

# Fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport

Kartlegging og analyse av utvikling i kostnader og tilbud



Foto: Knut Opseth, Bild Asle Nordhaug, Henette Busend, Kjetil Vold



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse.....	3
1 Sammenheng.....	6
2 Innledning.....	11
2.1 Bakgrunn.....	11
2.2 Beskrivelse av oppdraget .....	11
2.3 Gjennomføring av oppdraget.....	12
2.4 Avgrensninger .....	12
2.5 Rapportens oppbygging.....	14
3 Data og datakilder.....	15
3.1 Datakilder.....	15
3.2 Fordeler og ulemper med de ulike datakildene.....	16
3.3 Kollektivtransportstatistikken i SSB .....	17
3.4 Valgte indikatorer .....	19
3.5 Omgjøring til faste kroner .....	23
3.6 Håndtering av fylkessammenslåinger og kommuneendringer.....	24
4 Om fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport .....	27
4.1 Typer fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport.....	27
4.2 Rollen til kollektivtransporten i transportsystemet .....	31
4.3 Hva kjennetegner et godt kollektiv- og ferjetilbud?.....	33
4.4 Ansvar og rollefordeling i kollektiv- og ferjetransporten.....	35
4.5 Skoleskyss .....	37
4.6 Rammebetingelser og virkemidler.....	41
4.7 Organisering av fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport .....	42
4.8 Kontraktstyper.....	45
5 Utvikling i fylkeskommunal kollektivtransport – ferje ikke inkludert .....	49
5.1 Kostnadsutvikling .....	49
5.2 Utvikling i kollektivtilbudet .....	54
5.3 Produktivitet.....	63
5.4 Billettinntektenes betydning .....	70

5.5	Tog i helintegreerte takstsamarbeid .....	79
5.6	Oppsummering.....	82
6	Utvikling i ferjetransporten.....	84
6.1	Kostnadsutvikling .....	84
6.2	Utvikling i ferjetilbudet .....	87
6.3	Produktivitet.....	94
6.4	Billettinntektenes betydning .....	98
6.5	Oppsummering.....	101
7	Utvikling i skoleskyss .....	103
7.1	Antall elever med rett til skoleskyss.....	103
7.2	Transportmidler skoleskyss .....	107
7.3	Kostnader til skoleskyss .....	109
7.4	Oppsummering.....	111
8	Årsaker til kostnadsveksten i kollektiv- og ferjetransporten.....	113
8.1	Hovedkategorier kostnadsdrivere .....	113
8.2	Kostnadsdrivende faktorerers betydning for kostnadsveksten.....	121
8.3	Oppsummering.....	136
9	Konsekvenser av kostnadsveksten på kollektiv- og ferjetilbudet .....	143
9.1	Konsekvenser kostnadsendringene allerede har fått.....	143
9.2	Forventede konsekvenser av kostnadsendringene framover .....	146
10	Oppdatert og helhetlig kunnskapsgrunnlag.....	149
10.1	Tilgjengelighet av data .....	149
10.2	Kvalitet på data.....	150
10.3	Anbefalte indikatorer i et kunnskapsgrunnlag.....	150
10.4	Presentasjon av kunnskapsgrunnlaget .....	154
11	Referanser .....	155
12	Vedlegg: Deflator og kostnadsindekser .....	157
12.1	Kommunal deflator .....	157
12.2	Kostnadsindeksen for buss.....	158
12.3	Kostnadsindeks innenrikssjøfart .....	160



# 1 SAMMENDRAG

---

Rapporten er svar på oppdrag fra Samferdselsdepartementet til Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet: *Kartlegging og analyse av utviklingen i tilbud og kostnader i fylkeskommunal kollektivtransport* (oppdrag nr.18–2025 (Statens vegvesen) og oppdrag nr. 17–2025 (Jernbanedirektoratet)).

Rapporten kartlegger og analyserer kostnadsutvikling, tilbudsutvikling, produktivitetsutvikling og utvikling i billettinntekter i fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport, inkludert skoleskyss. I tillegg analyseres årsaker til og konsekvenser av kostnadsveksten, og det gis anbefalinger til hvordan Samferdselsdepartementet kan få et helhetlig og oppdatert kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. Det har ikke vært en del av oppdraget å kartlegge og analysere endringer i overføringene til fylkeskommunene, og hvordan endringer i overføringer og rammebetingelser har vært håndtert.

## **Utvikling i kostnader, ruteproduksjon, produktivitet og billettinntekter**

Analysene viser at fylkeskommunenes finansieringsbehov til kollektivtransport (uten ferje) har økt betydelig i perioden 2019–2024. Kostnadene har økt med om lag 3,8 milliarder faste kroner (+14 prosent), samtidig som billettinntektene har falt med rundt 500 millioner faste kroner (–5 prosent). Samlet gir dette et økt finansieringsbehov på over 4 milliarder kroner.

En del av kostnadsøkningen, og noe av inntektsreduksjonen, er finansiert gjennom økt bruk av byvekstmidler og bompenger (økning på 926 millioner faste kroner i perioden), som gjør at det fylkeskommunale tilskuddsbehovet øker med noe over 3,1 milliarder faste kroner eller om lag 23 %.<sup>1</sup>

Kostnadsveksten reflekterer særlig høyere produksjonskostnader per rutekilometer, samtidig som omfanget av rutetilbudet har økt noe (cirka 3 prosent). Reduksjonen i billettinntekter skjer til tross for at antall reiser har økt med 3–4 prosent, noe som forklares ved at gjennomsnittlig inntekt per reise har falt i faste kroner, delvis som

---

<sup>1</sup> Differansen mellom økningen i finansieringsbehovet på om lag 4,3 milliarder kroner og økningen i det fylkeskommunale tilskuddet på 3,1 milliarder kroner er rundt 1,1 milliarder kroner. Denne differansen dekkes av byvekstmidler og bompenger, som samlet har økt med noe over 926 millioner kroner i perioden. Det gjenværende avviket – om lag 200 millioner kroner – skyldes at tallgrunnlaget er hentet fra ulike kilder.

følge av statlige tilskudd øremerket til reduserte billettpriser i byvekst- og belønningsavtaler.

Tilsvarende analyse er gjennomført for fylkeskommunal ferjedrift, der personbilenheter (PBE) er benyttet som mål for antall reiser. Ferjetrafikken har hatt en betydelig sterkere kostnadsvekst enn øvrig kollektivtransport. I kombinasjon med kraftig reduserte billettpriser som følge av innføringen av AutoPASS-regulativet, prisreduksjoner i AutoPASS og gratis ferje på en rekke samband, har dette medført en markant økning i fylkeskommunenes finansieringsbehov på 1,8 milliarder faste kroner i perioden (+59 prosent).

### Skoleskyss

Antall elever med rett til skoleskyss er redusert i perioden 2019–2024, men antall elever med lukket skoleskyss<sup>2</sup> har økt, og i faste kroner har kostnadene til lukket skoleskyss økt med i underkant av 400 millioner kroner (+23 prosent), noe som utgjør nesten 10 prosent av den samlede kostnadsveksten innenfor fylkeskommunal kollektivtransport (ferje ikke inkludert).

### Årsaker til kostnadsveksten

De viktigste kostnadsdrivende faktorene er inndelt i tre kategorier som vist i figuren under. Faktorer som påvirker billettinntektene, er også inkludert.

Ytre faktorer for fylkeskommune og stat	Statlige krav og regelverk	Faktorer som fylkeskommunene kan påvirke
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lønnskostnader</li><li>• Valutakurser</li><li>• Renter</li><li>• Energipriser</li><li>• Pris på materiell og vedlikehold</li><li>• Trekk ved samfunnsutviklingen</li><li>• Kommunale skolenedleggelse</li><li>• Manglende konkurranse i drosjemarkedet i distriktene</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Krav til nullutslipp</li><li>• Regelverk skoleskyss</li><li>• Nullvekstmålet</li><li>• Prisreduksjon AutoPASS</li><li>• Innføring gratis ferje</li><li>• Hviletid mannskap</li><li>• Krav til innblanding biodrivstoff</li><li>• Regelendring bruk av perfluoroktansyre ferje</li><li>• Økt CO<sub>2</sub>-avgift drivstoff</li><li>• Farledskrav</li><li>• Økte krav til ferjekaiene</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Omfanget av og kvaliteten på tilbudet</li><li>• Organiseringen og administrasjonen av kollektivtransporten</li><li>• Kontraktsutforming og -oppfølging</li><li>• Takststruktur</li><li>• Utdanning av sjåfører og mannskap</li><li>• Skolestruktur videregående skole</li><li>• Kostnadseffektivitet i driften</li></ul>

<sup>2</sup> Lukket skoleskyss vil si skoleskyss hvor elevene transporteres uten at tjenesten er tilgjengelig for andre passasjerer. Den lukkede skoleskyssen kan både være samkjøring mellom flere elever, eller det kan være elever som kjører alene til og fra skolen.

**De ytre kostnadsdriverne** er i stor grad inkludert i kostnadsindeksene for buss og innenriks sjøfart, og disse fanger opp mye av kostnadsveksten for fylkeskommunene. Kostnadsindeksene har i perioden økt betydelig mer enn generell prisstigning, og bidratt til betydelig høyere finansieringsbehov for fylkeskommunene i eksisterende kontrakter. Økning i lønn- og drivstoffkostnader står for det største bidraget til vekst i kostnadsindeksene.

I tillegg kommer kostnadsøkninger hos operatørene som ikke fanges opp av kostnadsindeksene, som gir økte kostnader for fylkeskommunene ved inngåelse av nye kontrakter. Økte materialpriser og økt risiko på grunn av geopolitisk uro, økte renter og lav kronekurs, bidrar også til betydelig kostnadsvekst i nye kontrakter.

Størstedelen av skoleskyssen er åpen, og de fleste elevene får innvilget skoleskyss på grunn av lang avstand fra hjem til skole (80–85 prosent). Dette indikerer at de viktigste virkemidlene for å påvirke antallet elever som får skoleskyss, vil være skolestruktur- og lokalisering og samordnet areal- og transportplanlegging for å øke befolkningstettheten og bedre tilgjengeligheten til skole. Det er kommunene som er arealplanmyndighet og bestemmer grunnskolestrukturen.

En rekke **statlige krav og regelverk** og strengere håndhevelse av disse har gitt kostnadsøkning. Krav om overgang til nullutslippsdrivstoff krever store investeringer i ladeinfrastruktur, særlig på kai, men elektrisitet som drivstoff forventes å ha lavere pris enn fossilt drivstoff framover, slik at driftskostnadene på lengre sikt kan bli lavere.

Skal nullvekstmålet nås i byvekstomtåleområdene, krever det at kollektivtilbudet utvikles slik at det blir et attraktivt alternativ til bilen. Fylkeskommunene har fått statlige midler til økt satsing på kollektivtransport i de ni største byområdene med byvekst- og belønningsavtaler. Analysene viser at det har vært en økt ruteproduksjon i disse byområdene, i tillegg til at man i flere av byområdene har tatt et større ansvar for et helhetlig mobilitetstilbud som inkluderer mer enn tradisjonell kollektivdrift, eksempelvis inkludering av delemobilitetsløsninger. Dette har bidratt til kostnadsøkningen.

For båt- og ferjetransporten har særlig strengere håndhevelse av farledskrav, krav til hviletid hos mannskap og strengere krav til utforming av ferjekaiene, ført til økte kostnader.

Det er mange **kostnadsdrivende faktorer som fylkeskommunene kan påvirke**. Det viktigste faktoren er omfanget og kvaliteten på tilbudet. Økt ruteproduksjon, i hovedsak i byområdene med byvekst- og belønningsavtaler, forklarer noe av den samlede kostnadsøkningen som har vært. Takstsamarbeid med Jernbanedirektoratet som gjør at kundene kan reise sømløst mellom tog og fylkeskommunal kollektivtransport, har også bidratt til kostnadsøkning for fylkeskommunene.

Analysen viser at det er store ulikheter mellom fylkeskommunene i hvor mange årsverks som jobber med administrasjon av kollektiv- og ferjetransport sett i forhold til omsetning og ruteproduksjon. Det har ikke vært mulig innenfor dette oppdragets rammer og undersøke nærmere hva de store ulikhetene skyldes.

Forskning tyder på at det kan være muligheter for kostnadsbesparelser gjennom bedre kontraktsutforming og -oppfølging. Optimalisering av rutestruktur, fremkommelighetstiltak og bedre oppfølging av individuelt tilrettelagt skoleskyss, er eksempler på tiltak som kan bidra til mer kostnadseffektiv drift.

### **Konsekvenser av kostnadsveksten på kollektiv- og ferjetilbudet**

Konsekvenser av kostnadsveksten kan allerede sees på rutetilbudet i enkelte fylker. Selv om ruteproduksjonen samlet har økt for buss, trikk, t-bane og bybane i perioden 2019–2024, er det ulikheter mellom fylkene. Det er flere fylkeskommuner som har kuttet i rutetilbudet. Disse kjennetegnes ved at de ikke har byområder med byvekst- eller belønningsavtaler. For båt har det vært en nedgang i ruteproduksjon på 8 prosent i perioden.

Kollektivtrafikkforeningen har samlet inn informasjon fra fylkeskommunene om gjennomførte og planlagte kutt i kollektivtilbudet i 2025. Oversikten viser at flere allerede har gjennomført kutt, og at de fleste fylkeskommunene vurderer kutt i rutetilbudet for å dekke opp for økte kostnader, i tillegg til takstøkninger.

### **Oppdatert og helhetlig kunnskapsgrunnlag**

Rapporten anbefaler et sett med indikatorer som til sammen kan gi et helhetlig kunnskapsgrunnlag som sier noe om utviklingen i kostnader, tilbud, produktivitet og billettinntekter i fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. En viktig forutsetning for anbefalingen har vært tilgjengelighet og kvalitet på data.

Det anbefales å benytte SSB og KOSTRA som hoveddatakilder. Det er imidlertid behov for å bedre kvaliteten på data gjennom blant annet bedre definisjon av indikatorene og bedre veiledning til rapporteringen. Det er også et behov for å

rydde opp i indikatorer i SSB som til dels heter det samme, men gir ulike verdier fordi de baserer seg på ulike typer rapporteringer.

Det anbefales å innføre to nye indikator i SSB/KOSTRA: totale kostnader til administrasjon og drift av kollektivtransport og billettinntekter. Brutto driftsutgifter og billettinntekter i KOSTRA kan ikke benyttes der fylkeskommunene har valgt å ha kollektivselskap, fordi billettinntektene ikke vil inngå i fylkeskommunens rapportering, og kostnadene som dekkes av billettinntekter og andre inntekter hos kollektivselskapene, vil ikke bli synlig i KOSTRA.

Det anbefales at man setter opp en løsning hvor data innhentes automatisk fra SSB og KOSTRA, og at data presenteres i en interaktiv presentasjonsløsning, for eksempel PowerBI, som er tilgjengelig for alle.

Oslo, 15. februar 2026

## 2 INNLEDNING

---

### 2.1 BAKGRUNN

Samferdselsdepartementet har ansvar for nasjonale rammer og virkemidler for kollektiv- og ferjetransport, og har ønsket mer kunnskap om utvikling i tilbud og kostnader i fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport.

Samferdselsdepartementet har derfor i supplerende tildelingsbrev nr. 18 til Statens vegvesen og supplerende tildelingsbrev nr. 5 til Jernbanedirektoratet, gitt de to etatene i oppdrag å kartlegge og analysere utviklingen i tilbud og kostnader i fylkeskommunal kollektivtransport i perioden 2019–2024 (Statens vegvesen oppdrag 18–2025 og Jernbanedirektoratet oppdrag 17–2025).

### 2.2 BESKRIVELSE AV OPPDRAGET

Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet er bedt om å kartlegge og analysere kostnads-, tilbuds-, produktivitets- og billettinntektsutviklingen knyttet til drift av fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. I tillegg er etatene bedt om å belyse hvilke konsekvenser kostnadsøkningen har fått, og kan få, for kollektiv- og ferjetilbudet framover, samt gi anbefaling om hvordan Samferdselsdepartementet kan få et helhetlig og oppdatert kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport.

Utredningen skal ikke komme med forslag til konkrete tiltak, men skal gi et faglig grunnlag som kan brukes i Samferdselsdepartementets videre vurderinger av virkemidler og rammevilkår for fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport.

Analysen skal omfatte all fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport, inkludert skoleskyss, i samtlige fylkeskommuner og Oslo kommune, og være på et aggregert nivå. Relevante variasjoner mellom fylkeskommuner skal belyses gjennom sammenligninger eller ved bruk av utvalgte eksempler som illustrerer mønstre i datagrunnlag og utviklingstrekk, uten å beskrive hver fylkeskommune detaljert.

Kartleggingen og analysen skal bruke eksisterende data som hovedgrunnlag, og fylkeskommunene skal i utgangspunktet ikke bes om å levere nye data. Det er i oppdragsbeskrivelsen åpnet for at det kan være behov for å supplere datagrunnlaget, be om innspill, kommentarer eller årsaksforklaringer fra fylkeskommuner og relevante kollektivoperatører.

Etatene er bedt om å inkludere tog- og drosjetransport i drøftingene og analysene i den grad det er vurdert som hensiktsmessig.

En prosjektplan ble levert og godkjent av Samferdselsdepartementet september 2025.

## **2.3 GJENNOMFØRING AV OPPDRAGET**

Statens vegvesen og Jernbanedirektoratet har gjennomført oppdraget i samarbeid, med Statens vegvesen som koordinerende virksomhet.

Arbeidsgruppen som har gjennomført oppdraget er:

- Kjersti Granås Bardal, Statens vegvesen, (leder)
- Stein Johannes Brembu, Statens vegvesen
- Kjetil Vrenne, Jernbanedirektoratet

En styringsgruppe med representanter fra begge etatene, har hatt jevnlige møter med arbeidsgruppen og kommet med innspill i prosessen. Styringsgruppen har bestått av følgende personer:

- Jan Fredrik Lund, Statens vegvesen (leder)
- Morten Rannem, Statens vegvesen
- Eva Mari Pettersen, Statens vegvesen
- Solveig Paule, Jernbanedirektoratet
- Geir Vangen, Jernbanedirektoratet

Selv om kartleggingen og analysen i hovedsak har benyttet eksisterende data, har fylkeskommunene bidratt med å kvalitetssikre data og komme med innspill og årsaksforklaringer til datagrunnlaget og analysene.

## **2.4 AVGRENSNINGER**

Data om følgende transportmidler har blitt kartlagt og analysert:

- Buss
- T-bane
- Trikk
- Båt/hurtigbåt
- Ferje
- Drosje til skoleskyss
- Tog i områder med helintegreert takstsamarbeid

Rapporten omhandler fylkeskommunal kollektivtransport, og omhandler eksempelvis ikke kollektivtransport som driftes av kommunene eller private aktører.

Fylkeskommunale ferjesamband regnes etter loven ikke som kollektivtransport (jf. Lovdata LOV-2017-06-16-64), men er inkludert fordi fylkeskommunenes kostnader knyttet til drift av de fylkeskommunale ferjesambandene også har økt betydelig de siste årene.

Noe av skoleskyssen gjennomføres med drosje, og drosje knyttet til skoleskyss er derfor inkludert. I noen av byområdene er det etablert takstsamarbeid mellom fylkeskommunene og Jernbanedirektoratet, slik at de reisende kan reise sømløst mellom det fylkeskommunale kollektivtilbudet og toget uten å måtte løse ny billett. Tog er derfor inkludert i områdene som har helintegreert takstsamarbeid.

Analyseperioden har vært 2019 til 2024.

Analysene er i hovedsak gjennomført på et aggregert nivå. Noen variasjoner mellom fylkeskommunene er imidlertid belyst gjennom sammenligninger eller ved bruk av utvalgte eksempler som illustrerer mønstre i datagrunnlag og utviklingstrekk. Dette innebærer at vi i hovedsak presenterer tall og analyser for fylkeskommunene samlet, med fokus på endringer fra 2019 til 2024. Pandemien hadde så stor påvirkning på kollektivtransporten, at data fra disse årene ofte ikke sier så mye om utviklingen i kollektivtransporten under normale omstendigheter.

Det er noen strukturelle ulikheter mellom de ulike kollektive transportmidlene som gjør at det i mange sammenhenger har vært nødvendig å analysere data per driftsart. Ulikhetene knytter seg eksempelvis til hvor langt man har kommet i omstillingen til nullutslipp, samt i hvilken grad transportmidlene benyttes til bytransport eller transport i distriktene. Dette er faktorer som kan gi store utslag både på kostnader og produktivitet.

Vi har i mange tilfeller valgt å sammenligne utviklingen i kostnader og billettinntekter med utviklingen i kommunal deflator. Det er imidlertid viktig å påpeke at selv om deflatoren benyttes til å prisjustere overføringene til fylkeskommunene, så er det ikke entydig å sammenligne kostnadsveksten med kommunal deflator. Det har ikke vært en del av oppdraget å kartlegge og analysere endringer i overføringene til fylkeskommunene, og hvordan endringer i overføringer og rammebetingelser har vært håndtert.

## 2.5 RAPPORTENS OPPBYGGING

Kapittel 3 gir en nærmere beskrivelse av datakildene, hvilke indikatorer som er benyttet i kartleggingen og analysen, usikkerhet knyttet til data og hvordan endringer i fylkeskommunenestrukturen er håndtert.

I kapittel 4 beskrives noen generelle trekk ved fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport som hvilke typer fylkeskommunal kollektivtransport som fins, hvilke roller den fylkeskommunale kollektivtransporten har og litt om hva som kjenner et godt kollektivtilbud. Kapitlet beskriver også ansvars- og rollefordelingen samt rammebetingelser og ulike måter å organisere kollektiv- og ferjetransporten på.

Skoleskyss er den eneste lovpålagte fylkeskommunale kollektivtransporten, og kapittel 4 inneholder noen generelle betraktninger knyttet til skoleskyss. Data knyttet til utviklingen i skoleskyss beskrives nærmere i kapittel 7.

I kapitlene 5 og 6 beskrives utviklingen i kostnader, tilbud, produktivitet og billettinntekter for henholdsvis fylkeskommunal kollektivtransport og fylkesveiferjetransport.

Årsaker til endringer i kostnader til drift av den fylkeskommunale kollektiv- og ferjetransporten analyseres i kapittel 8 og konsekvenser av kostnadsendringene diskuteres i kapittel 9.

I kapittel 10 beskrives vår anbefaling til hvordan Samferdselsdepartementet kan få et oppdatert og helhetlig kunnskapsgrunnlag framover for å kunne følge med på utviklingen i den fylkeskommunale kollektiv- og ferjetransporten.

Vedlegg 1 gir en detaljert beskrivelse av utviklingen i kommunal deflator og kostnadsindeksene for henholdsvis buss og innenriks sjøfart.

## 3 DATA OG DATAKILDER

---

Dette kapitlet viser og diskuterer hvilke datakilder som er benyttet, fordeler, ulemper og usikkerhet knyttet til de ulike datakildene samt hvilke indikatorer som er valgt for å analysere utviklingen i kostnader, tilbud, produktivitet og billettinntekter.

Kapitlet beskriver i tillegg håndteringen av fylkessammenslåinger og kommuneendringer og omgjøringen fra løpende til faste kroner.

### 3.1 DATAKILDER

Data som er benyttet i kartleggingen og analysen av kostnads-, billettinntekts-, produktivitets- og tilbudsutviklingen, er i hovedsak hentet fra SSB, KOSTRA og Kollektivtrafikkforeningens kollektivdatabase. I tillegg er billettinntekter for ferje hentet fra Ferjedatabanken.

Kollektivtrafikkforeningens database er basert på manuelle innberetninger fra de ulike kollektivselskapene og fylkeskommunene. SSB er delvis basert på manuelle innberetninger fra fylkeskommunene og operatørene og delvis tuftet på revisorgodkjente årsregnskap i fylkeskommunen.

Statistikk som ligger under «Kollektivtransport» i SSB, inkluderer all rutegående transport med buss, båt og tog. Fly, drosjer, bilferjer og Hurtigruten er ikke med. Passasjertall og billettinntekter publiseres hvert kvartal, mens årsstatistikken har flere detaljer. Denne statistikken er basert på innrapporterte data fra fylkeskommunene og operatørene som kjører på kontrakt for fylkeskommunene/kollektivselskapene. Operatørene rapporterer produksjonsdata.

All datafangst siden april 2016, er gjort i Altinn. I forbindelse med overgang fra SSBs egen innrapporteringskanal Idun til Altinn som skjemaportal, ble nye skjemaer utviklet, og fylkeskommunene ble hovedleverandører av data for det som gjelder passasjerer og økonomi. Tidligere kom alt fra transportørene.

Statistikk som ligger under «Samferdsel i kommuner og fylkeskommuner» er fra KOSTRA, som er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om

kommunal og fylkeskommunal virksomhet.<sup>3</sup> I KOSTRA kommer alt av data knyttet til kollektivtransport fra fylkeskommunene.

Kollektivtrafikkforeningen har også etablert en database om kollektivtransport. Bakgrunnen for dette har vært å bøte på opplevde mangler ved SSB-statistikken.

### **3.2 FORDELER OG ULEMPER MED DE ULIKE DATAKILDENE**

Utgangspunktet vårt har vært å i første rekke benytte data fra SSB og KOSTRA siden det er vår offisielle statistikk, men vi har for enkelte indikatorer funnet det nødvendig å supplere med data fra Kollektivtrafikkforeningens database.

SSB og Kollektivtrafikkforeningens database inneholder mange like indikatorer, men noen er også ulike. De kan sies å til en viss grad utfylle hverandre. En utfordring er at det opereres med litt ulike definisjoner av indikatorene i de ulike databasene. Det kan være ulike personer som rapporterer til Kollektivtrafikkforeningens database og SSB/KOSTRA, og tall rapportert fra kollektivselskapene er ikke alltid kvalitetssikret av fylkeskommunene. Dette bidrar til at det kan være avvik mellom statistikken i Kollektivtrafikkforeningens database, SSB og KOSTRA.

En annen utfordring som særlig gjør seg gjeldende i Kollektivtrafikkforeningens database, er manglende rapportering av data fra fylkeskommunene. SSB har hjemmel til å innhente dette fra alle fylkeskommuner inn i sitt KOSTRA-regnskap.

Felles for databasene er at det kan være usikkerhet knyttet til de innrapporterte dataene på grunn av ulik tolkning av hva som skal rapporteres under de ulike indikatorene. Noen fylkeskommuner mener det er størst rom for tolkning i indikatorene i Kollektivtrafikkforeningens database, mens andre mener det er størst tolkningsrom i SSB-indikatorene.

Fylkeskommunene ble i oppdraget bedt om å kvalitetssikre tabeller med data hentet fra SSB, KOSTRA, Kollektivtrafikkforeningens database og Ferjedatabanken, og eventuelt komme med oppdaterte tall der de mente det var nødvendig. Vi har justert data i de tilfellene hvor det har vært godt begrunnet hvorfor det er feil i tidligere rapporterte tall.

---

<sup>3</sup> [KOSTRA – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

Fylkeskommunene ble også bedt om å svare spesifikt på om kostnader til følgende områder var med i kostnadstallene i SSB/KOSTRA og Kollektivtrafikkforeningens database:

- Lukket skoleskyss
- Bestillingstransport
- Administrasjon (kontraktsoppfølging, markedsaktiviteter, holdningskampanjer osv.)
- Utviklingsaktiviteter (nye mobilitetsformer, app-løsninger etc.)
- Tog i helintegrert takstsamarbeid

Når det gjelder lukket skoleskyss og bestillingstransport, virker det som de fleste inkluderer kostnader til dette i innrapporteringen til både SSB og Kollektivtrafikkforeningens database. For de tre neste punktene i listen over, varierer det mer mellom fylkene. Tog i takstsamarbeid inngår i noen indikatorer og ikke i andre.

En viktig forskjell gjelder de fire fylkeskommunene og Oslo kommune som har valgt å organisere administrasjonen av kollektivtransporten i egne kollektivselskap (Ruter, AtB, Kolumbus og Agder Kollektivtrafikk). Kostnadene som ligger i KOSTRA for Akershus, vil da kun vise Akershus sin andel av finansieringen av Ruters kollektivtilbud i Akershus. Kostnader som finansieres av billettsalg eller andre former for inntekter hos Ruter, blir ikke synlig i KOSTRA. Tilsvarende gjelder for de andre kollektivselskapene. Dette er en viktig grunn til at vi har måttet benytte Kollektivtrafikkforeningens database for å belyse de totale kostnadene til kollektivtransport og billettinntektene.

Det har ikke vært mulig å skille ut hvor store kostnadene til administrasjon er. I noen tilfeller er de ikke med (eller deler av administrasjonskostnadene er ikke med) i rapporteringen, og mange ganger er de fordelt på en eller flere driftsarter, slik at det ikke er mulig å skille de ut.

### **3.3 KOLLEKTIVTRANSPORTSTATISTIKKEN I SSB**

Dette kapitlet ser litt nærmere på nøyaktighet og pålitelighet i Kollektivstatistikken i SSB. Informasjonen er hentet fra beskrivelsen av statistikken i SSB.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> [Kollektivtransport – SSB](#)

**Overgangen til automatiske tellinger på buss, t-bane og trikk** er forventet å gi bedre og mer konsistent passasjertall i kollektivstatistikken over tid, men disse tallene vil ikke alltid være direkte sammenlignbare med beregningene som er gjort for tidligere perioder. Overgangen til automatiske tellinger har foregått over tid, gjerne i forbindelse med inngåelse av nye anbud.

I områder der billettene gjelder for alle transportformer, der det ikke er krav om validering av billett ved påstigning og der det ikke var/er automatiske passasjertellinger, er det som regel modellberegninger som ligger i bunnen for både passasjertall og billettinntekter. De samlede billettinntektene fremgår av regnskapet, men fordelingen på driftsarter er «modellberegnet».

For måneds- og kvartalstall er det ofte betydelige sesongvariasjoner som vanskeliggjør en direkte tolkning av utviklingen fra periode til periode. For å lette tolkningen av slike tidsserier, sesongjusteres mange tallserier.

Det beregnes sesongjusterte tall for totalt antall passasjerer fordelt på transportmåte.

Indikatoren **passasjerkilometer** må som regel estimeres av bedriftene, og baserer seg ofte på gjennomsnittsbetraktninger. Ulike estimeringsmetoder og endringer i metode, gjør indikatoren usikker. For eksempel ble måten å beregne passasjerkilometer på regionbuss i Akershus endret i 2022, noe som førte til at passasjerkilometer ble nedjustert med 47 prosent. Etter hvert som man får bedre kvalitet på passasjertallene på grunn av økende omfang av automatiske passasjertellinger, bedrer det også kvaliteten på indikatoren passasjerkilometer.

**Skoleskyss** registreres i ulik grad i billetteringssystemene. Det har vært en tradisjon i fylkeskommunene å regne med antall som har fått godkjent rett til gratis skoleskyss multiplisert 190 skoledager, 2 reiser per dag og vanligvis også med et mindre fratrekk (10 dager, eller 10–15 %) for fravær. I områder med gode registreringer viser det seg at en slik beregningsmetode gir høyere påstigningstall enn hva som er reelt. På samme tid vil en ensidig bruk av elektronisk registrert skoleskyss gi for lave tall, siden saksbehandlingen av rett til skoleskyss gjerne ikke er ferdig før 1–1,5 måned inn i skoleåret og elevene i mellomtida ikke har noen billett å registrere/validere. Det er også andre grunner til at en viss andel av påstigningene ikke alltid vil registreres. Skoleskyss med båt og bane viser seg å være ekstra vanskelig å telle/registrere.

### 3.4 VALGTE INDIKATORER

Tabell 3-1 gir en oversikt over indikatorene vi har analysert for å belyse utviklingen i kostnader, kollektivtilbud, produktivitet og billettinntekter i kollektivtransport uten ferje. Tabell 3-2 viser tilsvarende for ferje.

*Tabell 3-1 Valgte indikatorer for å belyse utviklingen i kostnader, kollektivtilbud, produktivitet og billettinntekter i fylkeskommunal kollektivtransport uten ferje, inkludert tog i helintegreert takstsamarbeid.*

Belyse utviklingen i:	Indikator	Forklaring	Datakilde
Kostnader	Totale kostnader	Skal inkludere alle kostnader knyttet til drift og utvikling av kollektivtilbudet.	KTF database
	Netto driftsutgifter	Driftsutgifter inkludert avskrivninger minus de direkte driftsinntektene som blir ført på tjenestefunksjon (typisk øremerkede tilskudd og billettinntekter). Tilsvarende utgiftene som må dekkes av de frie inntektene som skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.	SSB 12368
	Totale kostnader per innbygger	Alle kostnader knyttet til drift og utvikling av kollektivtilbudet delt på antall innbyggere ved utgangen av året.	KTF database SSB 06913
	Netto driftsutgifter per innbygger	Netto driftsutgifter delt på antall innbyggere ved utgangen av året.	SSB 12368 SSB 06913
	Totale kostnader per reise	Alle kostnader knyttet til drift og utvikling av kollektivtilbudet delt på antall reiser gjennomført.	KTF database SSB 11910
	Kostnadsindeks buss	Benyttes i forbindelse med inngåelse og regulering av kontraktbeløp for busstransport. Består av de viktigste kostnadene i bussnæringen.	SSB 11931
Kollektivtilbud	Rutekilometer	Summen av avstanden som kjøres/seiles i rute (ikke med posisjonskjøring).	SSB 11910
	Rutekilometer per innbygger	Avstanden som kjøres/seiles i rute delt på antall innbyggere.	SSB 11910
	Reiser	Antall påstigninger.	SSB 11910

Belyse utviklingen i:	Indikator	Forklaring	Datakilde
	Passasjerkilometer	Antall påstigninger multiplisert med gjennomsnittlig reiselengde	SSB 11910
	Passasjerkilometer per innbygger	Antall passasjerkilometer delt på antall innbyggere i fylkene ved utgangen av året.	SSB 11910 SSB 06913
Produktivitet	Totale kostnader per rutekilometer	Alle kostnader knyttet til drift og utvikling av kollektivtilbudet delt på rutekilometer kjørt/seil i rute.	KTF database SSB 11910
	Netto driftsutgifter per rutekilometer	Netto driftsutgifter (se over) delt på rutekilometer kjørt/seilt i rute.	SSB 12368 SSB 11910
	Netto driftsutgifter per reise	Netto driftsutgifter (se over) delt på antall påstigninger.	SSB 12368 SSB
	Kapasitetsutnyttelse	Antall sitteplasser multiplisert med rutekilometer per kjøretøy (reiselengde*sitteplasser).	SSB 11844
Billettinntekter	Billettinntekter	Billettinntekter uten MVA.	KTF database
	Billettinntekter per reise	Billettinntekter (se over) delt på antall påstigninger.	KTF database SSB 11910
	Billettinntektenes andel av totale kostnader	Billettinntektene delt på totale kostnader til drift og utvikling av kollektivtilbudet.	KTF database

Tabell 3-2 Valgte indikatorer for å belyse utviklingen i kostnader, rutetilbud, produktivitet og billettinntekter i ferjetransporten.

Belyse utviklingen i:	Indikator	Forklaring	Datakilde
Kostnader	Brutto driftsutgifter	Viser hvor mye tjenesten koster i løpet av et år, og omfatter de løpende utgiftene inkludert avskrivninger korrigert for viderefordeling av utgifter samt sykelønnsrefusjon og mva-kompensasjon.	SSB 12368
	Netto driftsutgifter	Driftsutgifter inkludert avskrivninger minus de direkte driftsinntektene som blir ført på tjenestefunksjon (typisk øremerkede tilskudd og billettinntekter). Tilsvarende utgiftene som må dekkes av de frie inntektene som	SSB 12368

Belyse utviklingen i:	Indikator	Forklaring	Datakilde
		skatteinntekter og rammeoverføringer fra staten.	
	Kostnadsindeks innenriks sjøfart	Benyttes i forbindelse med inngåelse og regulering av kontraktbeløp for båttransport. Består av de viktigste kostnadene i båtnæringen.	SSB 11585
Kollektivtilbud	Antall samband	Antall fylkeskommunale ferjesamband	Kollektivtrafikkforeningens markedsversikt
	Rutekilometer	Summen av avstanden som seiles i rute.	SSB 11910
	Fraktede kjøretøy målt i personbilenheter (PBE)	PBE sier noe om hvor stor plass og hvor stor belastning det enkelte kjøretøy utgjør for ferjen/ferjedekket. Omregningsfaktoren for PBE er basert på kjøretøyets lengde ÅDT og er gjennomsnittlig døgntrafikk i året, dvs. sum totaltrafikk dividert på antall dager i året.	SSB 11911
	Kapasitet	Andel samband hvor antall kjøretøy som kom med ønsket avgang var 98 prosent eller høyere.	SSB 11911
Produktivitet	Brutto driftsutgifter per rutekilometer	Brutto driftsutgifter (se over) delt på antall rutekilometer seilt i rute.	SSB 12368 SSB 11910
	Netto driftsutgifter per rutekilometer	Netto driftsutgifter (se over) delt på antall rutekilometer seilt i rute.	SSB 12368 SSB 11910
	Netto driftsutgifter per PBE	Netto driftsutgifter (se over) delt på antall fraktede PBE (se over).	SSB 12368 SSB 11910
Billettinntekter	Billettinntekter ferje	Summen av faktisk pris etter rabatt inkludert mva., eksklusive bompenger	Ferjedatabanken
	Billettinntekter per PBE	Billettinntekter (se over) delt på antall fraktede personbilenheter.	Ferjedatabanken SSB 11911

I analysen av skoleskyss, har vi sett nærmere på indikatorene som er beskrevet i Tabell 3-3.

Tabell 3-3 Valgte indikatorer for å analysere utviklingen i omfang og kostnader til skoleskyss.

Belyse utviklingen i:	Indikator	Forklaring	Datakilde
Omfang av skoleskyss	Antall elever i grunnskole med rett til skoleskyss	Elever i kommunale og private grunnskoler som får skoleskyss hele eller deler av året.	SSB 11970
	Antall kollektivreiser totalt	Antall påstigninger for transportformene buss, fylkesveiferjer, båtruter og t-bane, trikk/bybane	SSB 11815
	Antall skolereiser i grunn- og videregående skole	Antall skolereiser i grunn- og videregående skole. Omfatter funksjonene buss (730), fylkesveiferjer (731), båtruter (732) og t-bane og trikk/bybane (734).	SSB 11815
	Andel skolereiser grunn- og videregående skole av alle kollektivreiser	Antall skolereiser i grunn- og videregående skole delt på antall kollektivreiser (se over).	SSB 11815
Kostnader til skoleskyss	Brutto driftsutgifter lukket skoleskyss	Fylkenes brutto utgifter til lukket skoletransport/tilleggsskyss. Omfatter bruttoutgifter til drosjetransport, direkte skyssgodtgjørelse med videre, inkludert utgifter knyttet til kommunale vedtak (ekskl. mva.).	SSB 12200
	Pris per kilometer drosjetransport	Pris per kilometer med passasjer i drosjetransport, gjennomsnitt for hele landet	SSB 11271

I alle regnskapsdata er kostnadstall og billettinntekter oppgitt eksklusive **merverdiavgift**. Unntaket er billettinntekter på ferje, hvor inntektene er oppgitt med merverdiavgift, og billettprisene for kollektivreiser som også er inkludert merverdiavgift.

Data om **tog i helintegret takstsamarbeid** er innhentet fra Jernbanedirektoratet og fylkeskommunene.

For å belyse **utviklingen i overgangen til nullutslipp**, har vi benyttet data fra Statens vegvesen sin statistikk<sup>5</sup>, Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt sjø<sup>6</sup> og en rapport om overgang til nullutslipp på ferje som Menon Economics publiserte i 2025 (Handberg mfl., 2025).

For å belyse **årsakene til endringer i kostnader**, har vi sammenstilt resultatene fra våre analyser med relevante utredninger som nylig er gjennomført, særlig TØI-rapport 2103/2025: *Kostnadsutvikling i bussmarkedet. Årsaker og sammenhenger* (Aarhaug mfl., 2025) vært relevant.

For å belyse konsekvensene av kostnadsendringene, har vi benyttet både resultatene fra våre egne analyser (endringer i perioden 2019 til 2024) og vi har benyttet informasjon på Kollektivtrafikkforeningens hjemmeside samt ulike publiserte artikler som sier noe om konsekvenser for kollektivtilbudet framover.

### 3.5 OMGJØRING TIL FASTE KRONER

For å få et innblikk i hvordan utviklingen i kostnader knyttet til drift av kollektivtransport har vært, sammenlignet med den generelle prisstigningen i samfunnet, opererer vi i rapporten med både løpende og faste kroner.

Omgjøringen til faste kroner er gjort ved hjelp av SSB sin priskalkulator<sup>7</sup>. Grunnlaget for denne er de månedlige konsumprisindeksene (KPI) fra SSB som beskriver utviklingen i konsumpriser for varer og tjenester husholdningene i Norge kjøper.

Tabell 3–4 viser hvordan vi har omregnet løpende priser i de ulike årene før 2024 til 2024-kroner.

*Tabell 3–4 Tabellen viser omregningsfaktor for løpende priser i årene 2019, 2020, 2021, 2022 og 2023 til 2024 kroner.*

2019	2020	2021	2022	2023	2024
1,21 kr	1,19 kr	1,15 kr	1,09 kr	1,03 kr	1,00 kr

Når det gjelder kollektivtransport, er det etablert ulike kostnadsindekser som beskriver kostnadsutviklingen knyttet til bestemte transportmidler. I kapittel 8 og vedlegget viser vi hvordan utviklingen i de ulike kostnadsindeksene har vært i

---

<sup>5</sup> [Andel nullutslippskjøretøy](#)

<sup>6</sup> [Markedsoversikt sjø – kollektivtrafikk.no](#)

<sup>7</sup> [Priskalkulator – SSB](#)

perioden 2019–2024. Kostnadsindeksene benyttes blant annet til å regulere kontraktene med operatørene som drifter de ulike kollektiv- og ferjerutene.

### 3.6 HÅNDTERING AV FYLKESAMMENSLÅINGER OG KOMMUNEENDRINGER

Som en del av regionreformen, ble det iverksatt følgende endringer i fylkesstruktur 1. januar 2020:<sup>8</sup>

- Buskerud, Akershus og Østfold ble slått sammen til **Viken**. Kommunene Jevnaker og Lunner ble flyttet fra Oppland til Viken. Det var til sammen 15 900 innbyggere i de to kommunene 1. januar 2020, noe som utgjorde 8 prosent av innbyggerne i Oppland fylke.
- Hedmark og Oppland (unntatt Jevnaker og Lunner) ble slått sammen til **Innlandet**. Innbyggerne i Jevnaker og Lunner ville utgjort 4 prosent av innbyggerne i Innlandet dersom de hadde blitt en del av Innlandet.
- Vestfold fylke og Telemark fylke ble slått sammen til **Vestfold og Telemark fylke**. Svelvik kommune gikk fra Vestfold til Viken og ble en del av Drammen kommune. Det var 6 685 innbyggere i Svelvik 1. januar 2019. Det utgjorde 2,7 prosent av innbyggerne i Vestfold.
- Aust- og Vest-Agder ble slått sammen til **Agder** fylke.
- Hordaland og Sogn og Fjordane ble slått sammen til **Vestland** fylke. Sogn og Fjordane avga Hornindal kommune til Møre og Romsdal, som del av Volda kommune. Det var 1 152 innbyggere i Hornindal kommune i 2019<sup>9</sup>. Det utgjorde ca. 1 prosent av innbyggerne i Sogn og Fjordane.
- Møre og Romsdal avga Halså kommune til Trøndelag fylke, som del av Heim kommune. Det var 1 574 innbyggere i Halså i 2019, noe som utgjorde 0,6 prosent av innbyggerne i Møre og Romsdal.
- Troms fylke og Finnmark fylke ble slått sammen til **Troms og Finnmark** fylke.
- Nordland avga Tjeldsund kommune til Troms og Finnmark fylke. Gamle Tjeldsund kommune ble slått sammen med Skånland kommune til nye Tjeldsund kommune. Det var ca. 1260 innbyggere i Tjeldsund kommune i 2019. Det utgjorde 0,5 prosent av innbyggerne i Nordland fylke i 2019.

---

<sup>8</sup> <https://www.ssb.no/metadata/alle-endringer-i-de-regionale-inndelingene>

<sup>9</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/06913/tableViewLayout1/>

I tillegg til sammenslåingen av fylker og flytting av noen kommuner mellom fylkene, ble det foretatt 16 grensejusteringer der områder ble flyttet mellom kommuner.<sup>10</sup>

Fra 1. januar 2024 ble Viken, Vestfold og Telemark, og Troms og Finnmark delt opp igjen tilnærmet til strukturen som var før 2020, med noen mindre endringer i forhold til før sammenslåingen i hvilke kommuner som inngår i hvert enkelt fylke.

I oppsplittingen av Viken, ble Jevnaker og Lunner overført til Akershus (overført til Viken fra Oppland i 2020). Hurum og Røyken var i 2019 kommuner i Buskerud fylke. I 2020 ble de to kommunene slått sammen med Asker kommune til nye Asker kommune, og ble dermed del av Akershus fylke. Innbyggerne i Jevnaker, Lunner, Hurum og Røyken utgjør ca. 6,5 prosent av innbyggerne i Akershus fylke.

For Buskerud sin del, har det at Røyken og Hurum har blitt en del av Akershus fylke, ført til en nedgang i befolkningstall fra 2019 til 2020. Innbyggertallet i disse to gamle kommunene utgjør i underkant av 12 prosent av innbyggertallet i nye Buskerud fylke.

Innbyggertallet i Innlandet fylke ville vært høyere i dag, dersom Lunner kommune og Jevnaker kommune hadde forblitt i Oppland. Innbyggertallet i Lunner og Jevnaker utgjør i overkant av 4 prosent av innbyggertallet i dagens Innlandet fylke.

Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag ble til Trøndelag allerede i 2018. Det betyr at denne sammenslåingen ikke har hatt betydning i denne sammenhengen når vi har analysert perioden 2019–2024. Rindal kommune ble overført fra Møre og Romsdal til Trøndelag fylke 1. januar 2019, og har derfor heller ikke innvirkning på analyseperioden.

I Kollektivtrafikkforeningens database er Oslo og Akershus oppgitt samlet. Det samme er Vestfold og Telemark. Utover det er data oppgitt for hvert av dagens fylker i perioden 2019 til 2024.

I SSB og KOSTRA er data oppgitt per fylke slik den til enhver tid gjeldende fylkesstruktur tilsier. Det betyr at vi har data for årene 2019 og 2024 for alle fylkene slik fylkesstrukturen er i dag. For fylkene som ble splittet opp igjen 1. januar 2024

---

<sup>10</sup> <https://www.kartverket.no/til-lands/kommunereform/tekniske-endringer-ved-sammenslaing-og-grensejustering>.

(Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark og Viken til Buskerud, Akershus og Østfold), mangler vi oppsplittede data for årene 2020–2023.

I og med at analysene skal være på et aggregert nivå, og vi har valgt å fokusere på endringene fra 2019 til 2024, er dette håndterbart. Pandemien hadde så stor påvirkning på kollektivtransporten, at data fra disse årene uansett ikke sier så mye om utviklingen i kollektivtransporten under normale omstendigheter.

Når det gjelder overføringen av kommuner mellom fylkene, er de fleste kommunene dette gjelder små kommuner med forholdsvis liten befolkning i forhold til befolkningen totalt i fylkene. De er gjerne spredt befolket, og med et begrenset kollektivtilbud. Vi anser derfor disse endringene å ha liten betydning for resultatet av analysene.

## 4 OM FYLKESKOMMUNAL KOLLEKTIV- OG FERJETRANSPORT

---

Dette kapitlet gir en oversikt over:

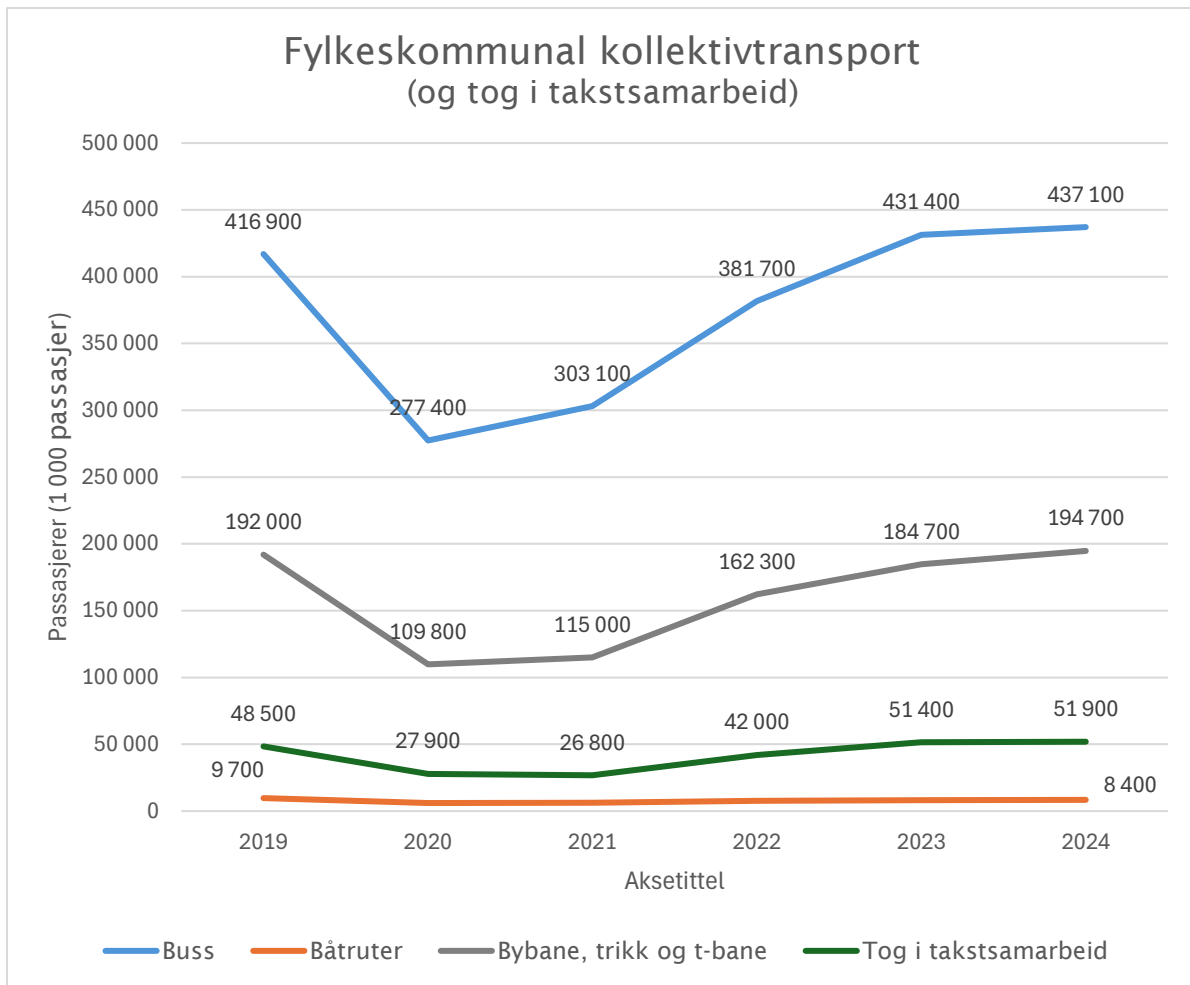
- Hvilke typer fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport som fins i de ulike fylkene
- Rollen til kollektiv- og ferjetransporten i transportsystemet
- Ansvar og rollefordeling knyttet til kollektiv- og ferjetransport
- Skoleskyss
- Rammebetingelser og virkemidler for å balansere tilbudet innenfor dem
- Organisering og kontraktstyper

Når vi analyserer perioden 2019–2024, er det viktig å ha i minne at Covid-19-pandemien fant sted i denne perioden. Pandemien påvirket kollektivtransporten spesielt mye i årene 2020 og 2021, og også i årene etter. Det har tatt tid å komme tilbake til passasjernivået man hadde i 2019, og eksempelvis har lavere billettpriser vært et av virkemidlene som har blitt benyttet for å få tilbake passasjerene.

### 4.1 TYPER FYLKESKOMMUNAL KOLLEKTIV- OG FERJETRANSPORT

Fylkeskommunal kollektivtransport består av buss, båt (i hovedsak hurtigbåt), t-bane, trikk og drosje i skoleskyss. I tillegg har flere fylkeskommuner inngått takstsamarbeidsavtaler med Jernbanedirektoratet som gjør det mulig å benytte fylkeskommunale billetter på toget og visa versa.

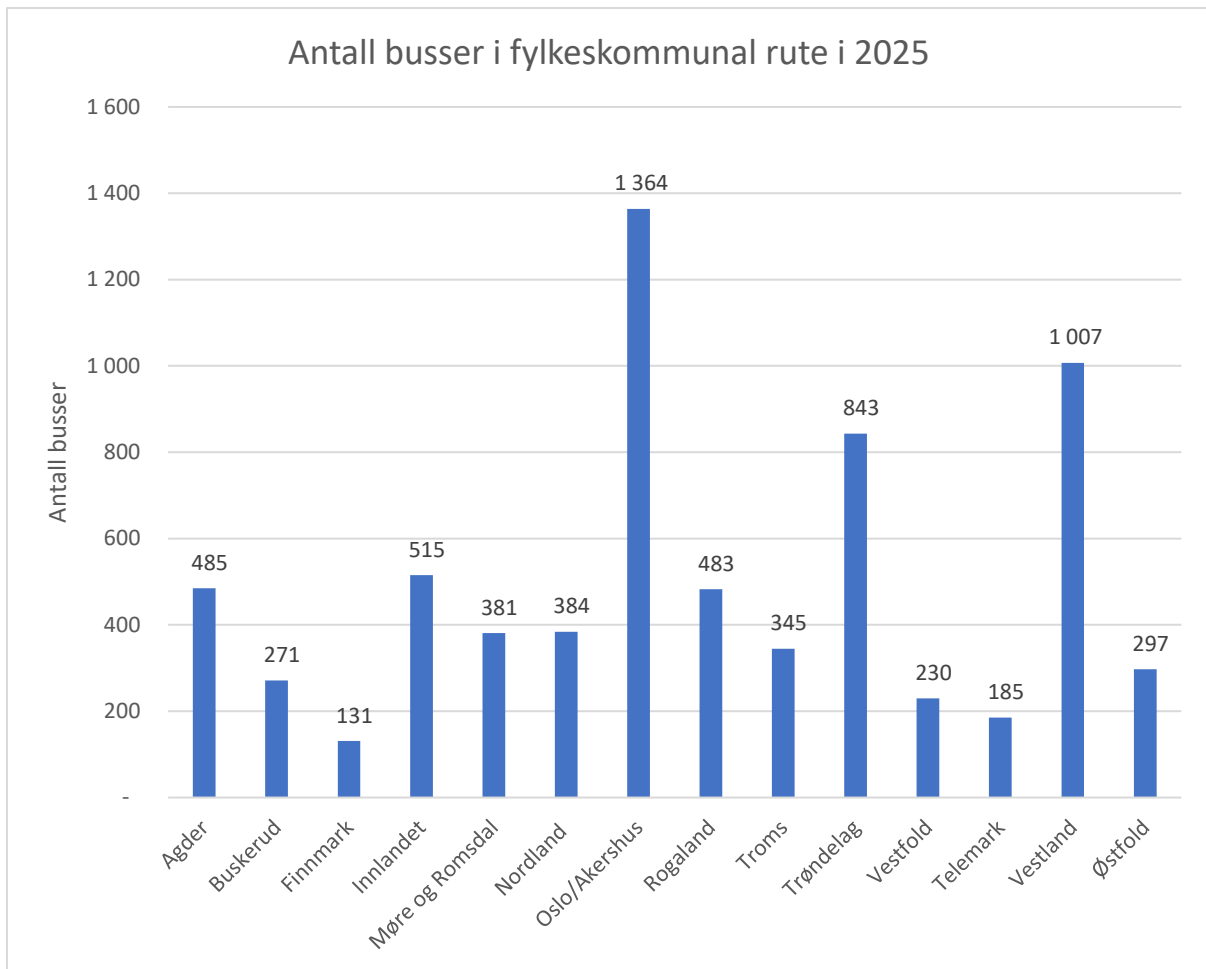
Figur 4–1 viser antall passasjerer i alt på henholdsvis buss, båt og skinnegående fylkeskommunal transport. Figuren viser at passasjertallet på buss, t-bane og trikk i 2024 er på nivå over 2019, mens båt fortsatt ligger under 2019-nivå. Buss frakter flest passasjerer. Det er kun Oslo som har t-bane, Bergen som har bybane, og Oslo og Trondheim som har trikk. T-banen, bybanen og trikken frakter allikevel forholdsvis mange passasjerer, som Figur 4–1 viser.



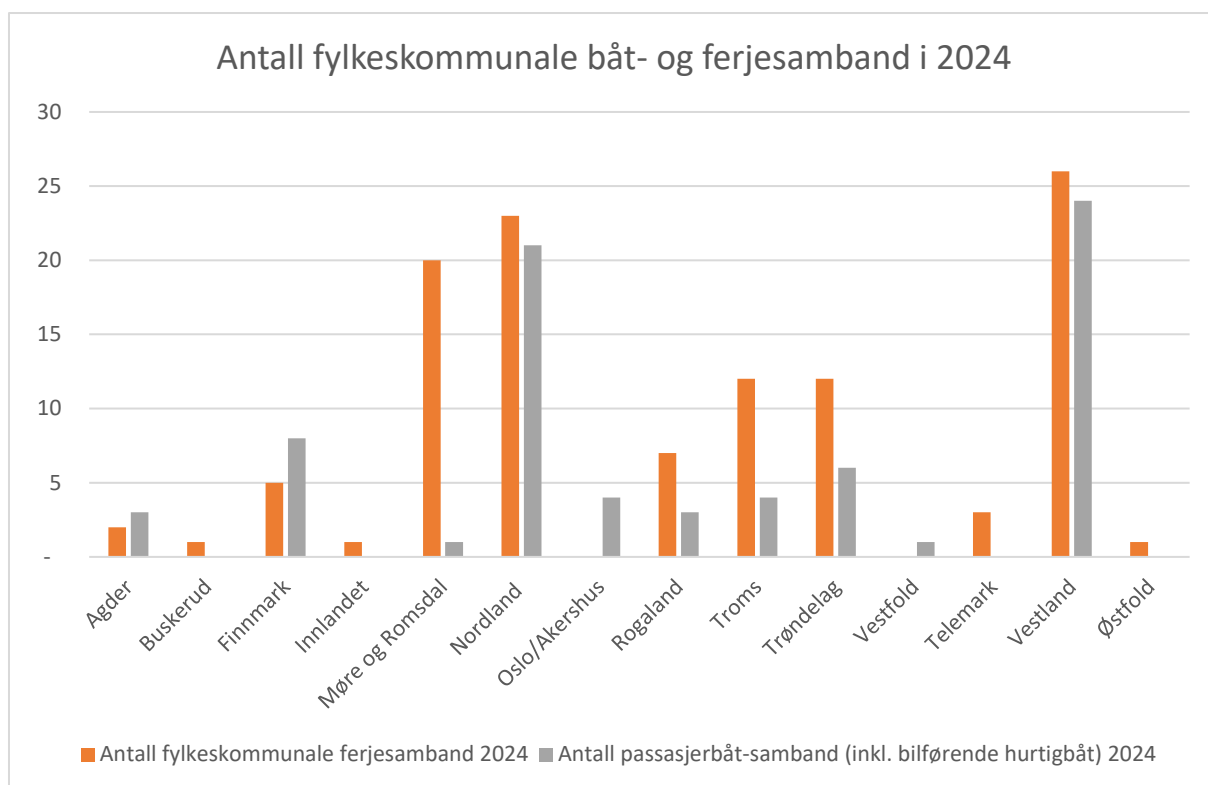
Figur 4-1 Antall passasjerer i alt på henholdsvis buss, båt og skinnegående fylkeskommunal kollektivtransport (Kilde: SSB tabell 11910).

Figur 4-2 viser estimert antall busser i fylkeskommunal rutedrift i 2025 (per juni).<sup>11</sup> Figuren viser at alle fylkeskommunene har et busstilbud av en viss størrelse, men at naturlig nok fylkene med de største byområdene som Oslo, Bergen og Trondheim, har flest busser i drift.

<sup>11</sup> [Markedsoversikt buss – kollektivtrafikk.no](https://www.kollektivtrafikk.no/markedsoversikt-buss)



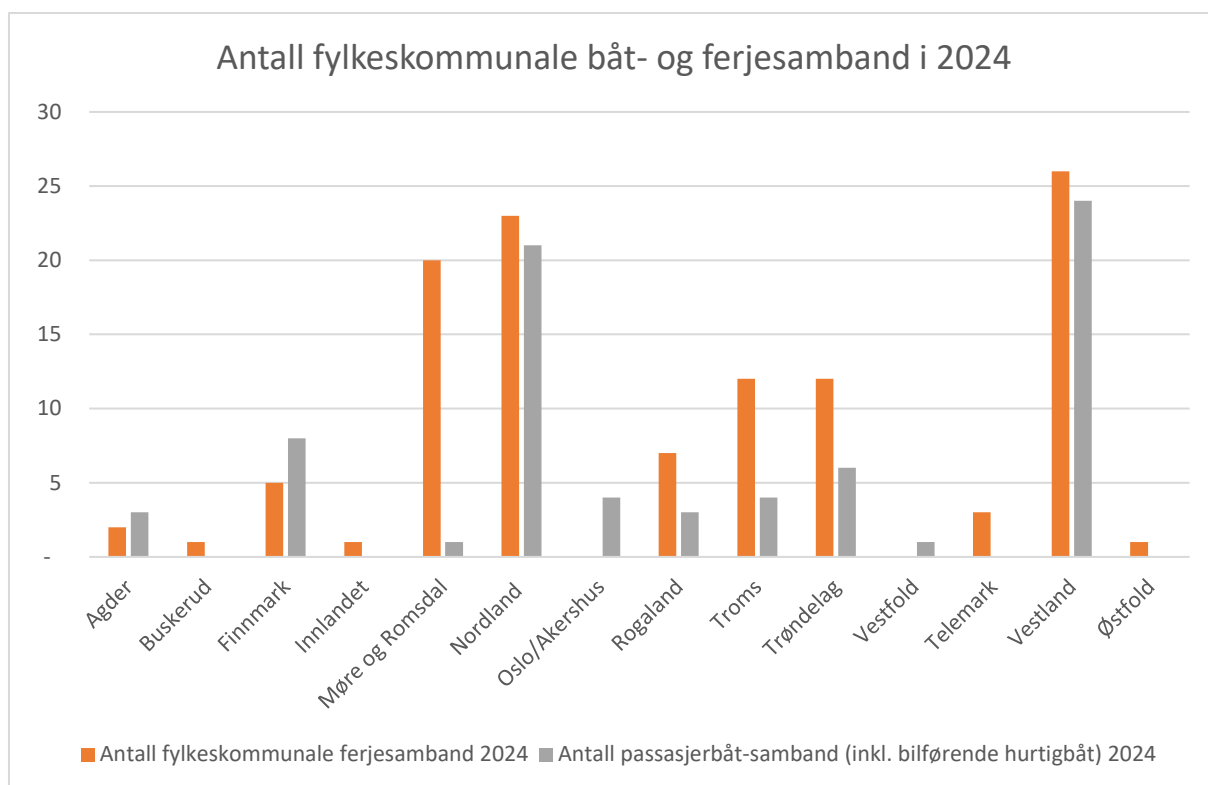
Figur 4-2 Estimert antall busser i det fylkeskommunale rutetilbudet i de ulike fylkene i 2025 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt).



Figur 4–3 viser hvor mange fylkeskommunale båt- og ferjesamband det var i 2024.<sup>12</sup> Av figuren ser vi at de største båt- og ferjefylkene er Møre og Romsdal, Nordland og Vestland. Vestland og Nordland har både mye ferjesamband og passasjerbåtsamband, mens Møre og Romsdal ikke har så mange passasjerbåtsamband.

Troms, Trøndelag og Finnmark har også betydelig med ferjesamband, og har i tillegg noen passasjerbåtsamband.

<sup>12</sup> Det må påpekes at det er usikkerhet knyttet til data. Ulike datakilder oppgir ulike antall samband.



Figur 4-3 Antall fylkeskommunale båt- og ferjesamband i 2024 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt med noen mindre justeringer etter tilbakemelding fra fylkeskommunene).

## 4.2 ROLLEN TIL KOLLEKTIVTRANSPORTEN I TRANSPORTSYSTEMET

Kollektivtransport tilbyr folk å reise sammen med andre reisende, og har en viktig transportfunksjon både i byer, tettsteder, regioner og mellom landsdeler (Nielsen og Lange, 2015).

Tilbudet for kollektive og offentlig betalte reiser har to hovedmål (Nielsen og Lange, 2015):

- Å sikre alle grupper i befolkningen god tilgjengelighet til samfunnets tilbud.
- Å skape et miljøvennlig, konkurransedyktig og samfunnsøkonomisk gunstig alternativ til privatbilen.

Disse to målene kan ofte trekke i hver sin retning med hensyn til hvordan man best utformer kollektivtilbudet. Målet om tilgjengelighet for alle, trekker i retning av stor flatedekning med mange ruter og korte holdeplassavstander, mens målet om å skape et konkurransedyktig alternativ til bilen, trekker i retning av mindre flatedekning med blant annet færre linjer og lengre holdeplassavstander. Målene må derfor balanseres og forenes (Nielsen og Lange, 2015).

Både målet med kollektivtransporten, forutsetningene for å utvikle en miljømessig og økonomisk bærekraftig kollektivtransport, og aktuelle virkemidler, vil være forskjellig i befolkningstette områder sammenlignet med gravgrendte strøk (Andersson, 2024).

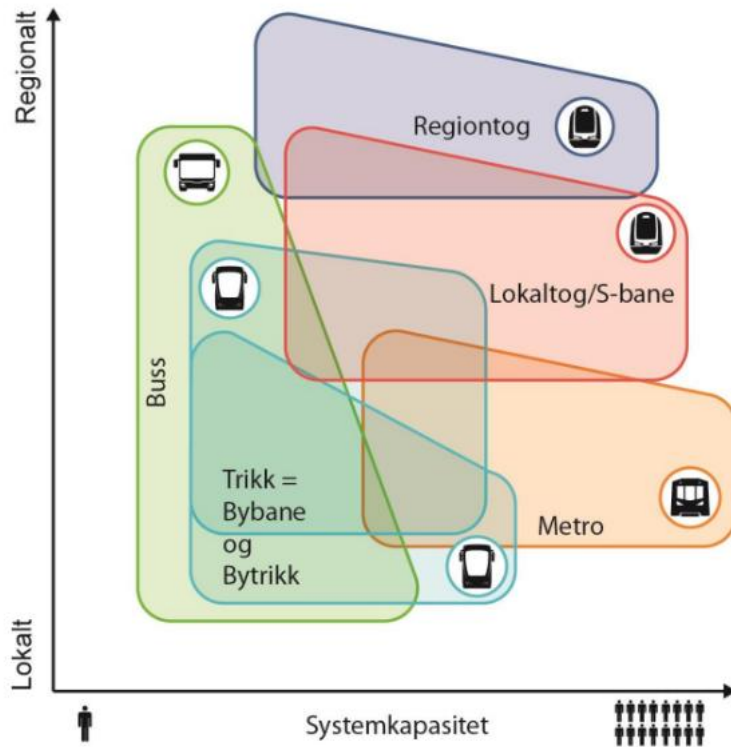
Planlegging i befolkningstette områder handler i stor grad om pendling, å redusere klimagassutslipp og å erstatte personbiltrafikk. De ni største byområdene i Norge har forpliktet seg til nullvekstmålet som sier at: *klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy skal reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange*. Flere andre byer har også sluttet seg til nullvekstmålet. I byene har kollektivtransporten derfor en viktig rolle i å bidra til at nullvekstmålet nås.

Kollektivtransport i distriktene kobles imidlertid til et bredere velferdsperspektiv knyttet til skole, omsorg og mobilitetsmuligheter for alle. For å muliggjøre en langsiktig bærekraftig kollektivtransport i områder med spredt bosetning, kan det være behov for å utvikle egne politiske mål og virkemidler, differensiere planleggingsstandarden samt utvikle alternative organisatoriske løsninger for kollektivtransporten (Andersson, 2024).

De ulike kollektive transportmidlene har ulike sterke og svake sider med hensyn til arealavtrykk, klima- og miljøavtrykk, komfort, reisetid osv. Det gjelder å finne en hensiktsmessig rollefordeling mellom dem, slik at transportmidlenes sterke sider utnyttes best mulig i samspill (KVU Oslo-navet, 2015).

Figur 4-4 illustrerer hvordan rollene til ulike kollektivtransportmidler kan fordeles, slik at deres sterke sider utnyttes best mulig for å tilby et helhetlig tilbud.

Kapasitetssterke regiontog, med lange stasjonsavstander og høy hastighet flytter mange trafikanter over en lengre distanse på relativt kort tid. På den annen side har den en kostbar og lite fleksibel infrastruktur. Buss har god flatedekning og en mer fleksibel infrastruktur, men har imidlertid lavere hastighet og kapasitet enn togene (KVU Oslo-navet, 2015).



Figur 4-4 Samspill og rollefordeling mellom ulike kollektivtransportmidler i transportsystemet som utnytter transportmidlenes sterke sider til et helhetlig tilbud (Kilde: KVU Oslo-navet, 2015).

### 4.3 HVA KJENNETEGNER ET GODT KOLLEKTIV- OG FERJETILBUD?

Det er ulike faktorer som kjennetegner et godt kollektivtilbud, og ulike virkemidler vil bidra til å bedre ulike aspekter ved kollektivtilbudet.

Eksempler på faktorer som kjennetegner et godt kollektivtilbud er:

- Et godt rutetilbud med god flatedekning og god frekvens.
- Tilstrekkelig antall seter og ståplasser til de reisende.
- Rask reisetid.
- God punktlighet – at bussen kommer når den skal og holder oppsatte rutetider.
- Raske og trygge tilkomster til holdeplasser – f.eks. snarveier.
- Gode holdeplassfunksjoner – for eksempel leskur, sitteplass, belysning, sykkelparkering og lignende.
- God komfort om bord – for eksempel gode seter, lite risting, god belysning og god ventilasjon.
- Universell utforming av transportmidlet og holdeplassene.
- Miljøvennlighet – for eksempel elektrifiserte transportmidler.

- Sømløse reiseopplevelser med gode overgangsmuligheter, god koordinering av rutetider, enkelt billettsystem og gode «last mile» løsninger (for eksempel delte sykler, elsparkesykler og innfartsparkeringer).
- Gode informasjonssystemer med for eksempel sanntidsinformasjon, god skilting og gode reiseplanleggere.

Eksempler på virkemidler som vil kunne bidra til å bedre ulike deler av kollektivtilbudet er:

1. Opprettelse av nye ruter, flere avganger og innkjøp av større busser, kan gi bedre flatedekning, frekvens og plass om bord for de reisende.
2. Etablering av egne kollektivtraséer og kollektivfelt og prioritering i kryss kan redusere reisetid og øke punktligheten.
3. Reasfaltering og fjerning av humper kan bedre komforten om bord.
4. Utvikling av billettsystemer, sanntidsinformasjon, koordinering av ruter og kobling til mikromobilitet, samkjøring etc., kan gi mer helhetlige og sømløse reiser.
5. Elektrifisering vil bidra til en mer miljøvennlig kollektivtransport.
6. Investering i bedre og mer universelt utformede holdeplasser og tilkomster til holdeplassene vil gi alle en tryggere og bedre tilgjengelig kollektivtransporten med redusert samlet reisetid.
7. Investering i bedre infrastruktur for gående og syklende vil kunne bedre plassen om bord på transportmidlene, ved at de som bare skal et kort stykke, velger å gå eller å sykle i stedet for å reise kollektivt.

Ved å styrke finansieringen av drift av kollektivtilbudet, vil man kunne bidra til å muliggjøre virkemidlene 1, 4, og 5.

Ved å gi tilskudd til investering i infrastruktur for kollektivtransporten, vil man kunne bedre kollektivtilbudet ved å muliggjøre virkemidlene 2, 3, 6 og delvis 5 (investering i ladeinfrastruktur), mens tilskudd til investering i infrastruktur for gående og syklende, vil muliggjøre virkemiddel 7.

Det er med andre ord ikke bare tilskudd til drift av kollektivtransporten som bidrar til et bedre kollektivtilbud. Investering i infrastruktur kan like gjerne være det som trengs. Hva som er de riktige virkemidlene vil kunne variere fra område til område, og avhenge av hvilket nivå satsingen på de ulike faktorene har vært fram til nå.

Det fins også virkemidler som kan bidra til en mer kostnadseffektiv drift, slik at man får et bedre kollektivtilbud ut av midlene som benyttes til drift av kollektivtransporten.

Eksempler på faktorer som kan bidra til mer kostnadseffektiv drift er:

- Bedre fremkommelighet for kollektivtransporten gjennom eksempelvis prioritering i trafikken (kollektivfelt egne traseer og prioritering i kryss) og god vinterdrift. God punktlighet er bra både for de reisende og effektiviteten i driften.
- Bedre utnyttelse av materiell og personell gjennom forbedret rutestruktur og/eller redusert overlapp mellom rushtid for de som skal på jobb og elever som skal på skole (endre tidspunkt for skolestart).
- Ruteoptimalisering gjennom eksempelvis å fjerne lavt benyttede ruter.
- Effektivisere gjennomføringen av ruta ved å tilrettelegge for at passasjerene kan forhåndskjøpe billetter.
- Ta i bruk teknologiske løsninger for bedre flåtestyring og kapasitetsplanlegging.
- Overgang til elektriske busser med lavere drivstoffkostnader.

#### **4.4 ANSVAR OG ROLLEFORDELING I KOLLEKTIV- OG FERJETRANSPORTEN**

Statens vegvesen er ansvarlig for planlegging av infrastruktur for kollektivtrafikk på eller langs alle riksveger utenom de som Nye Veier har ansvar for. Ansvarer gjelder veg, gate og holdeplass, inkludert venteareal, leskur, informasjonsbærer, signalanlegg, trafikkskilt, vegoppmerking og belysning, samt vedlikehold av disse elementene. Tilsvarende har fylkeskommunene ansvar for infrastruktur på fylkesveg og kommunene ansvar for infrastruktur langs kommunal veg.

Ansvarer for drift og vedlikehold følger direkte av infrastruktureieransvarer. Unntaket er ruteinformasjon, inkludert elektronisk ruteinformasjon, som fylkeskommunen/kollektivselskapet har ansvarer for (Statens vegvesen, 2018).

Kommunene er i tillegg til å være vegeier, også lokal planmyndighet og har ansvarer for byutvikling.

Fylkeskommunene har ansvarer for ferjene på fylkesvegnettet.

Fylkeskommunene har ansvarer for rutetilbudet. Flere fylkeskommuner har etablert egne administrasjonsselskap, kalt kollektivselskap, som har ansvarer for kollektivtransporttilbudet.

Fylkeskommunene/kollektivselskapene planlegger og utvikler kollektiv- og ferjetilbudet, inngår takstsamarbeidsavtaler som gjør at fylkeskommunale billetter kan benyttes på toget, tildeler kontrakter til transportselskap/operatører gjennom anbudskontrakter, planlegger skoleruter og koordinerer skoleskyss, informerer om og markedsfører tilbud og løsninger, utvikler og forvalter digitale applikasjoner og løsninger og gir kundeservice. I tillegg jobber flere av fylkeskommunene/kollektivselskapene med å utvikle kombinerte mobilitetstjenester – gjerne i samarbeid med kommersielle aktører som for eksempel utleieselskaper for elsparkesykler og tilbydere av samkjøringsløsninger.

Entur<sup>13</sup> er et statlig eid teknologiselskap som samler inn informasjon og data om alle typer kollektivtransport i Norge. Gjennom Entur-appen og på Entur.no er det mulig for reisende å finne informasjon og rutetider for alle kollektivreiser i Norge, både togreiser og fylkeskommunale ruter. Det er også mulig å kjøpe flere billettprodukter til de ulike typene offentlig kollektivtransport, gjennom Entur-appen. Per november 2025 er det mulig å kjøpe enkeltbillett til all fylkeskommunal kollektivtransport med unntak av enkelte båtruter. I tillegg kan flere billettprodukter kjøpes i noen fylker. Innlandet har som eneste fylke så langt, valgt å benytte kun Entur, og har ikke egen app-løsning.

Det at det er så mange ulike aktører involvert i kollektivtransportsystemet, gjør det komplekst og utfordrende å skape helhetlige reisekjeder for de reisende. Økt vekst i kollektivtrafikken krever bredt sammensatt virkemiddelbruk, både innenfor det som er vegholders primæransvar, og i samspill mellom stat, fylkeskommuner, kommuner og administrasjonsselskap (Statens vegvesen, 2022). Samarbeid om sømløse reiser på tvers av transportmidler og fylkesgrenser er viktig for å få flere til å reise kollektivt.

Byvekst- og belønningsavtaler er ordninger hvor stat, kommuner og fylkeskommuner samarbeider og benytter ulike virkemidler med mål om nullvekst i personbiltrafikken. Virkemidlene settes sammen med mål om å øke andelen som går, sykler og reiser kollektivt på bekostning av andelen som benytter personbil. Virkemidlene finansieres delvis med statlige midler, bompenger og lokale midler fra de aktuelle kommunene og fylkeskommunene. Stortinget har gjennom Nasjonal transportplan pekt på ni byområder som kan inngå byvekstavtale; syv av

---

<sup>13</sup> [Om Entur](#) | [Om Entur](#)

byområdene har byvekstavtale i dag, mens Buskerudbyen og Grenland har (eller har inne søknad om) belønningsavtale.

Statlige tilskudd gjennom byvekst- og belønningsavtaler, har hatt stor betydning for både investeringer og drift av kollektivtilbudene i de ni største byene.

I tillegg til byområder med belønnings- og byvekstavtaler, er det flere byområder som har bompengefinansierte bypakker. Bypakkene fungerer også som viktige samarbeidsarenaer mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og muliggjør en mer helhetlig planlegging av transport i by. Flere av bypakkene har også som mål å legge til rette for at flere skal gå, sykle og reise kollektivt.

## 4.5 SKOLESKYSS

Skoleskyss er den eneste lovpålagte kollektivtransporten, og i mange områder av landet utgjør skoleskyssen hoveddelen av kollektivtilbudet.

### 4.5.1 Ansvar for skoleskyss

Det er mange ulike aktører som har ulike oppgaver, ansvar og forventninger knyttet til skoleskyss:

- Fylkeskommuner
- Kommuner
- Operatører kollektivtransport og drosje
- Skoler
- Leger
- Helsesykepleiere
- Foreldre

Opplæringsloven § 28–7 regulerer hvem som har ansvaret for skoleskyssen, og hovedregelen er at fylkeskommunen er ansvarlig for skyssen (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Fylkeskommunen er ansvarlig for all skyss som skyldes lang skolevei, nedsatt funksjonsevne, midlertidig skade eller sykdom. Fylkeskommunen har også ansvar for tilsyn og reisefølge for elever i videregående skole.

Kommunene skal betale refusjon etter persontakst for elever i grunnskolen og voksne som blir skysses av fylkeskommunen.<sup>14</sup> Persontakst vil si den laveste prisen

---

<sup>14</sup> Jamfør Opplæringslova § 28–7 tredje ledd.

på ordinær enkeltbillett. Fylkeskommunen har altså ikke rett til refusjon av reelle utgifter etter denne bestemmelsen (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Kommunen har ansvaret for skyss på grunn av *særlig farlig eller vanskelig skolevei* for elever i grunnskolen (som ikke har lang skolevei). De er også ansvarlig for reisefølge og tilsyn for grunnskoleelever. Siden fylkeskommunene har ansvaret for skyss på grunn av lang skolevei, må derfor kommunene og fylkeskommunene i mange tilfeller samarbeide om forsvarlig skyss.

Dersom kommunen innvilger en søknad om å gå på en annen skole enn nærskolen (etter opplæringsloven § 2–6), og dette utløser rett til skyss, vil det være kommunen som er ansvarlig for å organisere skyssen, og som må ta ekstrakostnadene til skyss som følge av vedtak om opplæring på en annen skole.

Skole, foreldre og helsevesenet er med å følge opp at barna får den skoleskyssen de har behov for. Indre Østfold kommune (Norconsult, 2025) peker på at det er en økt forventning blant foresatte om egne transportløsninger, og til mer fleksible tider i forhold til skolens ordinære start- og sluttider. Det har vært gjort forsøk på å gi avslag på skyss som er svært kostbare, men hensynet til retten til skoleskyss og barnets beste, veier ofte tyngre enn det økonomiske hensynet i slike saker.

#### 4.5.2 Retten til skoleskyss

Reglene om skoleskyss for elever i grunnskolen og videregående skole, står i opplæringsloven kapittel 4 og 9.<sup>15</sup> Reglene om gratis skoleskyss skal være med på å sikre lik rett til grunnopplæring uavhengig av økonomisk bakgrunn, fysiske forutsetninger, bosted og geografi (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Elever kan ha rett til skyss til og fra skolen av følgende grunner:

- Lang skolevei
  - Avstandskrav 1. årstrinn: 2 km
  - Avstandskrav 2.–10. årstrinn og voksen i grunnskoleopplæring: 4 km
  - Avstandskrav videregående skole: 6 km
- Særlig farlig eller vanskelig skolevei (både objektiv og subjektiv vurdering)
- Båttransport
- Funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom

---

<sup>15</sup> Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) – Lovdata

Elevene har ikke nødvendigvis krav på skyss til og fra selve hjemmet. Det følger av forarbeidene til loven at det må kunne kreves at eleven går en rimelig distanse frem til en oppsamlingsplass (Utdanningsdirektoratet, 2024). Elever som får skyss på grunn av funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom, vil imidlertid normalt ha krav på skyss fra selve hjemmet.

#### **4.5.3 Elever med delt bosted**

Hovedregelen er at elever har rett til skyss til og fra der de «bor». For elever som har ett bosted vil dette vanligvis være folkeregistrert adresse.

Elever som har delt bosted vil være folkeregistrert på én adresse selv om de deler tiden mellom to hjem. For å ha rett til gratis skoleskyss til og fra begge hjem, må elevens opphold hos hver av foreldrene være en rimelig fast, planlagt og regelmessig ordning, og ikke improviserte enkeltbesøk. Det er ikke et krav om at barnet bor like mye i hvert av hjemmene (Utdanningsdirektoratet, 2024). Elever med to hjem vil også kunne ha rett til skyss til og fra begge hjemmene, selv om det ene hjemmet ligger i en annen kommune eller i et annet fylke enn skolen eleven går på.

#### **4.5.4 Skyss i privatskoler**

Retten til skyss for elever i privatskoler er tilsvarende retten i offentlige skoler, jf. privatskoleloven § 3–7. Unntaket er at retten bare gjelder innenfor kommunen for grunnskoleelever og innenfor fylkeskommunen for elever i videregående (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Hjemkommunen eller hjemfylket vil både fatte vedtak, dekke utgifter til skyss og administrere skyssen etter opplæringsloven § 28–7.

#### **4.5.5 Åpen og lukket skoleskyss i by og distrikter**

Skoleskyssen kan organiseres med eksisterende offentlig transport, eget busstilbud, drosje, privat bil eller båt. Det er den som er ansvarlig for skyssen som avgjør hvilket/hvilke transportmiddel eleven skal benytte. Det avgjørende er hva som vil være forsvarlig for den enkelte elev (Utdanningsdirektoratet, 2024).

Skoleskyssen kan grovt deles inn i åpen og lukket skoleskyss (Aarhaug og Wolday, 2025):

- **Åpen skoleskyss** er kollektivtransport – i praksis ofte med buss – som er åpen for alle passasjerer.
- **Lukket skoleskyss** er skoleskyss hvor elevene transporteres uten at tjenesten er tilgjengelig for andre passasjerer. Den lukkede skoleskyssen kan både

være samkjøring mellom flere elever, eller det kan være elever som kjører alene til og fra skolen. Den lukkede skoleskyssen går som regel med drosje eller minibuss.

I byene vil mye av den åpne skoleskyssen gå med det ordinære kollektivtilbudet som går uavhengig av skoleskyssen. I distriktene vil det imidlertid som oftest settes det opp skoleskyssruter tilpasset elevene og skoleruta, men som andre passasjerer også har tilgang til. Skoleskyssruta blir ofte det eneste kollektivtilbudet som fins for innbyggerne i distriktene.

#### **4.5.6 Noen betraktninger knyttet til skoleskyss**

Fylkeskommuner med mye distrikt har forholdsvis stor andel skolereiser i forhold til antall kollektivreiser totalt. Når ikke medfinansieringen fra kommunene dekker de reelle kostnadene til skoleskyss, betyr det at disse fylkeskommunene bruker store deler av kollektivtransportbudsjettet på skoletransport.

Ansvarsfordelingen mellom kommunene og fylkeskommunene når det kommer til skole og skoleskyss, kan gi noen utfordringer.

Det er kommunene som vedtar skolestruktur i sine respektive kommuner, mens det er fylkeskommunene som i de fleste tilfellene får ansvaret for skoleskyssen. Det betyr at en kommune kan vedta å legge ned en skole, og så må fylkeskommunen sørge for skoleskyss for elevene som får lang vei til ny skole. I og med at fylkeskommunen ikke har rett til refusjon av reelle utgifter, men kun får refusjon for persontakst fra kommunene, betyr det at skolenedleggelsen gir økte kostnader for fylkeskommunen, selv om det kanskje gir innsparing i det kommunale budsjettet.

Ansvarsfordelingen mellom helsevesenet og fylkeskommunen kan også gi noen utfordringer. Elever kan få innvilget lukket skoleskyss hvor de får egen drosje til skolen, basert på henvisning fra helsevesenet, mens det er fylkeskommunen som blir ansvarlig for å organisere og finansiere den tilrettelagte skoleskyssen. Flere fylkeskommuner har innført ,eller vurderer å innføre, nemd som skal vurdere hvem som skal få lukket skoleskyss alene, alternativt om det kan finnes andre muligheter.

En utfordring med at skoleskyssen også er det eneste kollektivtilbudet, slik det ofte er i distriktene, er at tilbudet gjerne legges ned i skoleferien. Det betyr at innbyggerne og eventuelt turister, mister sitt eneste kollektivtilbud i skoleferiene.

Skoleskyssen er knyttet til tidsrommene for start og slutt på skoledagen. Dette tidsrommet samsvarer også i stor grad med tiden på døgnet når flest skal til og fra

jobb. Det gjør at det blir et stort press på materiell og sjåførere i disse to tidsrommene på dagen.

## 4.6 RAMMEBETINGELSER OG VIRKEMIDLER

### 4.6.1 Finansiering av drift av kollektiv- og ferjetransporten

Den fylkeskommunale kollektiv- og ferjedriften finansieres i hovedsak av følgende finansieringskilder:

- **Tilskudd fra fylkeskommunen** som igjen kommer fra rammetilskuddet fra staten og skatteinntekter. Rammetilskuddet er det viktigste inntektsgrunnlaget, og er fordelt gjennom statsbudsjettet og justert etter fylkenes ulike kostnadsbehov og strukturelle forhold. Fylkeskommunene mottar også en andel av inntekts- og formuesskatten fra innbyggerne.
- **Øremerkede tilskudd fra staten.** Gjennom byvekst- og belønningsavtalene får de ni største byområdene statlige midler som de kan bruke, og bruker, til drift av kollektivtransporten og finansiering av takstsamarbeidsavtaler.
- **Bompenger.** Det er tillatt å bruke bompenger til drift av kollektivtransporten. Men for å kunne bruke bompenger til å finansiere et tiltak, må tiltaket være omtalt i det enkelte byområdet sin stortingsproposisjon. Per 2025 er det kun bompengeproposisjonen til Oslo og Trondheim som åpner for å bruke bompenger til drift av kollektiv.
- **Billettinntekter.** Passasjerene betaler som regel en avgift for å reise med kollektivtransporten. I tillegg betaler kommunene en takst for hver elev som benytter skoleskyss som fylkeskommunen stiller til rådighet.

### 4.6.2 Tilgjengelige virkemidler for å balansere tilbudet innenfor rammebetingelsene

Når rammebetingelsene endres, for eksempel ved at kostnadene øker og/eller at inntektene reduseres, har fylkeskommunene tre hovedkategorier av virkemidler de kan ty til for å balansere tilbudet til de nye rammebetingelsene:

- **Justere tjenestetilbudet.** Kutt i eksisterende tilbud eller omlegging av ruter kan bidra til å redusere kostnadene til drift.
- **Øke billettinntektene.** Økning i priser og/eller omlegging av takststrukturen kan bidra til å øke billettinntektene.
- **Kostnadseffektivisering.** Tiltak for å redusere kostnader, kan bidra til en mer kostnadseffektiv drift. Det kan for eksempel gjelde forhold knyttet til organiseringen av kollektivtransporten og kontraktsutforming samt å gjøre

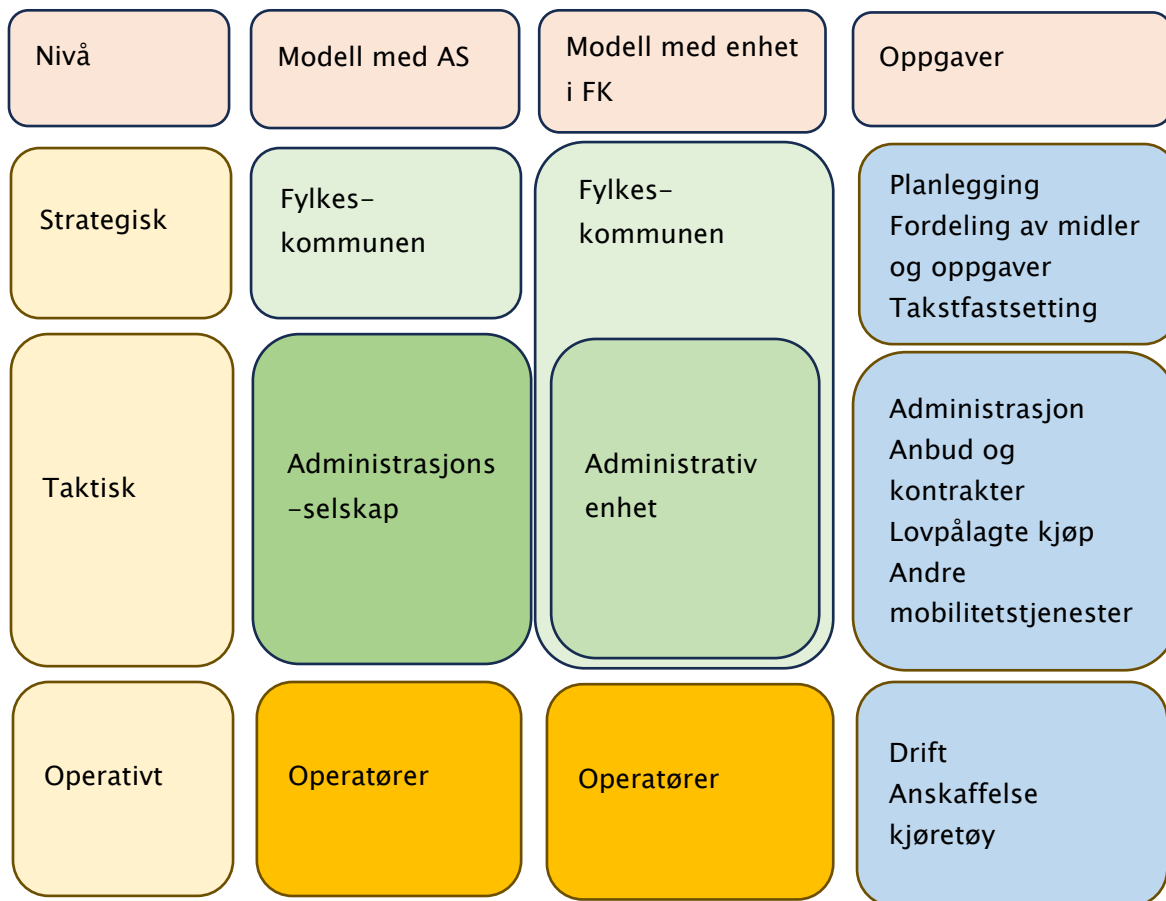
tiltak som reduserer risikoen for operatør. Selv om det er operatør som er ansvarlig for sykefravær blant sjåførere og mannskap, så kan fylkeskommunene bidra til å bedre arbeidsforholdene til sjåførere og mannskap gjennom for eksempel endringer i rutestruktur. Tilrettelegging for bedre fremkommelighet for bussen, er også tiltak som kan effektivisere driften. Det kan eksempelvis være å etablere kollektivfelt, kollektivtraséer og/eller innføre prioritering av bussen i kryss.

Det man må være oppmerksom på, er at statlige krav og øremerkede tilskudd kan være med å redusere fylkeskommunenes handlingsrom når det gjelder å tilpasse driften til endrede rammebetingelser. Innføringen av gratis ferje tar eksempelvis bort muligheten for å kunne øke billettinntektene for å balansere mot økte kostnader til drift av ferjesambandene. Det statlige tilskuddet som har vært gitt til reduserte billettpriser i de ni største byområdene, har også bidratt til at billettinntektene ikke har økt i takt med passasjerveksten i byområdene. Tilskuddet gjør det mer utfordrende å utnytte betalingsvilligheten for kollektivtransport.

#### **4.7 ORGANISERING AV FYLKESKOMMUNAL KOLLEKTIV- OG FERJETRANSPORT**

Fylkeskommune benytter i dag i hovedsak to ulike måter å organisere administrasjonen av kollektiv- og ferjetilbudet på – enten ved at det er opprettet et eget administrasjonsselskap (kollektivselskap) eller ved å ha en administrativ enhet som er integrert i fylkeskommunens egen organisasjon.

Figur 4–5 illustrerer hovedlinjene i hvordan planlegging og drift av det fylkeskommunale kollektiv- og ferjetilbudet er organisert.



Figur 4-5 Organisering av den fylkeskommunale kollektiv- og ferjetransporten (etter inspirasjon fra Aarhaug mfl. (2025)).

I modellen med eget administrasjonsselskap, har fylkeskommunen kun ansvar for det strategiske arbeidet knyttet til planlegging av kollektivtilbudet og fastsettelse av billettpriser, og de fordeler midler og oppgaver til kollektivselskapet.

Kollektivselskapet står for den praktiske planleggingen og administrasjonen av rutetilbudet, utforming av anbud, inngåelse av kontrakter med operatører og så videre. I denne modellen gir fylkeskommunen tilskudd til kollektivselskapet for å dekke selskapets kostnader utover det som billettinntektene dekker.

I den andre modellen uten eget kollektivselskap, foregår alle oppgavene knyttet til administrasjon av kollektivtilbudet, både på strategisk og taktisk nivå, i fylkeskommunen.

I begge modellene har operatørene kun ansvar for å drifte selve kollektivtilbudet samt å foreta anskaffelse av kjøretøy. Enkelte av fylkeskommunene har imidlertid valgt å anskaffe fartøy selv og stille disse til disposisjon for operatør. Det gjelder for eksempel Nordland fylkeskommune som eier noen fartøy som går i hurtigbåtsambandene.

Tabell 4-1 gir en oversikt over hvordan administrasjon av kollektiv- og ferjetransporten er organisert i de ulike fylkene, samt hvor mange årsverk som jobber med dette (høsten 2025). I tillegg til årsverkene som er ført opp i tabellen, benytter flere fylkeskommunale fellestjenester på eksempelvis lønn, regnskap og lignende. Fylkeskommunene har bidratt med informasjon til tabellen.

Tabell 4-1 Organisasjonsmodell og antall årsverk som jobber med administrasjon av kollektiv- og ferjetransport i de ulike fylkene.

Fylke	Adm. selskap	Administrativ enhet/administrasjonsselskap	Antall årsverk som jobber med administrasjon kollektiv- og ferjetransport Høsten 2025
Agder	Ja	Agder kollektivtrafikk AS Eies av Agder fylkeskommune (80 %) og Kristiansand kommune (20 %).	Ca. 40 i AKT 2 i Agder fylkeskommune
Akershus og Oslo kommune	Ja	Ruter AS Eies av Oslo kommune (60%) og Akershus fylkeskommune (40%).	422 fast ansatte i Ruter <sup>1</sup> 4 i Akershus <sup>2</sup> 2,5 i Oslo
Buskerud	Nei	Brakar har inntil første halvår 2025 vært et administrasjonsselskap, men er nå en egen seksjon i Samferdselsavdelingen i Buskerud fylkeskommune.	27
Finnmark	Nei	Avdeling i Finnmark fylkeskommune.	17
Innlandet	Nei	Innlandstrafikk – Seksjon i avdeling for samferdsel i Innlandet fylkeskommune	55
Møre og Romsdal	Nei	Fram – Avdeling i fylkeskommunen under Samferdsel	39
Nordland	Nei	Inngår i fylkeskommunens samferdselsavdeling	25
Rogaland	Ja	Kolumbus AS Heleid av Rogaland fylkeskommune	69 i Kolumbus 4 i fylkeskommunen
Telemark	Nei	Den administrative enheten inngår i seksjon Kollektiv i Telemark fylkeskommune	15
Troms	Nei	Organisert under samferdselsetaten i Troms fylkeskommune (en avdelingsledelse + fire seksjoner)	74–80 <sup>3</sup>
Trøndelag	Ja	AtB AS Aksjeselskap heleid av Trøndelag fylkeskommune.	26 i avdeling samferdsel i fylkeskommunen 127 i AtB <sup>5</sup>
Vestfold	Nei	Egen seksjon av sektor Samferdsel i Vestfold fylkeskommune I 2019 var kollektivtrafikken i Vestfold organisert i et AS. Ble en del av fylkeskommunen fra 1. januar 2020.	23
Vestland	Nei	Skyss	103 <sup>4</sup>

Fylke	Adm. selskap	Administrativ enhet/administrasjonsselskap	Antall årsverk som jobber med administrasjon kollektiv- og ferjetransport Høsten 2025
		Administrativ enhet underlagt Vestland fylkeskommune sin avdeling Mobilitet og kollektivtransport.	
Østfold	Nei	Østfold kollektivtrafikk Administrasjonsselskap i Østfold fylkeskommune.	22,6 per 24/11-2025 27,6 per 1/2-2026

<sup>1</sup>Innleid arbeidskraft er ikke medregnet. Ifølge Årsrapport 2024, var det innleid henholdsvis 85 og 182 (til sammen 267) konsulenter i Ruter og TET digital ([En attraktiv arbeidsplass – Årsrapport 2024](#)).

<sup>2</sup>Inkluderer ikke ledelse, støttefunksjoner og de som jobber med infrastrukturtiltak.

<sup>3</sup>Antallet er avhengig av om tilkallingsvikarer tas med eller ikke.

<sup>4</sup>I tillegg kommer Mobilitet og kollektivtransport og de fylkeseide enhetene Bybanen utbygging (eiendom seksjon) og Bybanen AS.

<sup>5</sup>Inkluderer 28 årsverk som jobber med oppgaver som egenutvikling av app og nettbutikk, forretningsutvikling med særskilt finansiering, prosjektfinansiering nye anbud, kjørekontor taxi og håndtering av bestillingstransport.

## Nærmere om t-bane, bybane og trikk

Sporveien AS ansvar for å bygge, utvikle og forvalte infrastruktur for trikk og t-bane i Oslo og Akershus. Sporveien kjører trikkene og t-banen i Oslo og Akershus og leverer busstjenester gjennom selskapet Unibuss.<sup>16</sup>

Bybanen AS er 100 % eid av Vestland fylkeskommune og har ansvar for drift og forvaltning av infrastruktur og vognmateriell samt levering av passasjertransport til Skyss.<sup>17</sup>

Det er Trondheim kommune som eier og har ansvar for infrastrukturen til Gråkallbanen, mens Trøndelag fylkeskommunen via AtB har ansvar for å anskaffe trikkedriften. Boreal drifter Gråkallbanen på oppdrag for AtB.<sup>18</sup>

## 4.8 KONTRAKTSTYPER

Tabell 4-2 viser en oversikt hvilke kontraktstyper de ulike fylkeskommunene/ kollektivselskapene har med sine operatører per 2025, og om det har vært endringer i perioden 2019-2024. I tillegg kommer rute-, takst og billettsamarbeidsavtale med Jernbanedirektoratet for tog i Oslo og Akershus,

<sup>16</sup> [Sporveien](#)

<sup>17</sup> [Bybanen AS – Bybanen](#)

<sup>18</sup> [Gråkallbanen – Boreal](#)

Rogaland, Vestland og Trøndelag som gjør det mulig å benytte tog på samme måte som øvrig kollektivtransport.

Tabell 4-2 Oversikt over kontraktstyper med operatørene som kjører fylkeskommunal kollektivtransport i 2024 og eventuelle endringer i perioden 2019-2024 (Kilde: fylkeskommunene).

Fylke	Driftsart	Type kontrakter i 2025	Endringer i perioden 2019-2024
Agder	Buss Båt Ferje	Bruttokontrakter	Én båtkontrakt var nettokontrakt fram til 2023 Det er én ferjekontrakt, og den gikk fra netto- til bruttokontrakt f.o.m. 2021
Akershus og Oslo kommune	Buss Båt Trikk T-bane	Bruttokontrakter for buss, båt og trikk og t-bane (samarbeidsavtale/ tjenestekjøp med Sporveien AS).	Ingen
Buskerud	Buss Ferje	Bruttokontrakter	Ferje var nettokontrakt, og er etter fornyelse en bruttokontrakt
Finnmark	Buss Båt Ferje	Bruttokontrakter for buss og nettokontrakter for buss på små kontrakter for Fleks, båt og ferje. Fra 2026 vil det inngås bruttokontrakter for båt og ferje.	Overgang fra netto- til bruttokontrakter på buss 1. oktober 2023
Innlandet	Buss Ferje	Har både netto- og bruttokontrakter på buss Ikke oppgitt for ferje	Ingen
Møre og Romsdal	Buss Båt Ferje	Bruttokontrakter Unntak én nettokontrakt på buss knyttet til et lite område i Moldefjorden, og samarbeid med Trøndelag fylkeskommune om Kystekspresen	I perioden 2019-2020 så gikk tre av syv kontraktpakker i fylkesvegferjedrifta over fra netto- til bruttokontrakt. Per 01.01.2020 så gikk kontraktpakken tilknyttet Romsdal, Nordmøre og Indre Sunnmøre samt resterende samband på kontraktpakken i Sula (Sykkylven-Magerholm) over til bruttokontrakt.
Nordland	Buss Båt Ferje	Bruttokontrakter (bortsett fra en godsroute båt)	En av de minste båtrotene ble endret fra netto- til bruttokontrakt i 2023
Rogaland	Buss Båt Ferje	Kun bruttokontrakter	Ingen
Telemark	Buss Båt Ferje	Nettoavtale i egenregi (FKF) med båt og ferje. Nettoavtaler buss utenfor Grenland t.o.m. 30.06.26, bruttoavtaler fra 01.07.26. Bruttoavtale buss i Grenland fra 01.07.25	R1 gikk over fra å være kommersiell ekspressbussrute til offentlig finansiert rute på bruttoavtale fra 01.01.23.

Fylke	Driftsart	Type kontrakter i 2025	Endringer i perioden 2019–2024
Troms	Buss Båt Ferje	Bare bruttokontrakter	To ferjesamband gikk fra netto- til bruttokontrakt f.o.m. 2021
Trøndelag	Buss Båt Ferje	Bruttokontrakter på alle fra og med 1. januar 2025	Endring i en kontrakt (Follapakken) som gikk fra netto- til bruttokontrakt i februar 2021. En ferjestrekning gikk fra netto- til bruttokontrakt 1. januar 2025
Vestfold	Buss	Bruttokontrakter Gir tilskudd til en båt med nettokontrakt for andel skoleskyss	Ingen
Vestland	Buss	Bruttokontrakter	Ingen
	Båt	Ca. 50–50 fordeling mellom brutto- og nettokontrakter	Ingen
	Ferje	Ca. 70–30 fordeling mellom brutto- og nettokontrakter	I Hordalandsregionen har det vært en gradvis overgang fra 100 % netto kontrakter i 2018 til 100 % bruttokontrakter i 2020. (Sogn og Fjordane omstiller fra og med desember 2027)
Østfold	Buss Ferje	Bruttokontrakter	Ingen

Fylkeskommunene og operatørene har ulike mål. Fylkeskommunene bruker midler på kollektivtransport for at befolkningen skal få et best mulig kollektivtilbud innenfor gitte ressurser, mens operatørene primært har som mål å tjene penger på tjenesten de leverer. Hensikten med kontrakter mellom fylkeskommunene og operatørene er å bidra til at operatørene ved å arbeide for å nå egne mål, også bidrar til å arbeide for fylkeskommunens målsettinger (Holmeid og Heldal, 2004).

Det er i hovedsak to hovedtyper kontrakter som benyttes for å regulere avtalene mellom fylkeskommunene og operatørene: nettokontrakter og bruttokontrakter.

En bruttokontrakt innebærer at fylkeskommunen/kollektivselskapet betaler operatøren et bestemt beløp for å trafikkere en strekning. Billettinntektene som operatøren mottar fra de reisende, tilfaller fylkeskommunen/kollektivselskapet. Operatøren har dermed ingen risiko knyttet til inntektssiden i avtaleforholdet.

Ved en nettokontrakt er det operatøren som får billettinntektene, mens fylkeskommunen/kollektivselskapet yter et tilskudd til operatøren som kommer i tillegg til billettinntektene.

Den som har inntektsansvaret vil ha det største insitamentet til å ta initiativ i markedet for å generere mest mulig trafikkvolum, som gjør underskuddet så lite som mulig. En fordel med nettokontrakt er derfor at operatøren vil ha insentiver til å levere kvalitet i tjenestene og markedsføre tilbudet, slik at billettinntektene blir høyest mulig. Det innebærer imidlertid en høyere risiko for operatøren som de må prise inn i sitt tilbud, og det er en fare for at operatør prioriterer lønnsomme ruter framfor samfunnsnytte. Det kan også være vanskeligere for fylkeskommunen/kollektivselskapet å gjøre endringer i tilbudet.

I en bruttokontrakt er det fylkeskommunen/kollektivselskapet som tar den økonomiske risikoen knyttet til billettinntektene, og det minsker dermed risikoen for operatøren. Bruttokontrakt gir fylkeskommunen/kollektivselskapet bedre styringsmulighet over tilbudet, og det er enklere å endre ruter og tilbud i tråd med politiske mål.

Det er en avveining mellom fordeler og ulemper om brutto- eller nettokontrakter skal velges. Holmeid og Heldal (2004) argumentere for at fylkeskommunene er bedre tjent med å bruke bruttokontrakter enn nettokontrakter. De mener at det man eventuelt taper i svekket markedsorientering ved at fylkeskommunen, og ikke operatørene, har inntektsansvar, kompenseres gjennom bedre muligheter for en langsiktig utvikling av tilbudet og sterkere konkurranse om kontraktene.

Tabell 4-2 viser at bruttokontrakter dominerer i 2025 og har gjort det i hele perioden 2019-2025. Det har vært, og planlegges også framover, en overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter. Generelt er det kontraktene på båt og ferje som har hengt lengst igjen på nettokontrakt.

## 5 UTVIKLING I FYLKESKOMMUNAL KOLLEKTIVTRANSPORT – FERJE IKKE INKLUDERT

---

Kapitlet belyser kostnadsutviklingen i fylkeskommunal kollektivtransport i perioden 2019 til 2024, samt utviklingen i kollektivtilbud, produktivitet og billettinntekter. Kapitlet omhandler transportmidlene buss, båt, trikk, t-bane og bybane. Ferje omhandles for seg i kapittel 6.

Analysen er i hovedsak på aggregert nivå, men relevante variasjoner mellom fylkeskommunene belyses og kommenteres.

### 5.1 KOSTNADSUTVIKLING

For å belyse kostnadsutviklingen, har vi analysert følgende indikatorer:

- Totale kostnader fylkeskommunal kollektivtransport (Kollektivtrafikkforeningens database)
- Netto driftsutgifter fylkeskommunal kollektivtransport (SSB tabell 12368)
- Totale kostnader fylkeskommunal kollektivtransport per innbygger (Kollektivtrafikkforeningens database og SSB tabell 06913)
- Netto driftsutgifter fylkeskommunal kollektivtransport per innbygger (SSB tabell 12368 og 06913)
- Total kostnad per reise (Kollektivtrafikkforeningens database og SSB tabell 11910)

#### 5.1.1 Totale kostnader

Tabell 5-1 viser fylkeskommunenes totale kostnader til kollektivtransport i løpende og faste kroner, samt prosentvis endring fra 2019 til 2024. Totalkostnadene inkluderer også utgifter til tog i helintegreerte takstsamarbeid. I Oslo og Akershus inngår fylkeskommunale kostnader til tog i takstsamarbeid i andre kostnader, mens de i Rogaland, Trøndelag og Vestland inngår i kostnadene oppgitt for buss.

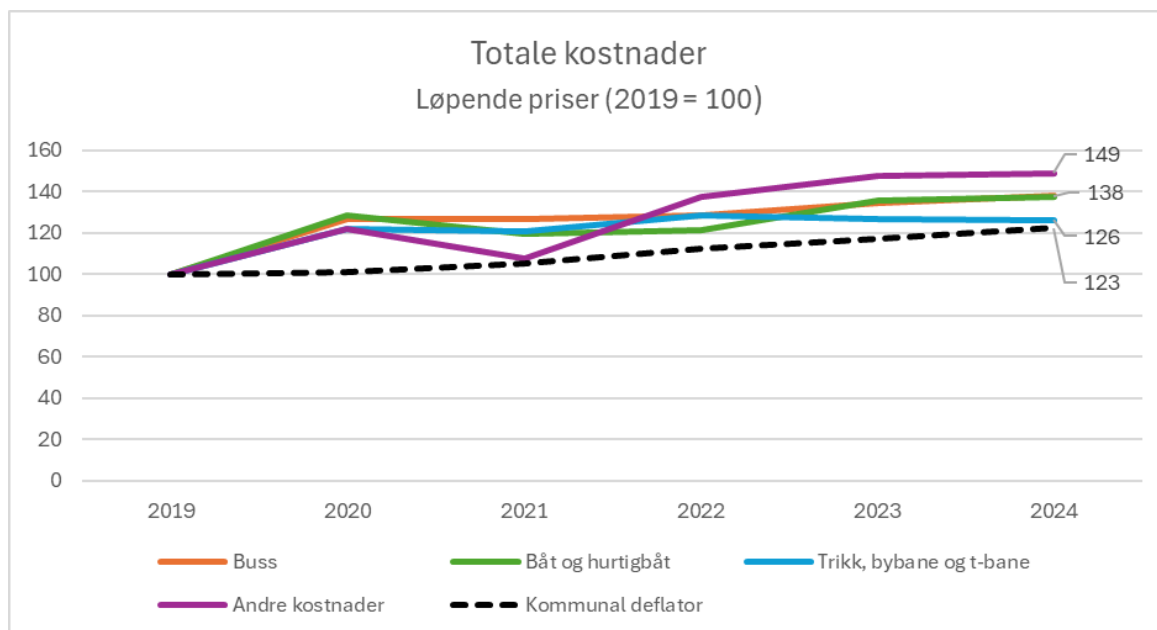
Tabell 5-1: Utviklingen i totale kostnader til fylkeskommunal kollektivtransport i løpende og faste priser inkludert kostnader til tog i takstsamarbeid (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer).

Totalt kostnader Løpende priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring i løpende priser	Prosent endring løpende priser
Buss	14 400 319	19 883 081	5 482 762	38 %
Båt og hurtigbåt	1 764 293	2 430 880	666 587	38 %
Trikk, bybane og t-bane	2 892 003	3 653 449	761 446	26 %
<b>Sum driftsarter</b>	<b>19 056 617</b>	<b>25 967 412</b>	<b>6 910 794</b>	<b>36 %</b>
Andre kostnader	2 986 956	4 453 501	1 466 545	49 %
<b>Total</b>	<b>22 043 573</b>	<b>30 420 912</b>	<b>8 377 339</b>	<b>38 %</b>
Totalt kostnader Faste priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring i faste priser	Endring faste priser
Buss	17 363 562	19 883 081	2 519 519	15 %
Båt og hurtigbåt	2 127 343	2 430 880	303 537	14 %
Trikk, bybane og t-bane	3 487 108	3 653 449	166 341	5 %
<b>Sum driftsarter</b>	<b>22 978 015</b>	<b>25 967 412</b>	<b>2 989 397</b>	<b>13 %</b>
Andre kostnader	3 601 600	4 453 501	851 901	24 %
<b>Total</b>	<b>26 579 615</b>	<b>30 420 912</b>	<b>3 841 297</b>	<b>14 %</b>

Fra 2019 til 2024 har kostnadene i faste priser økt med ca. 3,8 milliarder kroner, tilsvarende 14 prosent. Den største prosentvise økningen gjelder posten «andre kostnader», som i hovedsak består av utgifter Ruter ikke har fordelt på driftsart for kollektivtransport i Oslo og Akershus. Denne posten inkluderer godtgjørelse til togoperatør på nær 1,5 milliarder kroner i 2024, en økning på 470 millioner kroner fra 2019 i løpende priser (46 prosent økning). I faste priser utgjør det 261 millioner kroner og 21 prosent økning.

Tabellen viser ellers at kostnadsveksten er størst for buss og båt/hurtigbåt, og lavest for trikk, t-bane og bybane. Bybanen i Bergen er i perioden utvidet og står for en stor del av kostnadsøkningen for trikk, t-bane og bybane.

Figur 5-1 viser utviklingen i totale kostnader per driftsart indeksert, hvor kostnadene i 2019 er satt til 100.



Figur 5-1 Utvikling i totale kostnader til buss, båt/hurtigbåt, trikk, t-bane, bybane og tog i takstsamarbeid per år fra 2019 til 2024. Figuren er basert på løpende, indekserte kostnader hvor 2019 er lik 100. For sammenligning, er kommunal deflator inkludert i figuren (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database med enkelte justeringer).

Vestfold hatt den største kostnadsøkningen (+94 prosent), mens nabofylket Telemark har hatt en nedgang i kostnadene i løpende priser (-5 prosent). Samlet for disse to fylkene er økningen litt over gjennomsnittet (+44 prosent).

Rogaland (+60 prosent) og Trøndelag (+51 prosent) har også hatt en kostnadsvekst betydelig over landsgjennomsnittet. Innlandet (+19 prosent) har en lavere kostnadsvekst enn økningen i konsumprisindeksen (KPI) i perioden, noe som betyr at kostnadene har gått svakt ned målt i faste priser (-2 prosent).

Oslo og Akershus står for litt over 40 prosent av de samlede kostnadene til fylkeskommunal kollektivtransport, og har en utvikling på nivå med landsgjennomsnittet.

### 5.1.2 Netto driftsutgifter samlet og per driftsart

Tabell 5-2 viser fylkeskommunenes netto driftsutgifter<sup>19</sup> til buss, båt, trikk, bybane og t-bane i løpende priser for 2019 og 2024.

Finansieringsbehovet har økt med 23 prosent i faste priser, noe mer enn totalkostnadene (økning på 14 prosent). I faste priser tilsvarer dette en økning på

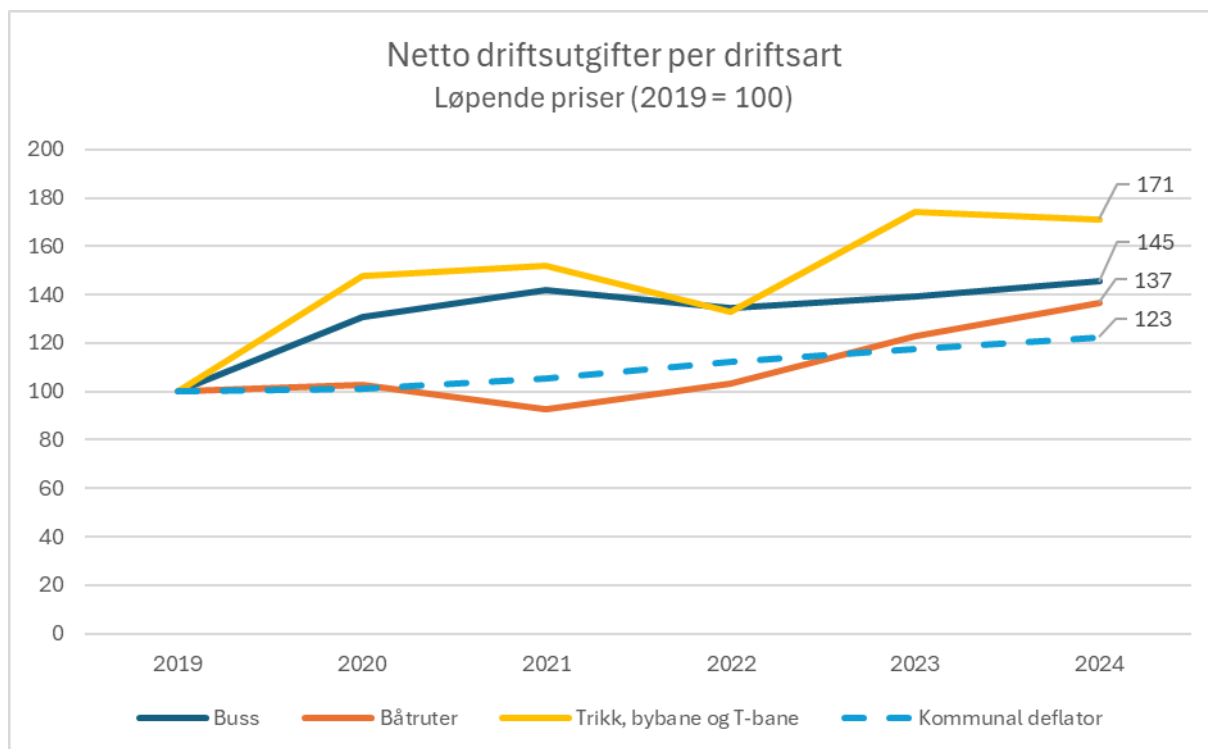
<sup>19</sup> Netto driftsutgifter viser driftsutgiftene inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene, som blant annet inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra (SSB).

om lag 3 milliarder kroner. Økningen er størst for de skinnegående driftsartene trikk, bybane og t-bane, og noe mindre for buss. Vi kjenner ikke årsaken til hvorfor netto driftsutgifter for trikk, bybane og t-bane har økt med 42 prosent i faste priser, mens totale kostnader bare har økt med 5 prosent i faste priser. Det kan ha noe gjøre med hvordan eksempelvis byvekstmidler føres på driftsart, men dette må eventuelt undersøkes nærmere.

Tabell 5-2: Utviklingen i netto driftsutgifter til fylkeskommunal kollektivtransport i løpende og faste priser (Kilde: SSB tabell 12368).

Netto driftsutgifter Løpende priser Beløp i 1 000 kroner	2019	2024	Endring i kroner Løpende priser	Endring i prosent Løpende priser
Buss	8 173 212	11 884 849	3 711 637	45 %
Båtruter	1 519 998	2 080 056	560 058	37 %
Trikk, bybane og t-bane	1 660 520	2 842 245	1 181 725	71 %
<b>Samlet</b>	<b>11 353 730</b>	<b>16 807 150</b>	<b>5 453 420</b>	<b>48 %</b>
Netto driftsutgifter Faste priser Beløp i 1 000 kroner	2019	2024	Endring i kroner Faste priser	Endring i prosent Faste priser
Buss	9 855 064	11 884 849	2 029 785	21 %
Båtruter	1 832 777	2 080 056	247 279	13 %
Trikk, bybane og t-bane	2 002 215	2 842 245	840 030	42 %
<b>Samlet</b>	<b>13 690 057</b>	<b>16 807 150</b>	<b>3 117 093</b>	<b>23 %</b>

Figur 5-2 viser utviklingen i netto driftsutgifter til fylkeskommunal kollektivtransport for buss, båt/hurtigbåt, trikk/bybane og t-bane per år fra 2019 til 2024. Figuren viser kostnadene i løpende kroner hvor kostnadene i 2019 er satt lik 100.



Figur 5-2: Utviklingen i netto driftsutgifter til fylkeskommunal kollektivtransport i løpende priser, hvor 2019 = 100 (Kilde: SSB tabell 12368).

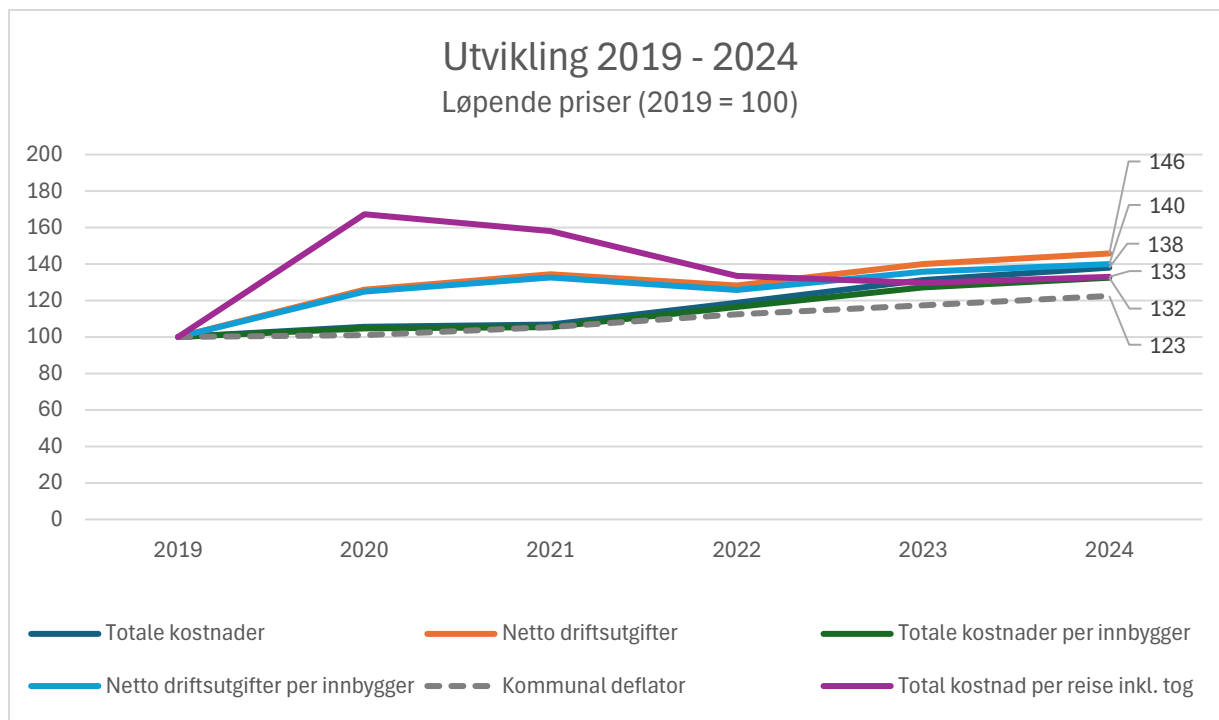
Endringen varierer betydelig mellom fylkene. Økningen har vært særlig høy i Oslo/Akershus og Vestland, som står for 2,3 milliarder av den samlede økningen på 3 milliarder kroner. Telemark, Buskerud og Agder har hatt nedgang i faste priser.

### 5.1.3 Totale kostnader per innbygger, netto driftskostnader per innbygger og kostnad per reise

Figur 5-3 viser utviklingen i totale kostnader per innbygger og netto driftsutgifter per innbygger, sammen med kostnad per reise. Totale kostnader per innbygger har økt noe mindre enn totalkostnadene (33 prosent mot 38 prosent), fordi befolkningen har økt med om lag 4 prosent i perioden. Det samme gjelder netto driftsutgifter per innbygger som har økt med 40 prosent, mens netto driftsutgifter samlet har økt til indeks 46 prosent.

Kostnad per reise har økt noe mindre enn totale kostnader fra 2019 til 2024, siden antall reiser<sup>20</sup> har økt fra 667 til 692 millioner (3,8 prosent). Under pandemien steg kostnaden per reise kraftig, fordi tilbudet i stor grad ble opprettholdt mens antall reiser falt betydelig. Fylkeskommunene fikk koronatilskudd under pandemien for å dekke opp for tapte billettinntekter.

<sup>20</sup> Inkluderer reiser med tog i områder med helintegreert takstsamarbeid



Figur 5-3 Utviklingen i totale kostnader og netto driftsutgifter per innbygger til fylkeskommunal kollektivtransport, samt total kostnad per reise i løpende priser, hvor 2019 = 100 (Kilde: SSB tabell 12368, tabell 06913 og tabell 11910, samt Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer).

## 5.2 UTVIKLING I KOLLEKTIVTILBUDET

For å belyse utviklingen i det fylkeskommunale kollektivtilbudet, har vi analysert følgende indikatorer:

- Antall rutekilometer samlet og per driftsart (SSB tabell 11910)
- Antall rutekilometer per innbygger (SSB tabell 11910)
- Antall reiser/passasjerer (SSB tabell 11910)
- Passasjerkilometer (SSB tabell 11910)
- Passasjerkilometer per innbygger (SSB tabell 11910 og 06913)
- Status overgang til nullutslipp (Kilde: Statens vegvesen)
  - Andel nyregistrerte bybusser etter drivstofftype
  - Andel bybusser med ulike typer drivstoff – andel av total bestand
  - Andel langdistansebusser etter drivstoff – andel av total bestand

### 5.2.1 Rutekilometer samlet og per driftsart

Tabell 5-3 angir hvordan produksjonen (rutekilometer)<sup>21</sup> har endret seg for de ulike driftsformene fra 2019 til 2024.

Tabell 5-3 Utvikling i rutekilometer perioden 2019-2024 i 1000 km (Kilde: SSB tabell 11910).

Rutekilometer 1000 km	2019	2024	Endring i rutekilometer	Prosent endring
Buss	301 961	311 348	9 387	3 %
Båtruter	7 335	6 739	-596	-8 %
Trikk, bybane og t-bane	15 783	16 818	1 035	7 %
<b>Total</b>	<b>325 078</b>	<b>334 904</b>	<b>9 826</b>	<b>3 %</b>

Samlet økning i rutekilometer produsert i perioden er 3 prosent, og dette skyldes i hovedsak økningen i busstrafikken (3 prosent) som har det største volumet. Ruteproduksjonen med buss har økt i Agder, Akershus, Finnmark, Innlandet, Rogaland, Troms, Trøndelag og Vestland, mens Buskerud, Møre og Romsdal, Nordland, Telemark, Vestfold og Østfold har hatt nedgang. Med unntak, så ser økningen ut til å være størst i byene som har byvekstavtale.

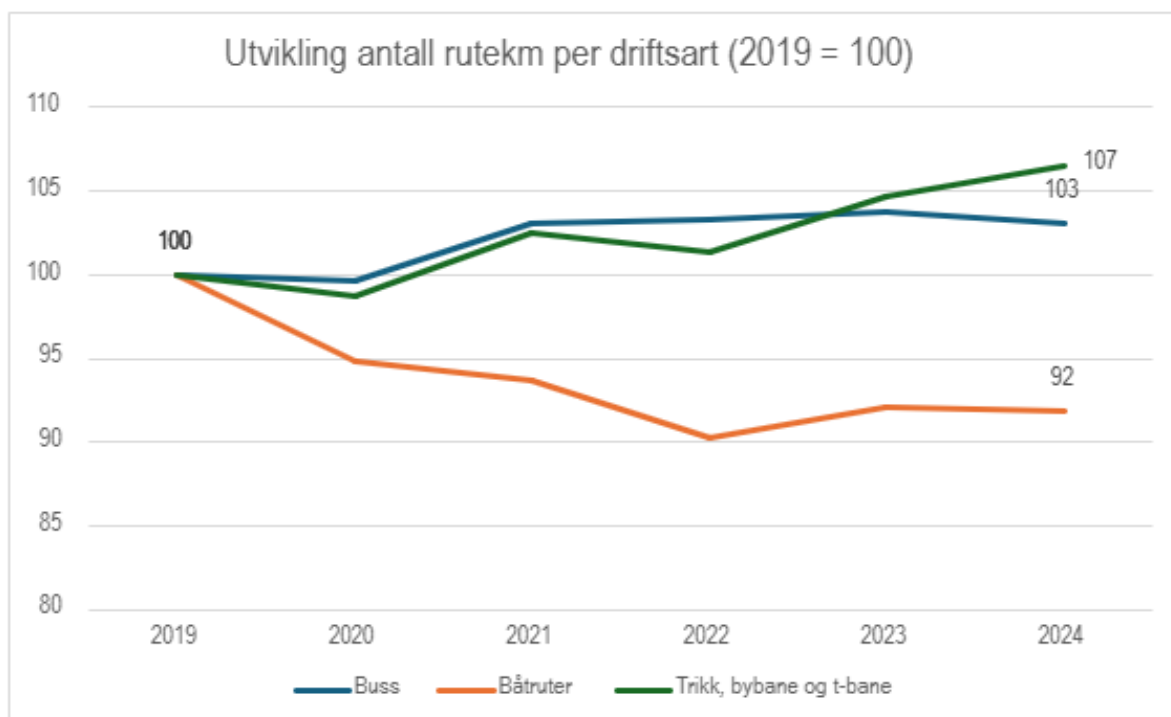
Rutekilometer produsert med båt er redusert med 8 prosent i perioden. Dette skyldes primært nedgang i ruteproduksjon i fylker som har mye båttrafikk; Nordland, Trøndelag, Møre og Romsdal og Rogaland.

Økning i rutekilometer for trikk, bybane og t-bane skyldes i stor grad utvidelsen av bybanen i Bergen, men det har også vært 2 prosent økning i rutekilometer i Oslo.

Rutetilbudet for båt ble relativt mye redusert under pandemiårene 2020 til 2022, og har deretter stabilisert seg på et lavere nivå enn 2019 i årene etter, som vist i Figur 5-4.

---

<sup>21</sup> Summen av avstanden som kjøres/seiles i rute (SSB).



Figur 5-4 Utviklingen i antall rutekilometer for de ulike driftsartene, 2019 = 100 (Kilde: SSB tabell 11910).

## 5.2.2 Rutekilometer per innbygger

Befolkningsveksten i Norge var 4,2 prosent fra 2019 til 2024 (SSB tabell 06913). Økningen i rutetilbudet av kollektivtransport har ikke vært tilsvarende stor i samme periode (3 prosent, se Tabell 5-3). Det gjør at antall rutekilometer per innbygger samlet har sunket med 1 prosent, som Tabell 5-4 viser.

Tabell 5-4 Utvikling i rutekilometer per 1000 innbygger i perioden 2019-2024 i 1000 km (Kilde: SSB tabell 11910).

Rutekilometer per 1000 innbygger	2019	2024	Endring antall	Prosent endring
Buss	56 256	55 654	-602	-1 %
Båtruter	1 366	1 205	-161	-12 %
Trikk, bybane og t-bane	2 940	3 006	66	2 %
<b>Samlet</b>	<b>60 562</b>	<b>59 865</b>	<b>-697</b>	<b>-1 %</b>

### 5.2.3 Antall reiser

Antall reiser<sup>22</sup> med buss, båt og trikk, bybane og t-bane har samlet økt med 3,5 % i perioden fra 2019 til 2024 (se Tabell 5-5). Når man tar med tog i takstsamarbeid, er økningen i antall reiser samlet på 4 prosent.

Tabell 5-5 Utvikling i antall reiser perioden 2019-2024 (antall i 1000) (Kilde: SSB tabell 11910 og tall for tog fra fylkeskommuner/Jernbanedirektoratet).

Reiser (antall i 1000)	2019	2024	Endring antall	Prosent endring
Buss	416 900	437 100	20 200	5 %
Båtruter	9 700	8 400	-1 300	-13 %
Bybane, trikk og t-bane	192 000	194 700	2 700	1 %
<b>Samlet</b>	<b>618 600</b>	<b>640 200</b>	<b>21 600</b>	<b>3,5 %</b>
Tog i takstsamarbeid	48 500	51 900	3 400	7 %
<b>Samlet inkludert tog</b>	<b>667 100</b>	<b>692 200</b>	<b>25 100</b>	<b>4 %</b>

Størstedelen av økningen i antall reiser på fylkeskommunal kollektivtransport har skjedd med buss, som har hatt en samlet økning på 5 prosent fra 2019 til 2024. Det er imidlertid store ulikheter mellom fylkene. Det har vært økning i Troms (42 prosent), Rogaland (30 prosent), Trøndelag (22 prosent), Agder (6 prosent), Akershus (3 prosent) og Vestland (3 prosent). Øvrige fylker har hatt nedgang i antall reiser, og den største prosentvise nedgangen har vært i Innlandet (-26 prosent), Østfold (-16 prosent) og Møre & Romsdal (-13 prosent).

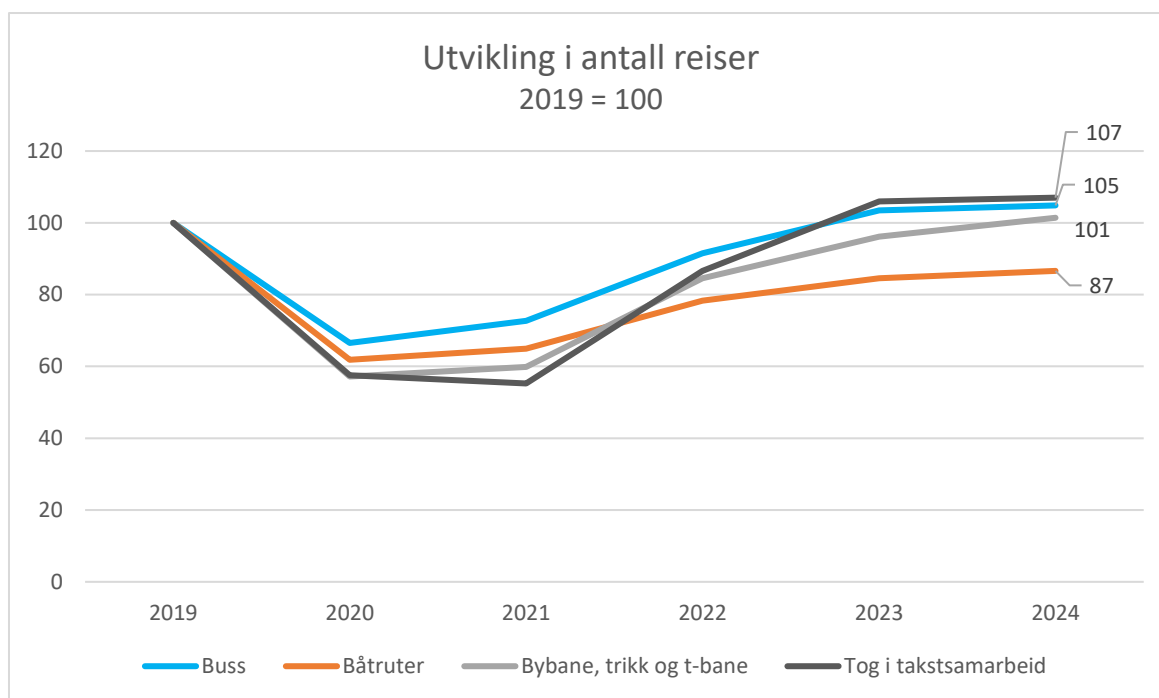
Antall båt-reiser er redusert med hele 13 prosent fra 2019 til 2024. Det er nedgang i alle fylkene med unntak av Troms, Oslo og Østfold. Nedgangen er volummessig størst i Rogaland (-36 prosent), Trøndelag (-15 prosent), Nordland (-9 prosent) og Vestland (-8 prosent).

Trikk, bybane og t-bane hadde en liten økning (1 prosent). En nedgang i Oslo på 3 prosent mer enn veies opp av en stor økning på bybanen i Bergen (38 prosent), som skyldes utvidelsen av bybanen i 2022.

Figur 5-5 viser utviklingen i antall reiser på buss, trikk, bybane, t-bane og båt i årene 2019 til 2024, hvor antall reiser i 2019 er satt til 100 og de påfølgende årene er sett i forhold til 2019.

---

<sup>22</sup> Antall påstigninger (SSB).



Figur 5-5 Utviklingen i antall reiser for de ulike driftsartene, 2019 = 100 (Kilde: SSB tabell 11910).

Alle driftsartene fikk en stor nedgang i antall reiser under covid-19-pandemien. Buss, trikk, bybane, t-bane og tog i takstsamarbeid har hentet seg inn etter pandemien, mens båttrafikken har hatt dårligere utvikling. Nedgangen i reiser med båttrafikk kan delvis ha sammenheng med at rutetilbudet er redusert, jmfør kapittel 5.2.2.

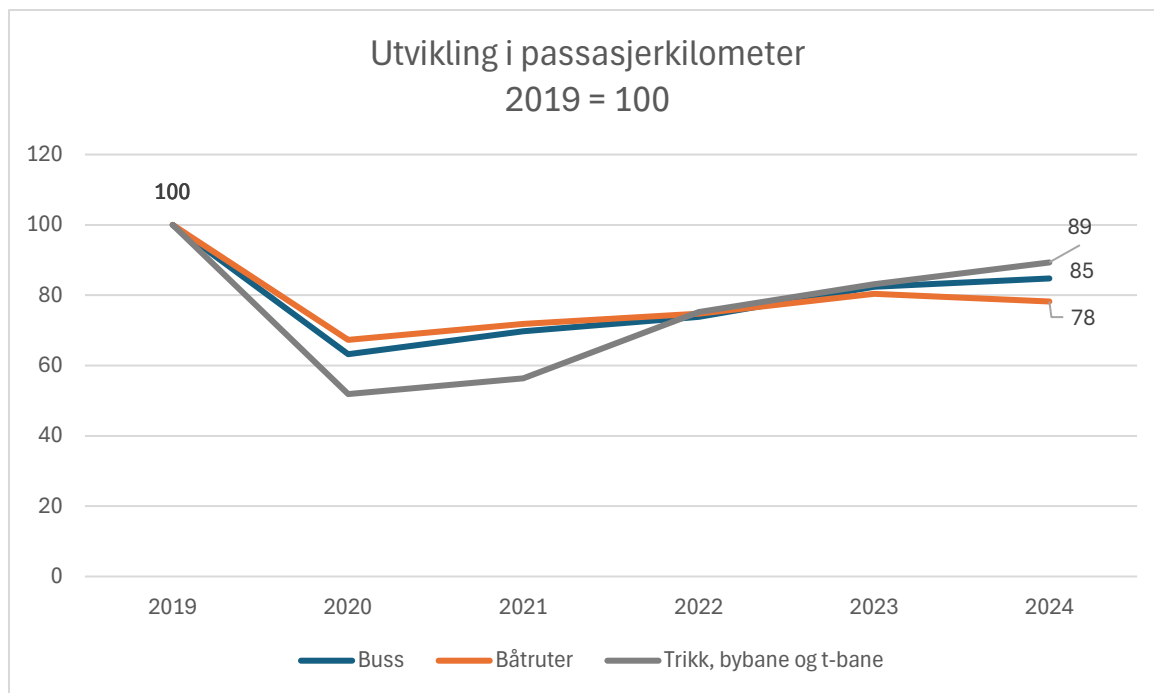
#### 5.2.4 Passasjerkilometer

Antall passasjerkilometer<sup>23</sup> er totalt redusert med 15 prosent i perioden 2019–2024, og alle driftsarter viser en nedgang. Dette er vist i Tabell 5-6 og Figur 5-6.

Tabell 5-6 Utvikling i passasjerkilometer i perioden 2019–2024 i 1000 km (Kilde: SSB tabell 11910).

Passasjerkilometer 1000 km	2019	2024	Endring antall	Prosent endring
Buss	3 776 999	3 201 328	-575 671	-15 %
Båtruter	244 066	190 783	-53 283	-2 %
Trikk, bybane og t-bane	997 147	890 929	-106 218	-11 %
<b>Samlet</b>	<b>5 018 212</b>	<b>4 283 040</b>	<b>-735 172</b>	<b>-15 %</b>
Tog i helintegreerte takstsamarbeid		1 079 000		
<b>Sum inkludert tog</b>		<b>5 362 040</b>		

<sup>23</sup> Antall påstigninger multiplisert med gjennomsnittlig reiselengde (SSB).



Figur 5-6 Utviklingen i antall passasjerkilometer for de ulike driftsartene, 2019 = 100 (Kilde: SSB tabell 11910).

Nedgangen i perioden kan delvis forklares med at det har vært en endring i beregningen av passasjerkilometer i 2022 i Oslo/Akershus for regionbuss. Omleggingen reduserte antallet passasjerkilometer med 47 % for regionbuss, tilsvarende om lag 376 millioner passasjerkilometer årlig. Siden historiske tall ikke ble revidert, bidrar dette til at statistikken gir et for negativt bilde av utviklingen.

Grunnlaget for beregning av passasjerkilometer har gradvis blitt bedre etter hvert som automatiske passasjertellinger har fått større utbredelse og leverer mer pålitelige data. Dette kan føre til endringer i beregningsmetodene, noe som igjen kan påvirke rapporterte tall. Det er derfor knyttet noe større usikkerhet til utviklingen i passasjerkilometer enn til andre nøkkeltall, som for eksempel rutekilometer.

Nedgangen i passasjerkilometer for buss (-15 prosent) skyldes i stor grad kraftig nedgang i Oslo (-33 prosent), Akershus (-45 prosent) og Innlandet (-45 prosent). Det var også nedgang i Østfold, Vestfold, Buskerud, Nordland, Troms og Finnmark. Trøndelag og Rogaland hadde økning på henholdsvis 22 prosent og 35 prosent. Også Agder og Telemark har hatt økt antall passasjerkilometer denne perioden.

Det var stor nedgang i passasjerkilometer i båttrafikken (-22 prosent), hvor en stor del av nedgangen har skjedd i store båtfylker som Vestland (-36 prosent) og Rogaland (-30 prosent) samt i Akershus (-22 prosent). Det var også nedgang i Møre

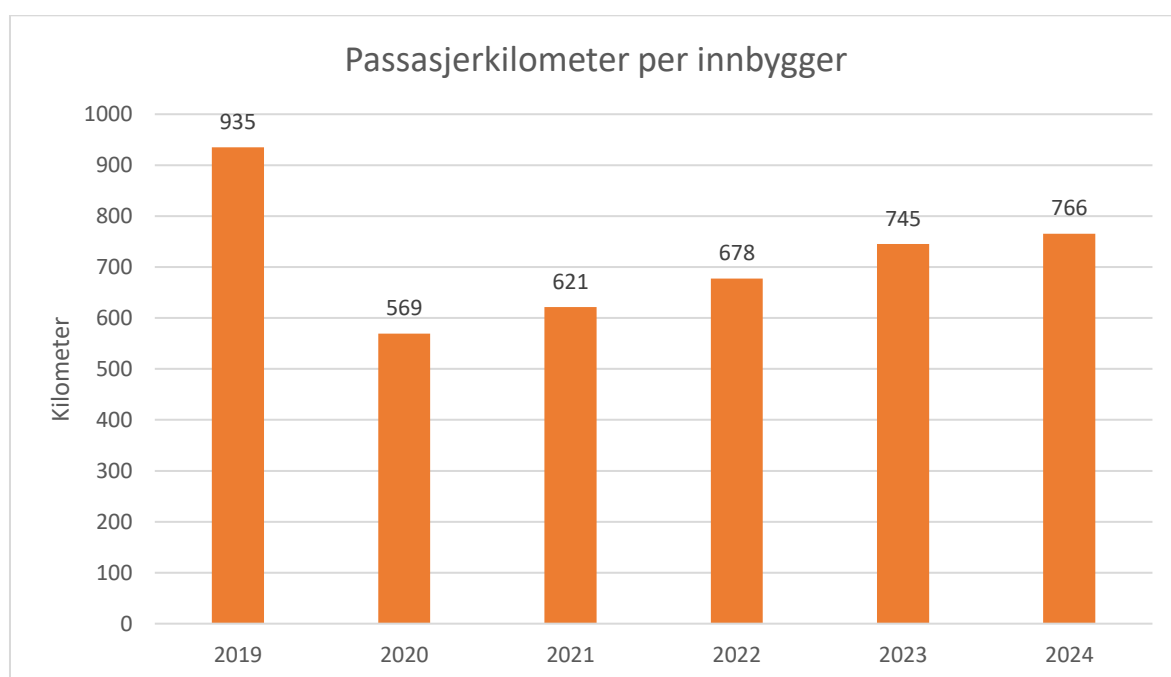
og Romsdal, Vestfold, Telemark, Agder, Trøndelag og Finnmark. Oslo og Troms hadde økning i passasjerkilometer på henholdsvis 8 prosent og 12 prosent.

Trikk, bybane og t-bane viser en samlet nedgang i passasjerkilometer på -15 prosent. Det skyldes at det i tidsperioden var 16 prosent nedgang i Oslo. Det har vært en økning i passasjerkilometer på henholdsvis 31 prosent og 13 prosent for Vestland (Bergen) og Trøndelag (Trondheim).

I perioden 2019 til 2024 er det en klar nedgang i antall passasjerkilometer, og det er ikke samme økning etter pandemien som det har vært for andre indikatorer som «antall reiser» og «antall rutekilometer». Det er mulig at dette skyldes at det etter pandemien gjennomføres et større antall korte reiser i byområdene, mens lengre bussreiser er redusert. Det kan være flere årsaker til denne trenden. Bruk av hjemmekontor har holdt seg høyere etter pandemien hvilket gir mest utslag på de lengre kollektivreisene. Satsingen på kollektivtrafikk har etter pandemien vært størst i de største byene, der det typisk er mange korte kollektivreiser. Her kan det ha vært prioritert frekvens og stamlinjer i bynære områder, framfor lengre og mer perifere ruter.

### 5.2.5 Passasjerkilometer per innbygger

Samlet reduksjon i antall passasjerkilometer på kollektivtransport på 15 prosent sammen med en befolkningsvekst på 4,2 prosent, gjør at passasjerkilometer per innbygger i 2024 er 18 prosent lavere enn i 2019 som Figur 5-7 viser.



Figur 5-7 Utviklingen i antall passasjerkilometer per innbygger (Kilde: SSB tabell 11910 og 06913).

I og med at passasjerkilometer ble kraftig redusert under pandemien, ble det et fall i passasjerkilometer per innbygger fra 2019 til 2020. Det har imidlertid vært jevn vekst siden 2020, selv om man ikke har kommet på samme nivå som i 2019.

Det har vært nedgang i passasjerkilometer per innbygger i Oslo (-36 prosent), Møre og Romsdal (-30 prosent) og Nordland (-6 prosent), men betydelig økning i Trøndelag (17 prosent) og Rogaland (29 prosent). Det må imidlertid tas i betraktning at i 2022 skjedde en endring i beregningen av passasjerkilometer for regionbuss i Akershus, og dette bidrar trolig til større nedgang for Oslo enn reelt. I tillegg er det knyttet større usikkerhet til passasjerkilometer enn andre indikatorer. Dette er mer detaljert beskrevet i kap. 5.2.5.

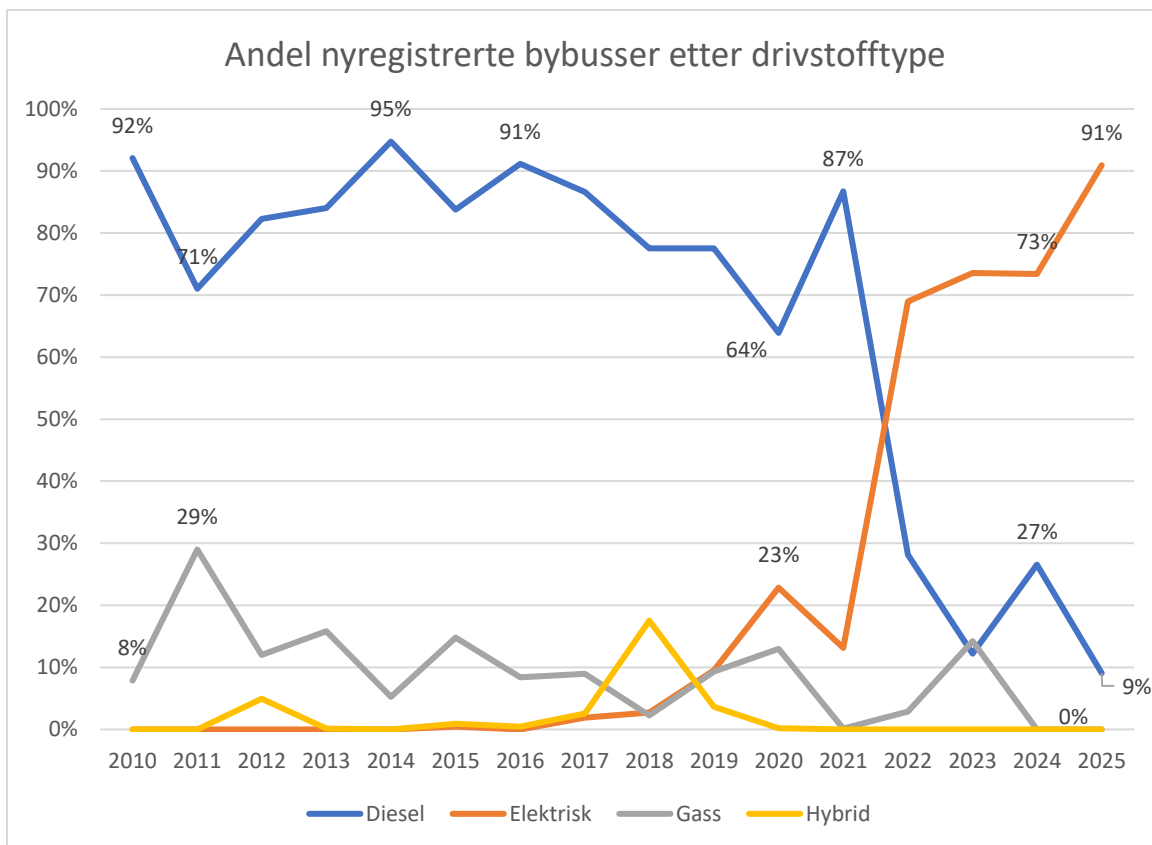
### **5.2.6 Status overgang til nullutslipp**

De ulike driftsartene har kommet ulikt i overgangen til nullutslipp. Trikk, bybane og t-bane er allerede elektrifisert, mens bussene er på god vei til å bli elektrifisert. Hurtigbåter har kommet mye kortere i overgangen til nullutslipp. Det er i 2025 kun et fåtall hurtigbåtsamband som er hybride/elektriske, mens de fleste går på diesel (se Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt for hurtigbåt og ferje).

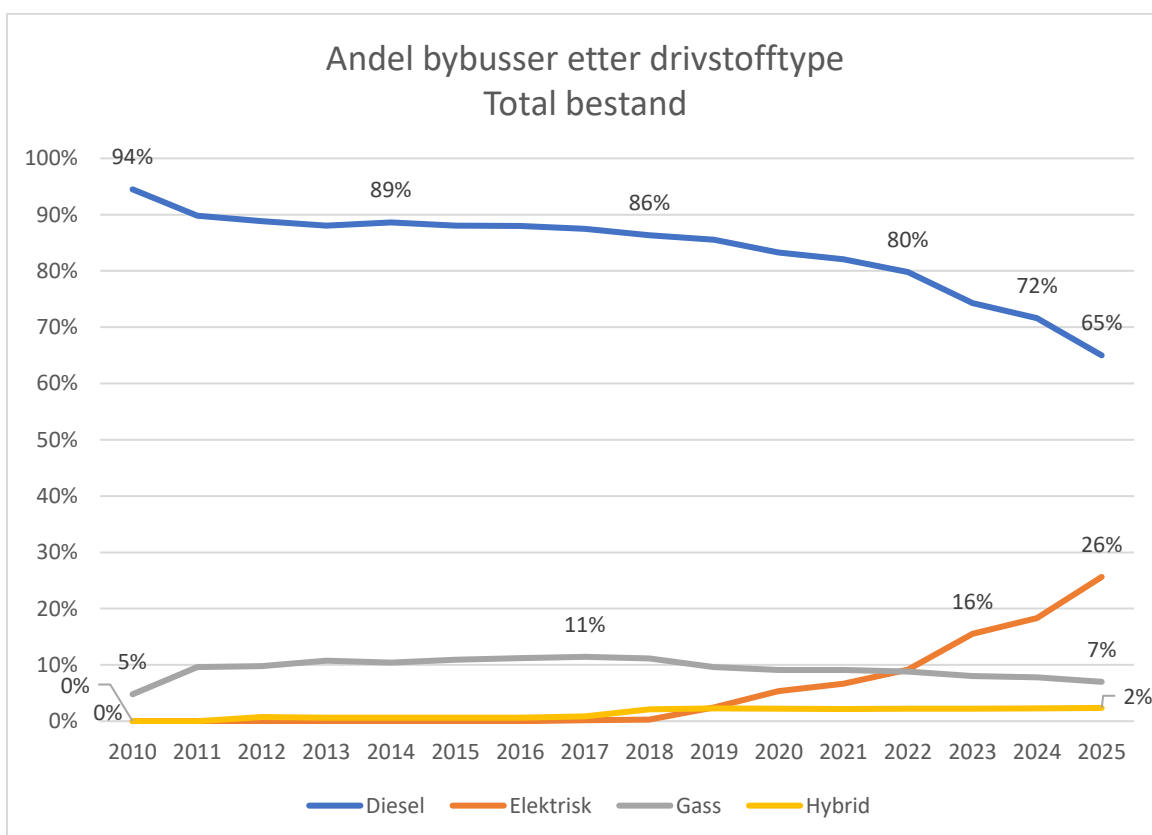
Det ble fra 1. januar 2024 innført krav om at offentlige oppdragsgivere, operatører og deres underleverandører skal stille miljøkrav ved kjøp av blant annet busser i klasse I og II.<sup>24</sup> Dette er busser med en kombinasjon av sitteplasser og ståplasser, og er de busstypene som benyttes i by. Dette forskriftskravet har vært med å bidra til veksten i andel nyregistrerte bybusser med elektrisk drift, som vist i Figur 5-8, og at totalbestanden av bybusser som er dieseldrevet var nede i 65 prosent i 2024, mens andelen elektriske busser var økt til 26 prosent (se Figur 5-9). Denne utviklingen vil fortsette ettersom nye kontrakter inngås.

---

<sup>24</sup> [Forskrift om utslippskrav til kjøretøy ved offentlig anskaffelse til veitransport – Lovdata](#)

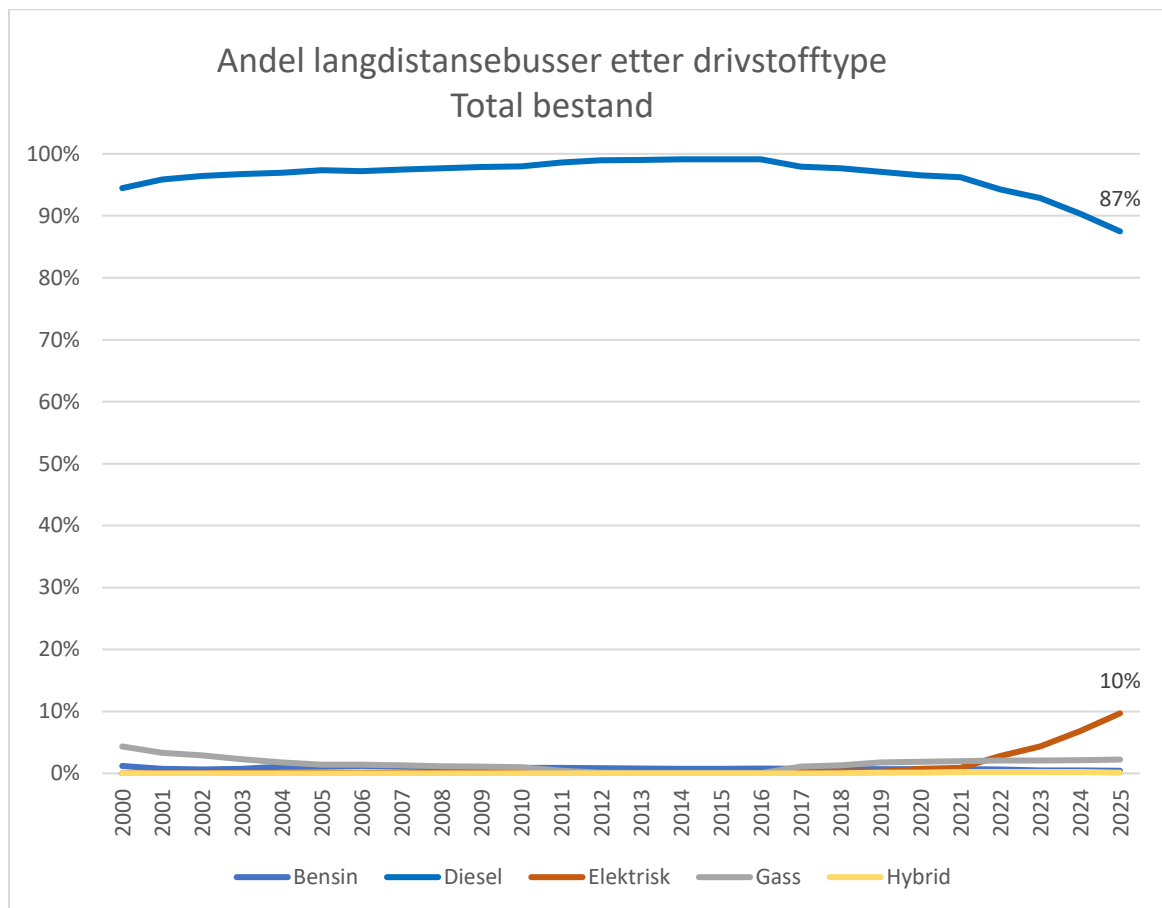


Figur 5-8 Andel nyregistrerte bybusser etter drivstofftype i årene 2010-2025 (Kilde: Statens vegvesen).



Figur 5-9 Andel bybusser etter drivstofftype, total bestand i årene 2010-2025 (Kilde: Statens vegvesen).

Når det gjelder langdistansebussene, har disse kommet noe kortere i overgangen til nullutslipp. Det vurderes et forskriftskrav om nullutslipp på bussklasse III (som er busser uten ståplasser, og gjerne er de som går på de lengre turene), men det er ikke innført enda. Figur 5-10 viser utviklingen i total bestand av langdistansebusser etter drivstofftype.



Figur 5-10 Andel langdistansebusser etter drivstofftype, total bestand, i perioden 2000-2025 (Kilde: Statens vegvesen).

### 5.3 PRODUKTIVITET

Produktivitet er her definert som forholdet mellom produksjon og bruken av innsatsfaktorer (samlet faktorinnsats) (NOU 2015:1). Produktivitet sier med andre ord noe om produksjonen i forhold til innsatsen som legges ned for å få til produksjonen.

For å analysere utviklingen i produktivitet i fylkeskommunal kollektivtransport, har vi benyttet følgende indikatorer:

- Total kostnad per rutekilometer (Kollektivtrafikkforeningens database og SSB tabell11910).

- Netto driftsutgifter per rutekilometer per driftsart (SSB tabell 12368 og 11910).
- Netto driftsutgifter per reise (SSB tabell 12368 og 11910).
- Kapasitetsutnyttelse per driftsart (SSB tabell 11844).

### 5.3.1 Kostnad per rutekilometer

Tabell 5–7 viser totale kostnader per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane, totalt for hele landet i 2019 og 2024 i løpende og faste priser.

*Tabell 5–7 Totale kostnader per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane, totalt for landet (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database med enkelte justeringer, og SSB tabell 11910).*

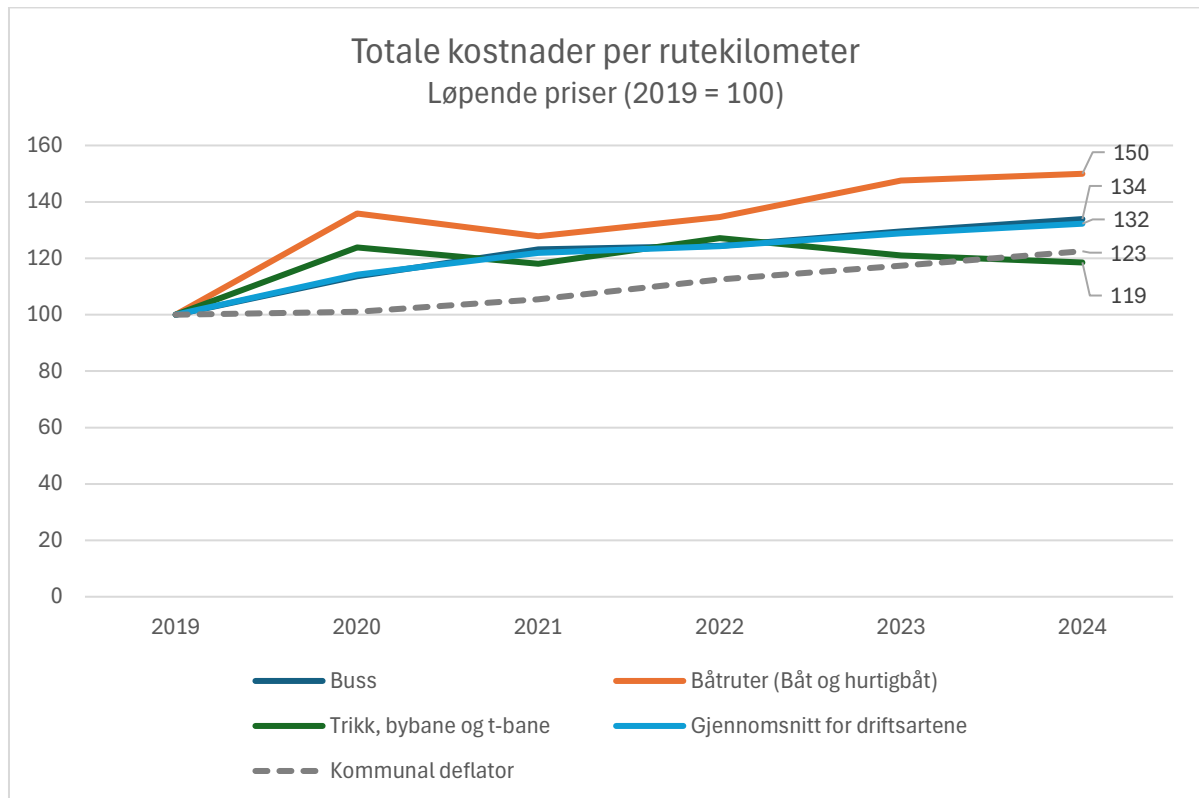
Totalt kostnader per rutekilometer Løpende priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring løpende priser	Prosent løpende priser
Buss	48	64	16	34 %
Båtruter (Båt og hurtigbåt)	241	361	120	50 %
Trikk, bybane og t-bane	183	217	34	19 %
<b>Gjennomsnitt for driftsartene</b>	<b>59</b>	<b>78</b>	<b>19</b>	<b>32 %</b>
Totalt kostnader per rutekilometer Faste priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring faste priser	Prosent endring faste priser
Buss	58	64	6	11 %
Båtruter (Båt og hurtigbåt)	290	361	71	24 %
Trikk, bybane og t-bane	221	217	-4	-2 %
<b>Gjennomsnitt for driftsartene</b>	<b>71</b>	<b>78</b>	<b>7</b>	<b>10 %</b>

Tabellen viser en utvikling i kostnader per rutekilometer som er i samme størrelsesorden som utviklingen i totale kostnader. Dette skyldes at det ikke har vært så stor endring i antall rutekilometer produsert i perioden. I faste priser er økningen i kostnader per rutekilometer på 10 prosent samlet for alle driftsarter. For båt har kostnadene per rutekilometer økt med 24 prosent i faste priser, mens et kun er for trikk, bybane og t-bane det har vært en nedgang i kostnad per rutekilometer i perioden (faste priser).

Det er stor variasjon i kostnader per rutekilometer mellom fylkeskommune, fra 34 kroner per rutekilometer i Telemark til 125 kroner per rutekilometer i Oslo og Akershus i 2024. Dette gjenspeiler nok både at Telemark i hovedsak har busdrift som er forholdsvis rimelig å produsere, og at det er mer komplisert å drive

kollektivtransport i by med eksempelvis utfordringer knyttet til fremkommelighet. Ulikhetene reflekterer nok også i hvor stor grad nye kontrakter er inngått i perioden.

Utviklingen i totale kostnader per rutekilometer er også illustrert i Figur 5-11.

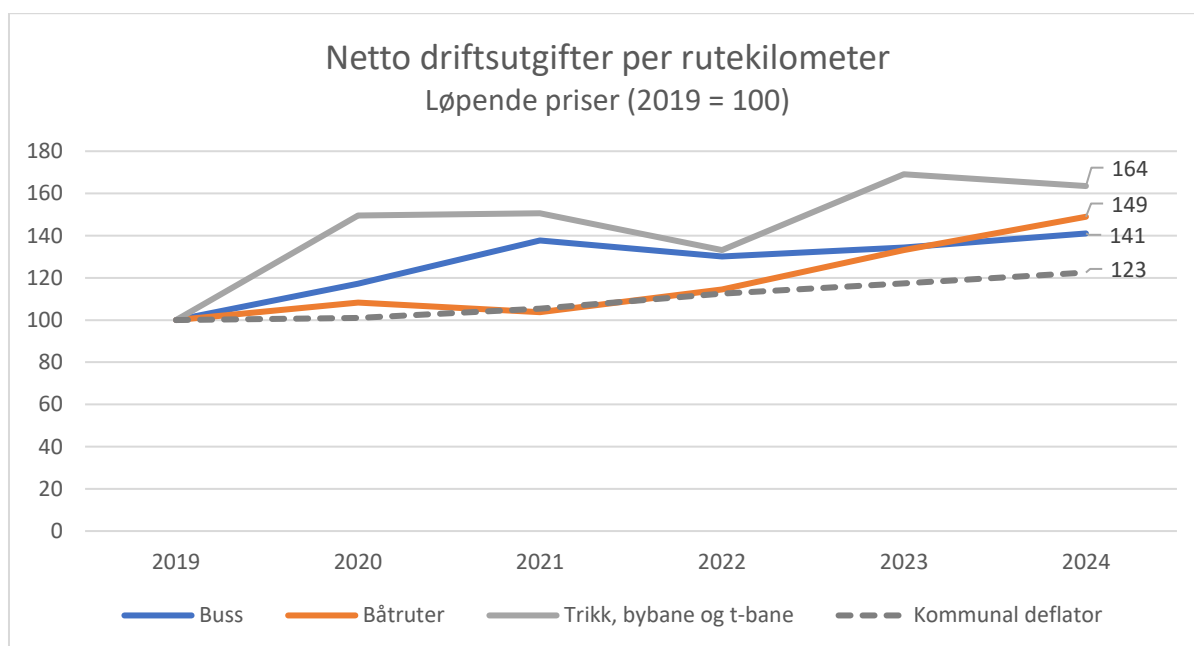


Figur 5-11 Totale kostnader per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane, totalt for landet, 2019 = 100 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database med enkelt justeringer, og rutekilometer fra SSB tabell 11910, med enkelte justeringer).

Tabell 5-8 viser netto driftsutgifter per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane, totalt for hele landet. Utviklingen i netto driftsutgifter per rutekilometer i årene 2019 til 2024, er også illustrert i Figur 5-12.

Tabell 5-8 Netto driftsutgifter per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane, totalt for landet (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).

Netto driftsutgifter per rutekilometer Beløp i løpende priser	2019	2024	Endring Løpende priser	Prosent endring Løpende priser
Buss	27	38	11	41 %
Båt	207	309	101	49 %
Trikk, bybane og t-bane	102	167	65	64 %
<b>Gjennomsnitt alle driftsarter</b>	<b>35</b>	<b>50</b>	<b>15</b>	<b>44 %</b>
Netto driftsutgifter per rutekilometer Beløp i faste priser (2024-kr)	2019	2024	Endring Faste priser	Prosent endring Faste priser
Buss	33	38	6	17 %
Båt	250	309	59	24 %
Trikk, bybane og t-bane	123	167	44	36 %
<b>Gjennomsnitt alle driftsarter</b>	<b>42</b>	<b>50</b>	<b>8</b>	<b>19 %</b>



Figur 5-12 Utviklingen i netto driftsutgifter per rutekilometer for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane i perioden 2019-2024, løpende priser hvor beløpet i 2019 er satt til 100 og de andre årene er vist i forhold til 2019 (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).

I faste priser har det vært en samlet økning i netto driftsutgifter per rutekilometer på 19 prosent i perioden, og det er for trikk, bybane og t-bane økningen har vært størst. Vi har ikke forklaring på hvorfor netto driftsutgifter per rutekilometer har økt

for trikk, bybane og t-bane, mens totale kostnader per rutekilometer er redusert. Det kan ha noe å gjøre med hvordan for eksempel byvekstmidler er fordelt på driftsart.

Når det gjelder netto driftsutgifter per kilometer for buss i 2024, varierer beløpene på mellom 30 og 56 kroner i de ulike fylkene. Det er Oslo og Østfold som har den høyeste netto driftsutgiften per rutekilometer i 2024. Akershus, Agder, Rogaland, Telemark har laveste netto driftsutgift per rutekilometer buss i 2024.

For båt varierer netto driftsutgifter per rutekilometer i hovedsak mellom 154 og 765 kroner i 2024, hvor Østfold skiller seg ut med en netto driftsutgift per rutekilometer på 1 965 kroner. Det er Trøndelag, Troms og Vestland som har den laveste netto driftsutgiften per rutekilometer, mens Østfold, Finnmark, Møre og Romsdal og Oslo ligger i det øvre sjiktet.

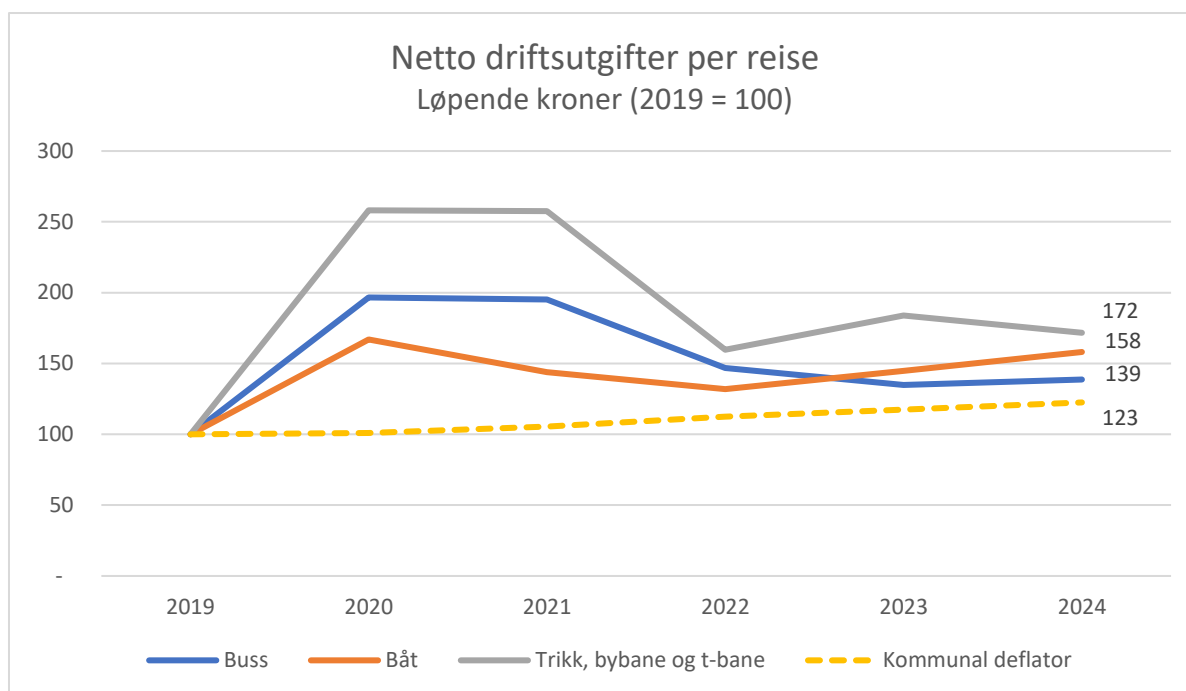
I Trøndelag er netto driftsutgifter per rutekilometer til trikk lav (33 kroner i 2024) sammenlignet med bybanen i Bergen (179 kroner i 2024) og t-bane og trikk i Oslo (168 kroner i 2024). En årsak er at det en stor del av kostnadene til drift av kollektivtransport i Trondheim, dekkes av byvekststøttemidler og bompenger (Bardal, 2025). I Trøndelag har det vært en reell nedgang i netto driftsutgifter per rutekilometer fra 2019 til 2024 (-10 prosent), mens det i Oslo og Vestland har vært en økning på henholdsvis 32 og 57 prosent i faste kroner.

### 5.3.2 Netto driftsutgifter per reise

Tabell 5-9 og Figur 5-13 viser utviklingen i netto driftsutgifter per reise i perioden 2019 til 2024 for buss, båt, trikk, bybane og t-bane.

Tabell 5-9 Netto driftsutgifter per reise for driftsartene buss, båt, trikk, bybane og t-bane (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).

Netto driftsutgifter per reise Løpende kroner	2019	2024	Endring Løpende kroner	Prosent endring Løpende kroner
Buss	20	27	8	39 %
Båt	156	247	91	58 %
Trikk, bybane og t-bane	8	14	6	72 %
<b>Gjennomsnitt alle driftsarter</b>	<b>18</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>43 %</b>
Netto driftsutgifter per reise Faste 2024-kroner	2019	2024	Endring Faste kroner	Prosent endring Faste kroner
Buss	24	27	4	15 %
Båt	188	247	59	31 %
Trikk, bybane og t-bane	10	14	4	42 %
<b>Gjennomsnitt alle driftsarter</b>	<b>22</b>	<b>26</b>	<b>4</b>	<b>19 %</b>



Figur 5-13 Utvikling i netto driftsutgifter per reise for driftsartene buss, båt og trikk, bybane og t-bane, i løpende kroner hvor beløpet i 2019 er lik 100 og de påfølgende årene viser endring i forhold til 2019 (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).

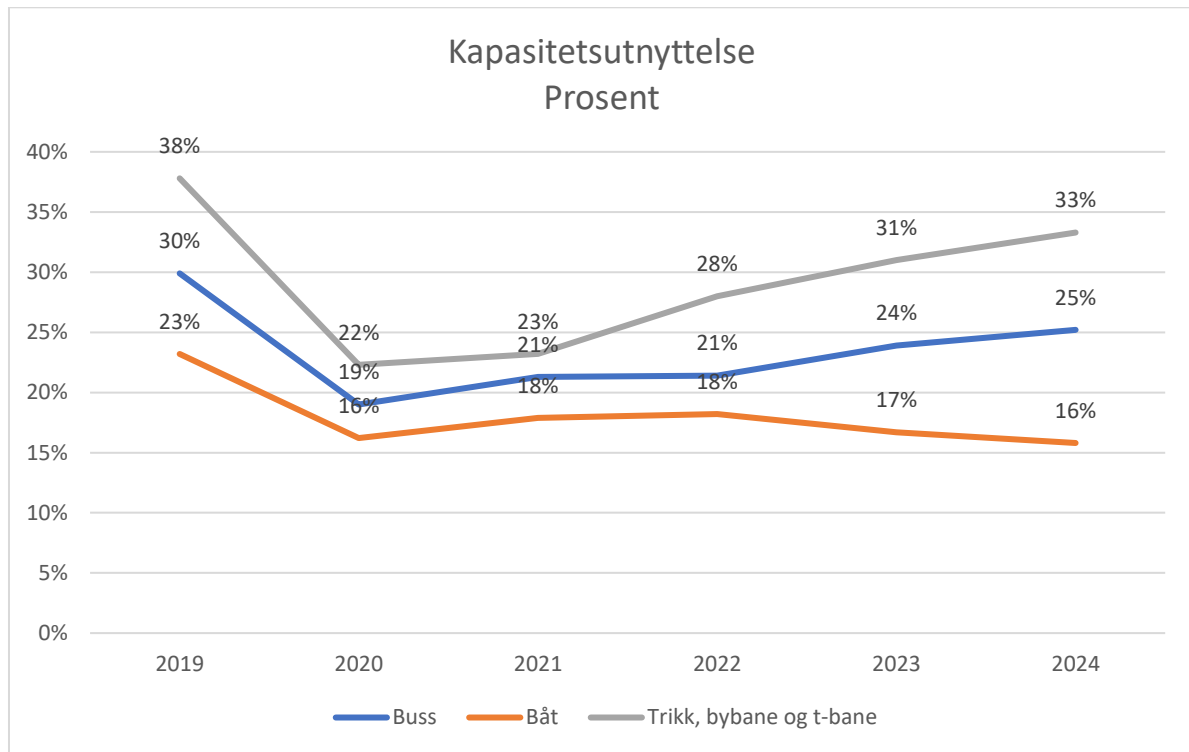
Det har vært en økning i netto driftsutgifter per reise for alle driftsartene i perioden, og den samlede prosentvise økningen er på 43 prosent i løpende kroner og 19 prosent i faste kroner.

Tabellen viser at drift av båtruter krever et betydelig høyere fylkeskommunalt tilskudd per reise enn både buss, trikk, bybane og t-bane. Det handler både om at det er mer kostbart å drifte båtrutene, og at det gjennomsnittlig er relativt få reiser på båt sammenlignet med de andre transportmidlene. Netto driftsutgifter per reise har også økt mye i perioden, men det er netto driftsutgifter per reise på trikk, bybane og t-bane som har økt mest (42 prosent i faste kroner).

Den store økningen i netto driftsutgifter per reise i årene 2020 og 2021, skyldes i hovedsak pandemien. Antall reiser sank betraktelig disse årene, og billettinntektene var lave. Med andre ord ble det færre reiser å fordele høyere netto driftsutgifter på.

### 5.3.3 Kapasitetsutnyttelse

Figur 5–14 viser hvordan kapasitetsutnyttelsen<sup>25</sup> på buss, båt, trikk, bybane og t-bane har utviklet seg i perioden 2019–2024. Kapasitetsutnyttelsen var av naturlige årsaker lav i pandemiårene 2020 og 2021, men figuren viser at kapasitetsutnyttelsen i 2024 fortsatt ligger under nivået i 2019 for alle driftsartene.



Figur 5–14 Utvikling i kapasitetsutnyttelsen på buss, båt, trikk, bybane og t-bane i perioden 2019–2024 (Kilde: SSB tabell 11844).

For å forstå utviklingen i kapasitetsutnyttelse, har vi satt opp utviklingen i indikatorene som kapasitetsutnyttelse er beregnet ut fra, i Tabell 5–10.

<sup>25</sup> Indikatoren «kapasitetsutnyttelse» i SSB tabell 11844 viser antall passasjerkilometer delt på antall setekilometer. Passasjerkilometer er antall påstigninger multiplisert med reiselengde, og setekilometer er antall sitteplasser multiplisert med kilometer kjørt i rute.

Tabell 5-10 Utvikling i indikatorer som inngår i indikatoren kapasitetsutnyttelse, i perioden 2019-2024 (Kilde: SSB tabell 11844).

Utvikling 2019-2024 Prosent	Rutekm	Setekm (seter tilbudt x rutekm kjørt)	Reiser	Reiselengde (snitt per reise)	Passasjerkm (reiser x reiselengde)	Kapasitetsutnyttelse (passasjerkm / setekm)
Buss	3 %	-12 %	5 %	-20 %	15 %	-16 %
Båt	-8 %	15 %	-13 %	-10 %	-22 %	-32 %
Trikk, bybane og t-bane	7 %	2 %	2 %	-12 %	-11 %	-12 %

For alle driftsartene har gjennomsnittlig reiselengde gått ned i perioden. Det bidrar til at passasjerkilometer også går ned, selv om antall reiser har økt på buss og trikk, bybane og t-bane.

Når det gjelder buss, så har setekilometer gått ned i perioden, selv om antall rutekilometer har økt. Selv om setekilometer har gått ned, har passasjerkilometer gått forholdsmessig mer ned, og dermed reduseres kapasitetsutnyttelsen.

For båt har passasjerkilometer gått ned, mens tilbudt setekilometer har gått opp. Samme tendensen ser vi når det gjelder trikk, bybane og t-bane, selv om det er i litt mindre grad. Da følger det at kapasitetsutnyttelsen går ned.

Utvidelsen av bybanen i Bergen i november 2022 (linje 2 til Fyllingsdalen), står for en stor del av økningen i både antall reiser, reiselengde, rutekilometer og setekilometer for driftsartene trikk, bybane og t-bane.

## 5.4 BILLETTINNTEKTENES BETYDNING

I analysen av billettinntektenes betydning har vi analysert følgende tema og indikatorer:

- Takststruktur
  - Billettpris enkeltbillett voksen for én sone
  - 30-dagersbillett voksen for én sone
  - Billettsonestruktur
- Billettinntekter
  - Billettinntekter samlet hele landet for buss, båt, trikk, t-bane og bybane (Kollektivtrafikkforeningen – uten merverdiavgift, inkludert jernbane)

- Billettinntekter per reise (Kollektivtrafikkforeningen og SSB tabell 11910).
- Billettinntektenes andel av totale kostnader (Kollektivtrafikkforeningen)

Billettinntektene er oppgitt eksklusive merverdiavgift, mens billettprisene ut til kunde er inkludert merverdiavgift.

#### 5.4.1 Takststruktur og billettyper

Det opereres med mange ulike billettyper og rabatter blant de ulike fylkeskommunene. Alle har eksempelvis lavere pris for barn og honnør, men det varierer i hvilken grad det fins egne priser for ungdom, unge voksne, studenter og vernepliktige.

Det opereres også med ulike soner og geografisk størrelse på sonene. Flere har de senere årene utvidet de geografiske grensene for sonene, særlig innenfor byvekstavtalene, slik at man etter hvert kan reise ganske langt på en billett som gjelder for én sone. Man kan for eksempel reise helt fra Trondheim sentrum til Stjørdal (over tre mil og gjennom tre kommuner) for 45 kroner (januar 2026).

Vi har sett nærmere på, og sammenlignet prisen for, enkeltbillett og månedskort for én voksen i én sone i de ulike fylkene (se Tabell 5–11). Vi har tatt utgangspunkt i prisen for enkeltbillett forhåndskjøpt i app. Mange av fylkeskommunene og kollektivselskapene opererer med tillegg i prisen ved kjøp av billett om bord på transportmidlet.

I de fleste tilfellene er en enkeltbillett gyldig for reise i 60 minutter, med eventuelt tillegg i tid ved reise over flere soner. Det fins også eksempler på at billettene er gyldig lengre. I Agder er eksempelvis billetten gyldig i 90 minutter i første sone.

Gjennom byvekst- og belønningsavtalene har det vært det gitt statlige midler til reduserte billettpriser på kollektivtransporten (totalt 1,8 milliarder løpende kroner i perioden 2019–2024). Det gjør at byområdene med byvekst- og belønningsavtaler har reduserte priser på noen av billettproduktene, og noen egne billettprodukter i byområdet sammenlignet med resten av fylket.

Vi har valgt å vise billettprisene per 9. januar 2026 for i hovedsak buss, t-bane, bybane og trikk. Båt har ofte en annen takststruktur. Det varierer når på året de ulike fylkeskommunene og kollektivselskapene justerer sine billettpriser. Ruter varsler for eksempel prisendringer fra 25. januar og Innlandstrafikk varsler at de

øker billettprisene fra 1. februar 2026. Det er grunn til å anta at det vil komme prisøkninger på kollektivtransporten i flere av fylkene utover vinteren 2026.

Tabell 5-11 Billettpriser enkeltbillett buss, trikk, t-bane og bybane (forhåndskjøpt i app uten reiserabatt\*\*) og 30-dagersbillett voksen for én sone per 1. januar 2026 (Kilde: fylkeskommunenes og kollektivselskaperenes respektive nettsider).

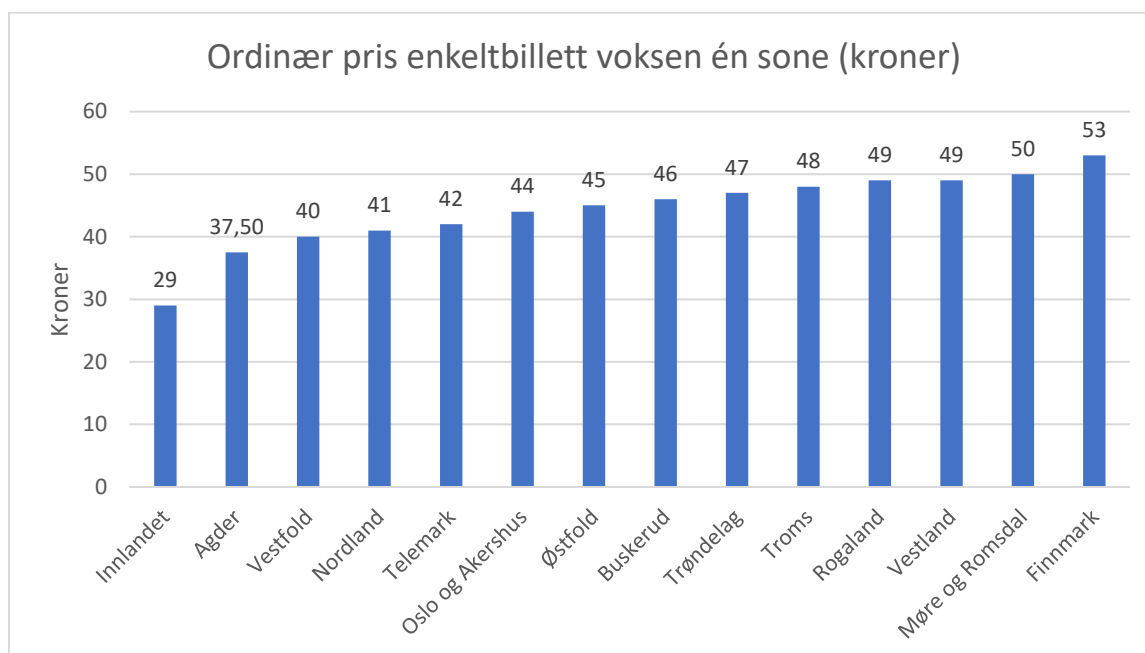
Fylke	Pris enkeltbillett voksen én sone (kroner)	Pris 30-dagersbillett voksen én sone (kroner)	Eks. størrelse soner
Agder	37,50	939,- (Gjelder voksen 30-66 år)* (711,- i Kristiansandsområdet)	1 Agder er i hovedsak 1 kommune = 1 sone <a href="#">Sonekart Agder – Agder kollektivtrafikk</a>
Buskerud	46,- (32,- i Buskerudbyen)	971,-	Sone 1 Buskerudbyen = Lier, Drammen, Øvre Eiker og Kongsberg <a href="#">Sonekart – Brakar</a>
Finnmark	53,- (gjelder voksne 30-66 år)*	662,-	Noen ganger er 1 kommune = 1 sone, andre ganger er en kommune delt inn i flere soner. <a href="#">Sonekart – Snelandia</a>
Innlandet	29,-	690,-	Innlandet er delt i sju soner
Møre og Romsdal	50,-	877,-	Møre og Romsdal er delt i sju soner <a href="#">Soner og sonekart – FRAM</a>
Nordland	41,-	760,-	Hovedsakelig én sone per kommune. Noen kommuner har to soner. Sonekart: <a href="#">C5_sort</a>
Oslo og Akershus	44,-	985,- (778,- i sone 1 Oslo)	Ordinær pris 1 sone. Rabattert pris i sone 1 Oslo inkluderer Fornebu i vest og Lørenskog i øst. <a href="#">Ruter   Soner og sonekart</a>
Rogaland	49,-	903,-	Sone Nord-Jæren inkluderer Stavanger, Sandnes, Sola og Randaberg <a href="#">Soner og sonekart – Kolumbus AS</a>
Telemark	42,- (30,- i Grenland)	860,- (gjelder voksne 30-66 år)*	Sone 1 Grenland: Skien, Porsgrunn og Siljan <a href="#">Sonekart</a>
Troms	48,-	920,- (gjelder voksne 30-66 år utenom Tromsø)* (630,- kr i Tromsø)	Hele Tromsø kommune er én sone
Trøndelag	47,-	959,-	Sone A: Byvekstvtaleområdet (Trondheim, Melhus, Malvik, Stjørdal, Skaun og Orkland) <a href="#">Billettsoner – AtB</a>
Vestfold	40,-	650,- (gjelder voksne 30-66 år)*	1 sone er enten én eller to kommuner <a href="#">Sonekart</a>

Fylke	Pris enkeltbillett voksen én sone (kroner)	Pris 30-dagersbillett voksen én sone (kroner)	Eks. størrelse soner
Vestland	49,-	827,-	Sone A: Byvekstvtaleområdet: Bergen, Askøy, Øygarden, Bjørnafjorden, Alver. I tillegg Osterøy, Fedje, Austrheim <a href="#">Prisjoner og sonekart</a>
Østfold	45,- (35,- i Nedre Glomma)	870,- (450,- i Nedre Glomma)	Sone 1: Nedre Glomma: Sarpsborg og Fredrikstad Sonekart: <a href="#">Østfold Kollektivtrafikk</a>

\* Rimeligere for voksne under 30 år.

\*\*Skyss, Ruter og AtB har reiserabatt, slik at du får ekstra rabatt om du reiser mer enn en gang i måneden.

Figur 5–15 illustrerer ordinær pris på enkeltbillett voksen for én sone i de ulike fylkene (per 9. januar 2026). Som nevnt over, opererer flere av byområdene med byvekstvtale med lavere priser for enkeltbillett voksen enn det som vises i figuren. For eksempel er prisen 32 kroner i Buskerud, 30 kroner i Grenland og 35 kroner i Nedre Glomma. Det er viktig å ha i minne at en stor andel av reisene i disse fylkene foregår i byvekstvtaleområdene hvor det tilbys rabatter som er statlig finansiert gjennom byvekstvtalene.

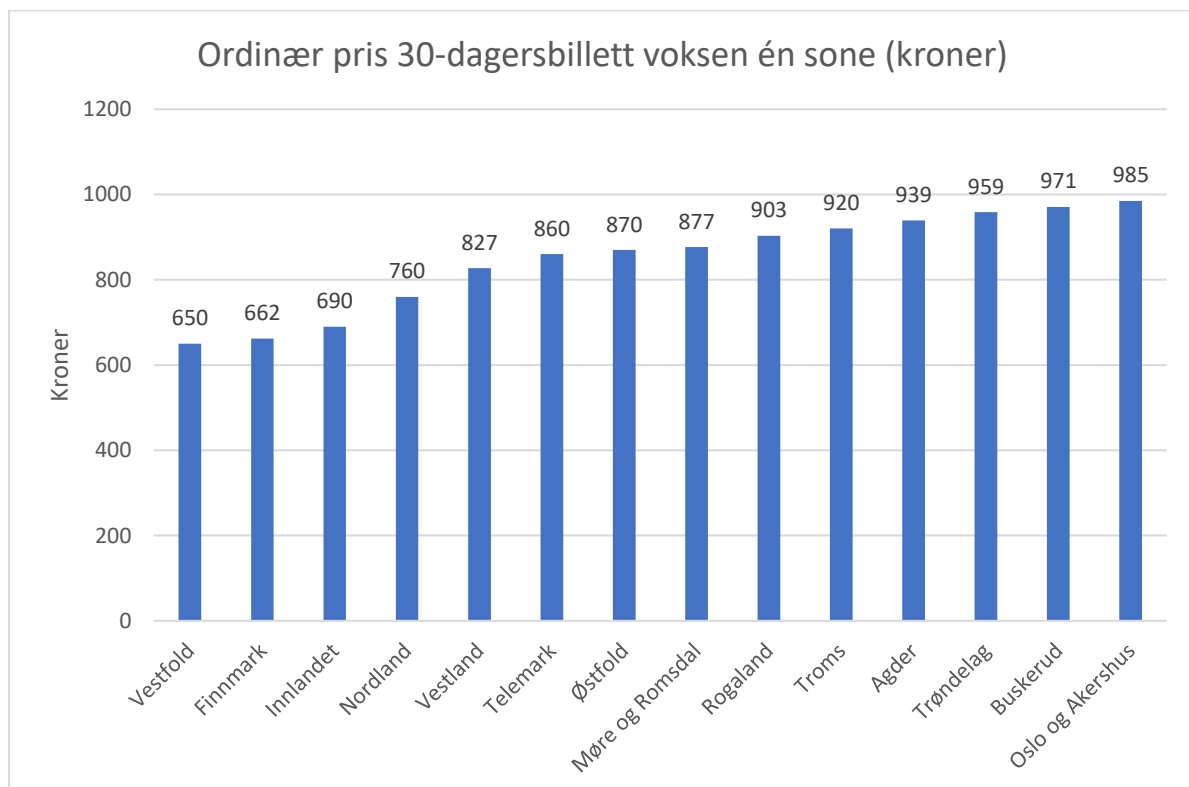


Figur 5–15 Ordinær pris på enkeltbillett voksen i én sone i de ulike fylkene (pris per 9. januar 2026). Her er det ikke tatt hensyn til rabatter i byvekstvtaleområdene eller andre typer rabatter for eksempelvis unge voksne (Kilde: de ulike fylkeskommunene og kollektivselskapene sine nettsider).

Figur 5-16 illustrerer nivået på ordinær pris på 30-dagersbillett voksen for én sone i de ulike byområdene (per 9. januar 2026). Figuren viser at det er store forskjeller mellom de ulike fylkene.

Noen av byvekst- og belønningsavtaleområdene har benyttet de statlige tilskuddene til reduserte billettpriser til å redusere prisen på 30-dagersbilletten i byvekststavnaleområdet. Det betyr at en stor andel av de reisende i de respektive fylkene, i realiteten tilbys en lavere 30-dagersbillettpris enn det som Figur 5-16 viser. For eksempel er prisen i Nedre Glomma kun 450 kroner mot 870 kroner i resten av fylket (se Tabell 5-11).

Figur 5-15 og Figur 5-16 viser også at fylkeskommunene/kollektivselskapene har valgt ulike takststrategier. Finnmark har for eksempel, høyest pris på enkeltbillett, mens de har den nest laveste prisen for 30-dagersbillett. Innlandet og Vestfold ligger i det laveste sjiktet både når det gjelder pris på enkeltbillett og 30-dagersbillett.



Figur 5-16 Ordinær pris på 30-dagersbillett voksen i én sone (pris per 9. januar 2026). Her er det ikke tatt hensyn til rabatter i byvekststavnaleområdene eller andre typer rabatter for eksempelvis unge voksne/studenter (Kilde: de ulike fylkeskommunene og kollektivselskapene sine nettsider).

Reduserte billettpriser er et virkemiddel som ofte vektlegges for å få flere til å reise kollektivt. Det er et synlig virkemiddel som er lett å innføre. Staten har benyttet

virkemidlet gjennom å gi øremerkede tilskudd til reduserte billettpriser i byområdene med byvekst- og belønningsavtaler, og det benyttes som virkemiddel av lokale myndigheter. Fearnley mfl. (2023) konkluderer imidlertid med at reisetid, frekvens og fremkommelighet (punktlighet) for kollektivtransporten, vil være viktigere faktorer for å maksimere brukernytten og dermed få flere til å velge å reise kollektivt i stedet for å kjøre bil.

I de senere inngåtte byvekst- og belønningsavtalene (fra og med inngåelsene av byvekststavnale i Tromsø), har man gått bort fra et eget øremerket tilskudd til reduserte billettpriser. Det ligger også til grunn i føringene i NTP for en forenklet finansieringsstruktur i byvekstavtalene til de fire største.

Det følger av den bevisste politiske satsingen på reduserte billettpriser, at billettinntektene svekkes, som neste avsnitt viser.

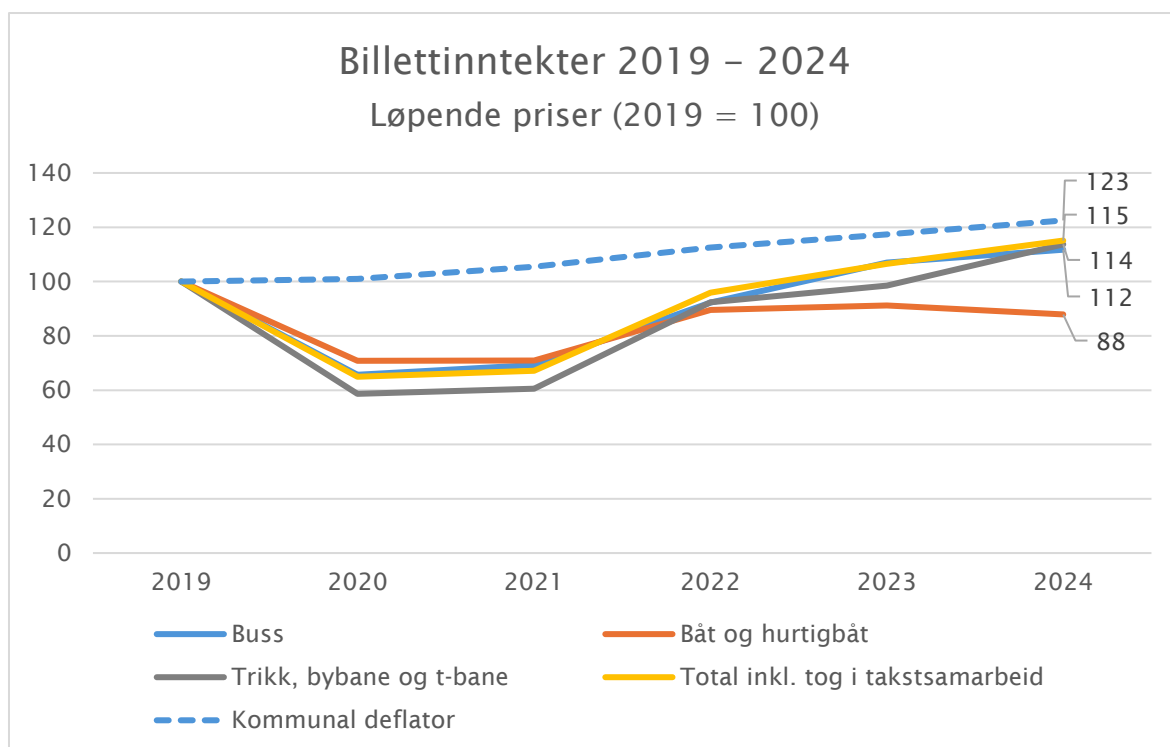
#### 5.4.2 Billettinntekter

Tabell 5–12 viser utvikling i fylkeskommunale billettinntekter for buss, båt og hurtigbåt, t-bane, bybane og trikk i perioden 2019 til 2024. Utviklingen er også illustrert i Figur 5–17. Totaltallene inkluderer også inntekter fra tog i helintegret takstsamarbeid i Oslo og Akershus.

*Tabell 5–12: Utvikling i billettinntekter i fylkeskommunal kollektivtransport, ferje ikke inkludert, i perioden 2019–2024, i løpende og faste kroner. (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer).*

Billettinntekter Løpende priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring i beløp Løpende priser	Endring i prosent
Buss	5 185 966	5 794 376	608 410	12 %
Båt og hurtigbåt	405 143	355 893	-49 250	-12 %
Trikk, bybane og t-bane	1 781 569	2 025 848	244 279	14 %
<b>Total inkl. tog i takstsamarbeid</b>	<b>8 503 815</b>	<b>9 788 031</b>	<b>1 284 216</b>	<b>15 %</b>

Billettinntekter Faste priser Beløp i 1000 kr	2019	2024	Endring i beløp Faste priser	Endring i prosent
Buss	6 253 114	5 794 376	-458 738	-7 %
Båt og hurtigbåt	488 511	355 893	-132 618	-27 %
Trikk, bybane og t-bane	2 148 174	2 025 848	-122 325	-6 %
<b>Total inkl. tog i takstsamarbeid</b>	<b>10 253 698</b>	<b>9 788 031</b>	<b>-465 667</b>	<b>-4,5 %</b>



Figur 5-17 Utviklingen i billettinntekter fylkeskommunal kollektivtransport indeksert, hvor 2019 = 100 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer).

Tabell 5-12 viser at billettinntektene i løpende priser har økt med 15 prosent i perioden. Justert for faste priser tilsvarer dette en nedgang på 5 prosent.

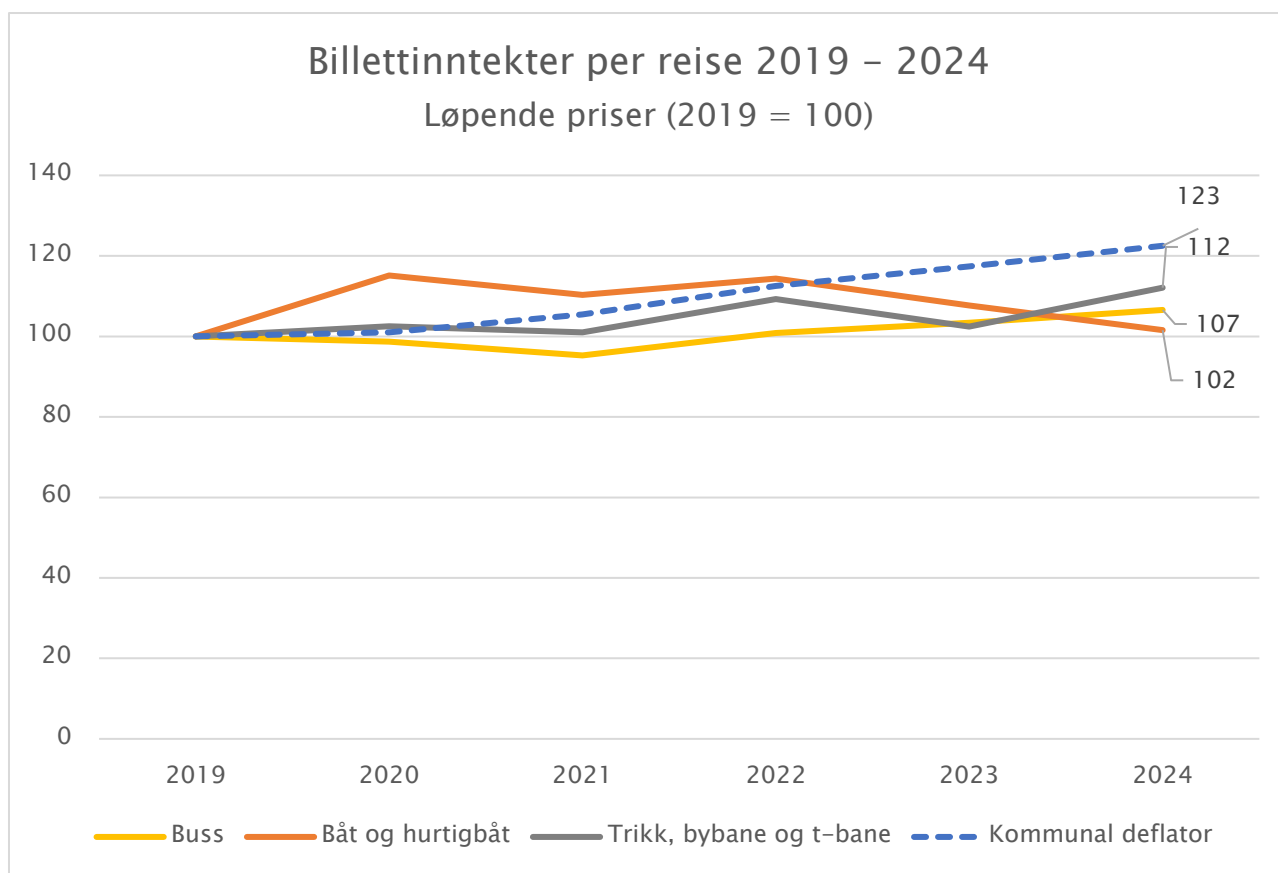
Den samlede økningen på 15 prosent er noe høyere enn for de driftsartene som er spesifisert i tabellen. Årsaken er at billettinntektene i Oslo og Akershus, som ikke er fordelt på driftsart, har økt med over 40 prosent fra 2019 til 2024.

For buss, trikk, t-bane og bybane er den reelle nedgangen i billettinntekter på henholdsvis 6 og 7 prosent, mens båt har hatt en nedgang på så mye som 27 prosent.

Billettinntektene har gått mest ned Nordland og Møre og Romsdal. I faste kroner er billettinntektene redusert med rundt 20 prosent i disse to fylkene.

Østfold og Innlandet har hatt den mest positive utviklingen i billettinntekter, med en økning i billettinntektene på henholdsvis 25 og 29 prosent i perioden i løpende kroner, som betyr at billettinntektene også har økt i faste kroner fra 2019 til 2024.

Figur 5-18 viser utviklingen i billettinntekter per reise i løpende kroner hvor 2019 er satt lik 100 og årene etter er sammenlignet med 2019. Billettinntekter per reise har samlet økt med 11 prosent i løpende kroner fra 2019 til 2024. I faste kroner vil det si en nedgang på nesten 8 prosent.



Figur 5-18 Utviklingen i billettinntekter per reise for buss, båt, trikk, bybane og t-bane indeksert, hvor 2019 = 100 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer og reiser fra SSB tabell 11910).

### 5.4.3 Billettinntektenes andel av totale kostnader

Tabell 5-13 viser billettinntektenes andel av totale kostnader til fylkeskommunal kollektivtransport. Tabellen viser at det er stor forskjell mellom fylkene i hvor stor grad billettinntektene er med å dekke kostnadene.

Det er en tendens til at fylkene med de største byområdene har den høyeste andelen av kostnadene som dekkes av billettinntekter, selv om det er unntak. I Oslo og Akershus var andelen hele 51 prosent i 2019, og i Trøndelag og Troms var andelen på 40 prosent i 2019. I 2019 hadde Agder den laveste andelen på 23 prosent.

I alle fylkene, bortsett fra Innlandet, har billettinntektenes andel av totale kostnader gått ned i perioden fra 2019 til 2024. Nedgangen ligger på rundt åtte prosentpoeng i både Møre og Romsdal, Nordland, Oslo og Akershus, Rogaland, Troms og Trøndelag. Dette henger sammen med at billettinntektene har gått ned i perioden, mens kostnadene har økt.

Tabell 5-13 Utvikling i billettinntektenes andel av totale kostnader i fylkeskommunal kollektivtransport inklusive tog i helintegreerte takstsamarbeid, men eksklusive ferje, i perioden 2019–2024. (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database, med enkelte justeringer).

Billettinntektenes andel av totale kostnader	2019	2024	Endring i prosentpoeng
Agder	23 %	20 %	-3,6 %
Buskerud	26 %	21 %	-4,0 %
Finnmark			
Innlandet	25 %	26 %	1,3 %
Møre og Romsdal	35 %	27 %	-8,3 %
Nordland	25 %	17 %	-8,1 %
Oslo og Akershus	51 %	43 %	-7,8 %
Rogaland	33 %	24 %	-8,9 %
Troms	40 %	32 %	-8,0 %
Trøndelag	40 %	32 %	-8,3 %
Vestfold og Telemark	29 %	24 %	-5,2 %
Vestland	30 %	25 %	-5,9 %
Østfold	25 %	24 %	-1,0 %
<b>Totalt</b>	<b>39 %</b>	<b>32 %</b>	<b>-6,4 %</b>

Noe av finansieringsgapet mellom kostnader og billettinntekter, har imidlertid blitt dekt av statlige midler og bompenger (Oslo og Trondheim) i byområdene med byvekst- og belønningsavtaler. Spesielt i Trondheimsområdet, Nord-Jæren og Tromsø har andelen av kostnadene som dekkes av statlige midler og bompenger økt betydelig i perioden 2019 til 2024 (Bardal, 2025). Tabell 5-14 viser hvor mye bompenger, byvekst- og belønningsmidler som totalt har vært benyttet til å finansiere drift av kollektivtransport i de ni største byområdene i perioden 2019 til 2024. Som tabellen viser, har bruken av disse midlene økt med 49 prosent i perioden i faste priser.

Tabell 5-14 Statlige tilskudd og bompenger benyttet til drift av kollektivtransport i byområdene med byvekst- og belønningsavtaler i perioden 2019–2024, faste priser (Kilde: Bardal (2025)).

Byvekstmidler og bompenger benyttet til drift kollektiv Faste milliarder priser	2019	2020	2021	2022	2023	2023	Prosent endring
Byvekstmidler og bompenger	1,88	2,01	2,30	2,49	2,58	2,80	49 %

I fylkene hvor billettinntektene dekker en forholdsvis lav andel av de totale kostnadene til drift av kollektivtransporten, følger det at det skal store prisendringer til for at fylkeskommunens finansieringsbehov skal endres i betydelig grad. Dette gjelder for eksempel Vestfold og Innlandet, som har blant de laveste billettprisene, og hvor billettinntektene dekker kun rundt 25 prosent av driftskostnadene. Selv om en økning i billettpriser ville gitt høyere billettinntekter, ville ikke utslaget på det fylkeskommunale finansieringsbehovet blitt så stort.

Det er også viktig å ha i minne at konkurranseforholdet mellom bil og kollektivtransporten står sterkt i favør av bilen i distriktene og mindre byområder. Her er det som regel god kapasitet på veien og godt med parkeringsmuligheter. Det innebærer at fylker som ikke har store byområder, møter en hardere konkurranse mot bilen, og at betalingsvilligheten for kollektivtransport kanskje ikke er like stor her som i de største byområdene. Det kan gjøre at man i større grad opplever at det er viktig å holde lave billettpriser for å holde på, og få nye, passasjerer.

Økningen i netto driftsutgifter til kollektivtransport i perioden 2019 til 2024 (se Tabell 5–2) sier noe om økningen i behovet for fylkeskommunal finansiering i perioden til kollektivtransport. Hvis vi sammenligner økningen i netto driftsutgifter i de ulike fylkene med billettprisene, klarer vi ikke å se noe mønster i at for eksempel fylkeskommuner med stor økning i netto driftsutgifter opererer med lavere billettpriser enn de andre.

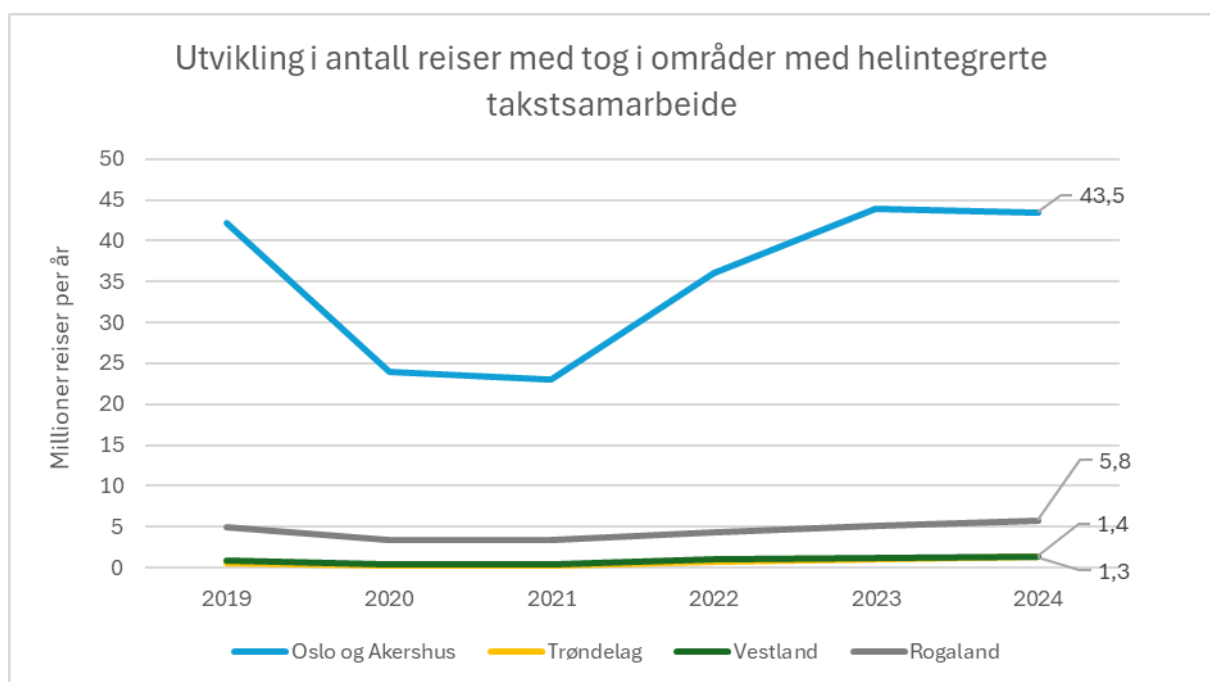
Agder har for eksempel en forholdsvis liten økning i netto driftsutgifter fra 2019 til 2024 (18 prosent i løpende kroner), og ligger samtidig i nedre sjiktet når det gjelder prisen på enkeltbillett voksen. Prisen på 30-dagersbillett ligger imidlertid i det øvre sjiktet sammenlignet med de andre fylkene. På den andre siden har Rogaland en forholdsvis høy økning i netto driftsutgifter (50 prosent i løpende kroner), samtidig som de har forholdsvis høye priser både på enkeltbillett og 30-dagers billett for voksne.

## **5.5 TOG I HELINTEGRERTE TAKSTSAMARBEID**

Jernbanedirektoratet har inngått rute-, takst- og billettsamarbeidsavtaler i de fleste fylker det går tog. De mest omfattende samarbeidsavtalene er såkalte helintegreerte takstsamarbeid, hvor fylkeskommunene kompenserer togoperatørene for differansen i billettpris, slik at fylkeskommunens billetter og priser også gjelder på toget.

Dette samarbeidet gjør det lettere for kundene å velge å reise kollektivt. Spesielt viktig er dette i større byregioner med mange reisende, og der andelen som bytter transportmiddel underveis er stor. Helintegreerte takst- og billettsamarbeid mellom tog og øvrig kollektivtrafikk finnes i dag i Oslo og Akershus, på Jærbanen i Rogaland og i Bergen og Trondheim bysoner.

Figur 5-19 viser utviklingen i antall reiser med tog i områder med helintegreert takstsamarbeid i perioden 2019 til 2024. Over 50 millioner reiser med tog per år skjer i de helintegreerte takstsamarbeidsområdene til fylkeskommunal pris. Dette utgjør litt over 70 prosent av alle reiser med tog innenfor de trafikkavtalene Jernbanedirektoratet har inngått.



Figur 5-19 Utviklingen i antall reiser med tog i områder med helintegreerte takstsamarbeidsavtaler i 2024 (Kilde: Jernbanedirektoratet og fylkeskommunene).

Samlet var godtgjørelsen til togoperatør i de områdene som har helintegreerte takstsamarbeid, 1,7 milliarder kroner i 2024. Statlige tjenestekjøp av persontogtjenester kommer i tillegg.

Tabell 5-15 viser med andre ord ikke de samlede kostnadene for toget i takstsamarbeidsområdet, men bare den delen av kostnadene som dekkes av fylkeskommunene. I faste priser har kostnadene økt med 14 prosent i Oslo og Akershus samlet

Tabell 5-15: Fylkeskommunens kostnader (godtgjørelse til togoperatør) for reiser med fylkeskommunal billett på toget (Kilde: Jernbanedirektoratet og fylkeskommunene).

Kostnader Løpende priser Beløp i 1000 kr	Kostnader		Endring beløp	Prosent endring
	2019	2024		
Oslo og Akershus	1 080 080	1 485 120	405 040	38 %
- Akershus	848 450	1 199 980	351 530	41 %
- Oslo	231 630	285 480	53 850	23 %
Trøndelag		61 460		
Vestland	19 750	37 260	17 510	89 %
Rogaland		163 700		

Kostnader Faste priser Beløp i 1000 kr	Kostnader		Endring beløp	Prosent endring
	2019	2024		
Oslo og Akershus	1 302 335	1 485 120	182 785	14 %
- Akershus	1 023 041	1 199 980	176 939	17 %
- Oslo	279 294	285 480	6 186	2 %
Trøndelag		61 460		
Vestland	23 814	37 260	13 446	56 %
Rogaland		163 700		

Tabell 5-16 viser de estimerte inntektene fra reiser med tog på fylkeskommunale billetter i de fire helintegreerte takstsamarbeidsområdene.

I enkelte takstsamarbeidsavtaler er det dialog rundt hvor store billettinntektene fra reiser med tog til fylkeskommunal takst, faktisk er. Billettinntektene i

Tabell 5-16 er basert på Jernbanedirektoratets anslag.

Tabell 5-16 viser at toget står for en betydelig del av billettinntektene både i Ruters område og for Kolumbus i Rogaland. For AtB og Skysst utgjør toget en mindre andel av reisene og dermed også av inntektene.

Tabell 5-16: Fylkeskommunens estimerte billettinntekter fra reiser med fylkeskommunal billett på toget (Kilde: Jernbanedirektoratet).

Billettinntekter tog Løpende priser Beløp i 1000 kr	Billettinntekter		Endring beløp	Prosent endring
	2019	2024		
Oslo og Akershus	979	1 345	366	37 %
- Akershus	769	1 087	317	41 %
- Oslo	210	259	49	23 %

Trøndelag		38		
Vestland	10	19	9	87 %
Rogaland		71		

Billettinntekter tog Faste priser Beløp i 1000 kr	Billettinntekter		Endring beløp	Prosent endring
	2019	2024		
Oslo og Akershus	1 181	1 345	164	14 %
– Akershus	927	1 087	159	17 %
– Oslo	253	259	5	2 %
Trøndelag		38		
Vestland	12	19	7	55 %
Rogaland		71		

## 5.6 OPPSUMMERING

Figur 5–20 viser faktorer som påvirker fylkeskommunens finansieringsbehov for kollektivtransport. Finansieringshøvet har økt med om lag 3 milliarder kroner fra 2019 til 2024 (i faste kroner), tilsvarende en økning på 23 prosent (jmfør kapittel 5.1.2).

Hovedårsaken til økningen i finansieringsbehov, er høyere totale kostnader til drift av kollektivtransporten, som i faste kroner har økt med 3,8 milliarder kroner. Omfanget av kollektivtilbudet, målt i rutekilometer, har økt med 3 prosent. Det meste av kostnadsøkningen skyldes at kostnadene per rutekilometer har økt med 11 prosent fra 2019 til 2024.<sup>26</sup> Årsakene til denne økningen er beskrevet i kapittel 8.

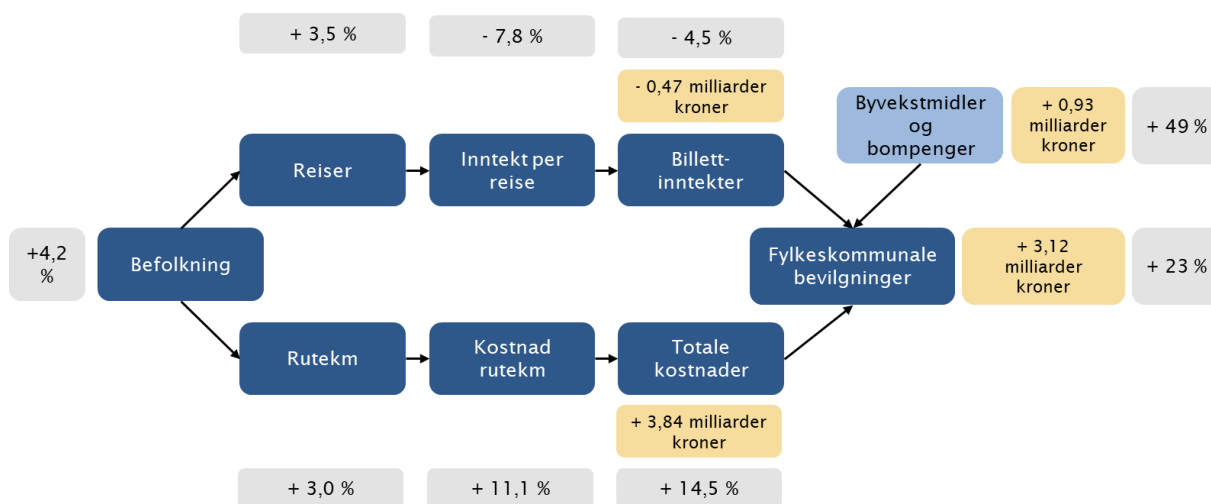
Samtidig har billettinntektene gått ned med 466 millioner kroner (eller 4,5 prosent). Dette skyldes at gjennomsnittsinntekten per reise er redusert med nesten 8 prosent. Selv om antall reiser har økt med 3,5 prosent, kompenserer ikke dette for prisreduksjonen. Antall reiser øker dessuten mindre enn befolkningsveksten.

Økte kostnader og lavere billettinntekter har dermed økt fylkeskommunens finansieringsbehov til kollektivtransport med om lag 4,3 milliarder kroner. Staten har imidlertid økt bidraget til drift av kollektivtransporten og takstreduserende tiltak

---

<sup>26</sup> Denne kostnadsveksten er noe høyere enn den som er oppgitt i kapittel 4.3.1. Det skyldes at alle fylkeskommunale kostnader til kollektivtransport er tatt med, også de som ikke er fordelt på buss, trikk, t-bane, bybane og båt.

gjennom byvekst- og belønningsavtaler med 926 millioner kroner i perioden, slik at behovet for fylkeskommunale tilskudd (netto driftsutgifter) har økt med om lag 3 milliarder kroner<sup>27</sup>. Vi har som tidligere nevnt, ikke kunnet vurdere om, og i tilfelle i hvilken grad, endringer i rammetilskuddet til fylkeskommunene har kompensert for noe av behovet.



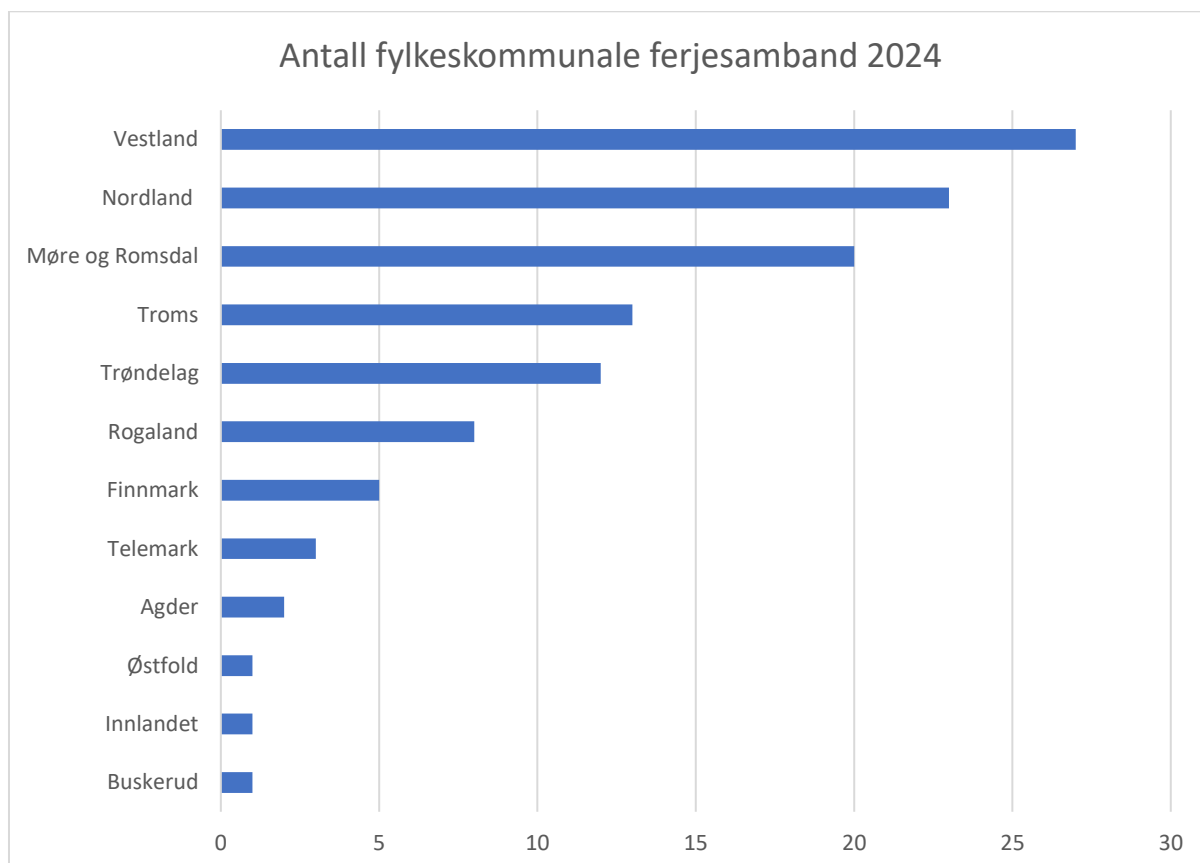
Figur 5-20 Årsaker til endringer i fylkeskommunenes finansieringsbehov for kollektivtransport. Alle tall viser endring i faste kroner fra 2019 til 2024 i prosent. (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens database (billettinntekter og totale kostnader) med enkelte justeringer, samt reiser/rutekilometer fra SSB tabell 11910, netto driftsutgifter fra SSB tabell 12368, befolkning fra SSB tabell 06913 og byvekstmidler og bompenger fra Bardal (2025)).

<sup>27</sup> Differansen mellom økningen i finansieringsbehovet på om lag 4,31 milliarder kroner og økningen i det fylkeskommunale tilskuddet på 3,12 milliarder kroner er rundt 1,19 milliarder kroner. Denne differansen dekkes av byvekstmidler og bompenger, som samlet har økt med 926 millioner kroner i perioden. Avviket mellom 1,19 milliarder kroner og 926 millioner kroner skyldes at tallgrunlaget er hentet fra ulike kilder.

## 6 UTVIKLING I FERJETRANSPORTEN

Dette kapitlet inneholder en kartlegging og analyse av utviklingen i kostnader, tilbud, produktivitet og billettinntekter i fylkeskommunal ferjetransport.

Figur 6–1 viser hvor mange fylkeskommunale ferjesamband som fins i de ulike fylkene. Som figuren viser er det Vestland, Nordland og Møre og Romsdal som er de tre største ferjefylkene.



Figur 6–1 Antall fylkeskommunale ferjesamband i 2024 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt med noen få justeringer).

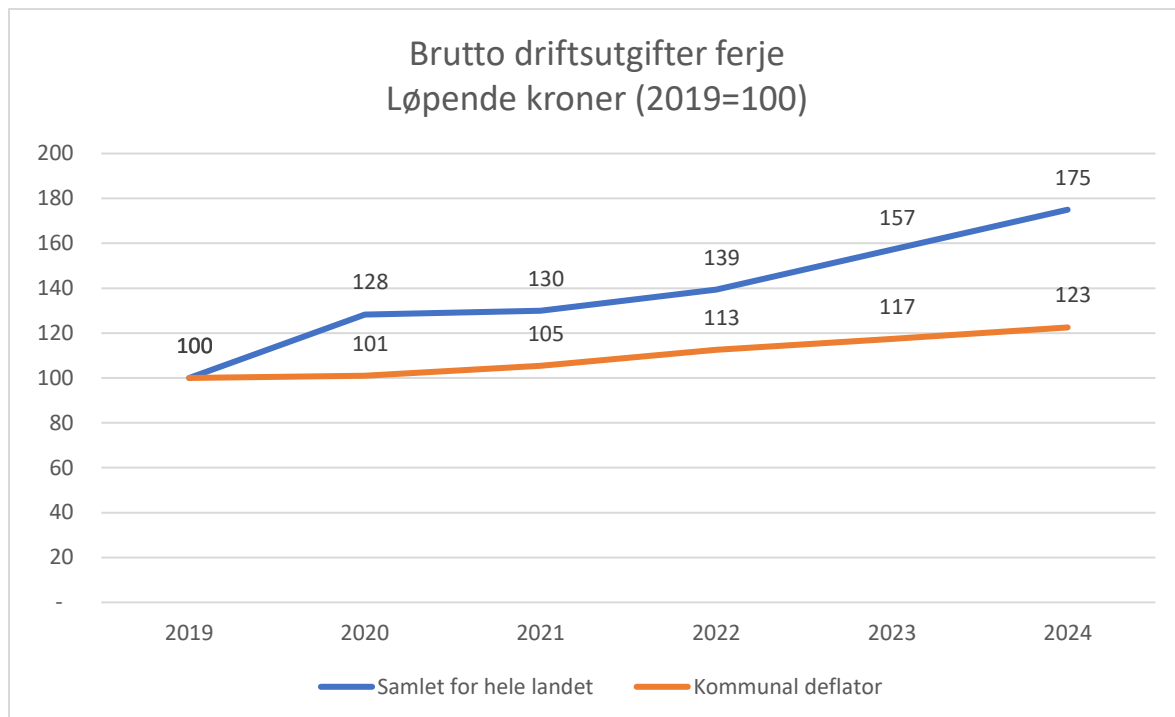
### 6.1 KOSTNADSUTVIKLING

For å kartlegge kostnadsutviklingen innenfor fylkeskommunal ferjedrift, har vi valgt å vise utviklingen i indikatorene:

- Brutto driftsutgifter til ferjedrift (SSB tabell 12368)
- Netto driftsutgifter til ferjedrift (SSB tabell 12368)

### 6.1.1 Brutto driftsutgifter ferje

Figur 6–2 og Tabell 6–1 viser utviklingen i brutto driftsutgifter<sup>28</sup> til ferje samlet for hele landet i perioden 2019–2024.



Figur 6–2 Utvikling i brutto driftsutgifter ferje for landet totalt, løpende kroner (2019 = 100), sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator i perioden 2019–2024 (Kilde: SSB tabell 12368).

Tabell 6–1 Utvikling i brutto driftsutgifter ferje fra 2019 til 2024 samlet for hele landet (Kilde: SSB tabell 12368 med noen mindre justeringer).

Brutto driftsutgifter ferje Beløp i 1000 kroner	2019	2024	Endring beløp 2019-2024	Prosent endring 2019-2024
Totalt hele landet Løpende priser	2 995 659	5 241 618	2 245 959	75 %
Totalt hele landet Faste priser (2024-kroner)	3 624 747	5 241 618	1 616 871	45 %
Totalt korrigert for overgang fra netto- til bruttokontrakt Faste priser (2024-kroner)	4 514 747	5 241 618	726 871	16 %

Figur 6–2 og Tabell 6–1 viser at det har vært en stor økning i brutto driftsutgifter til ferje i perioden, henholdsvis 75 prosent økning i løpende kroner og 45 prosent økning i faste kroner. Det er imidlertid viktig å merke seg at en del av økningen i

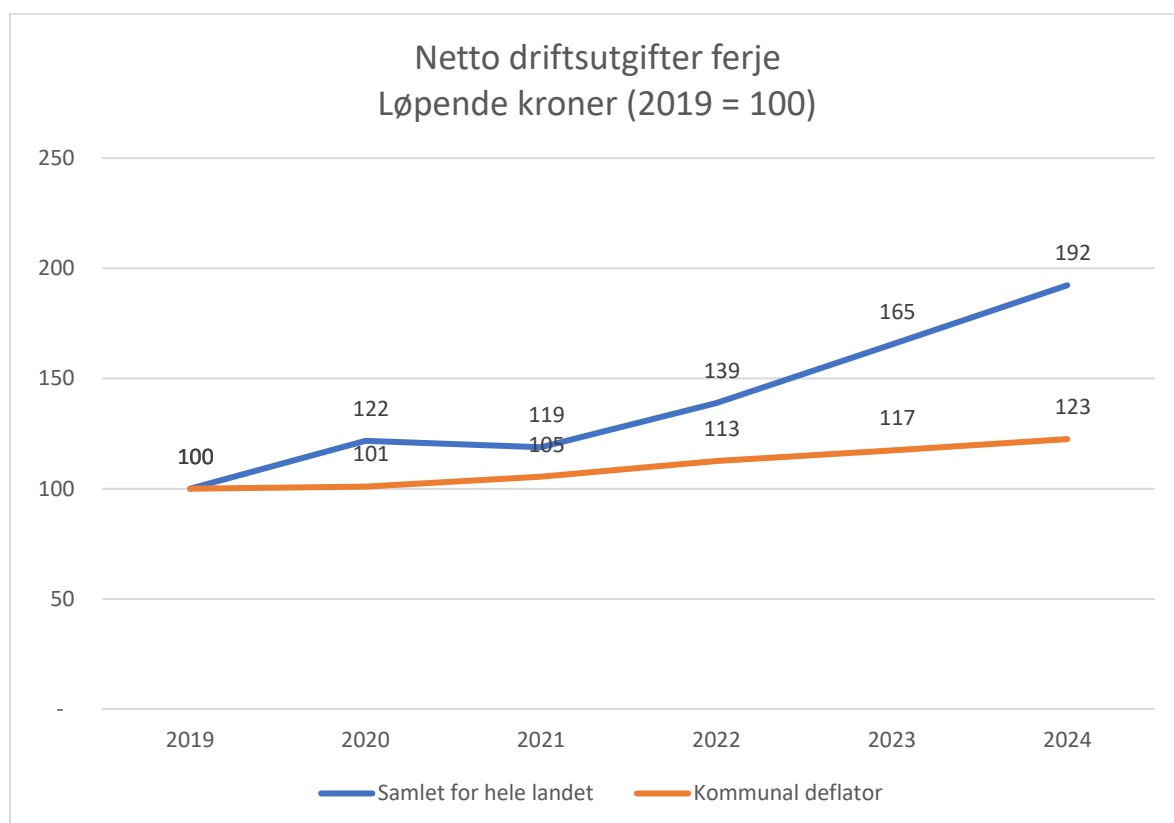
<sup>28</sup> Brutto driftsutgifter viser hvor mye ferjetjenesten koster i løpet av et år. Begrepet omfatter de løpende utgiftene til tjenesten inkludert avskrivninger korrigert for viderefordeling av utgifter samt sykkelønnsrefusjon og mva-kompensasjon.

brutto driftsutgifter til ferje skyldes at det har vært en overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter i perioden i mange av fylkene. I en nettokontrakt er det operatøren som får billettinntektene, og kostnadene som billettinntektene dekker, blir ikke synlige i de fylkeskommunale regnskapene. Tabell 4–2 (kapittel 4.8) viser at det har vært overgang fra nettokontrakt til bruttokontrakt blant annet på flere av ferjesambandene i de store ferjefylkene Vestland og Møre og Romsdal i perioden.

Vi har derfor skjønnsmessig, basert på at brutto driftsutgifter minus billettinntekter skal være tilnærmet lik netto driftsutgifter (se kapittel 6.1.2 og 6.4.2), økt brutto driftsutgifter i 2019. Da får vi at den reelle økningen i bruttodriftsutgifter i perioden mest sannsynlig ligger nærmere 16 prosent i faste priser.

### 6.1.2 Netto driftsutgifter ferje

Figur 6–3 og Tabell 6–2 viser utviklingen i netto driftsutgifter<sup>29</sup> til ferje samlet for hele landet i perioden 2019–2024.



Figur 6–3 Utvikling i netto driftsutgifter ferje for landet totalt, løpende kroner (2019 = 100), sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator i perioden 2019–2024 (Kilde: SSB tabell 12368).

<sup>29</sup> Netto driftsutgifter viser driftsutgifter inkludert avskrivninger etter at driftsinntektene er trukket fra, og viser dermed utgiftene som må dekkes av de frie inntektene.

Tabell 6–2 Utvikling i netto driftsutgifter ferje fra 2019 til 2024 samlet for hele landet (Kilde: SSB tabell 12368 med noen mindre justeringer).

Netto driftsutgifter ferje Beløp i 1000 kroner	2019	2024	Endring beløp 2019-2024	Prosent endring 2019-2024
Totalt hele landet Løpende kroner	2 517 068	4 841 017	2 323 949	92 %
Totalt hele landet Faste kroner (2024)	3 045 652	4 841 017	1 795 365	59 %

Det har samlet vært en reell økning i netto driftsutgifter på 59 prosent fra 2019 til 2024. Det utgjør et økt behov for fylkeskommunal finansiering på 1,8 milliarder faste kroner.

De fleste fylkeskommunene har opplevd en økning i netto driftsutgifter til ferje, men det varierer hvor stor økningen har vært. Østfold og Innlandet har hatt den største økningen i prosent, men disse to fylkene har kun ett ferjesamband hver.

Beløpsmessig er det Vestland som har hatt den største økningen i netto driftsutgifter, med Møre og Romsdal like bak. Det var en spesielt stor økning fra 2019 til 2020 i Vestland. Dette skyldes nok i stor grad at det i 2020 var oppstart av nye ferjekontrakter i Hordaland som ifølge fylkeskommunen inneholdt oppstartskostnader – blant annet til elektrisk drift.

Rogaland har opplevd en liten nedgang i netto driftsutgifter til ferje i perioden. Dette skyldes åpningen av Ryfast i slutten av 2019.

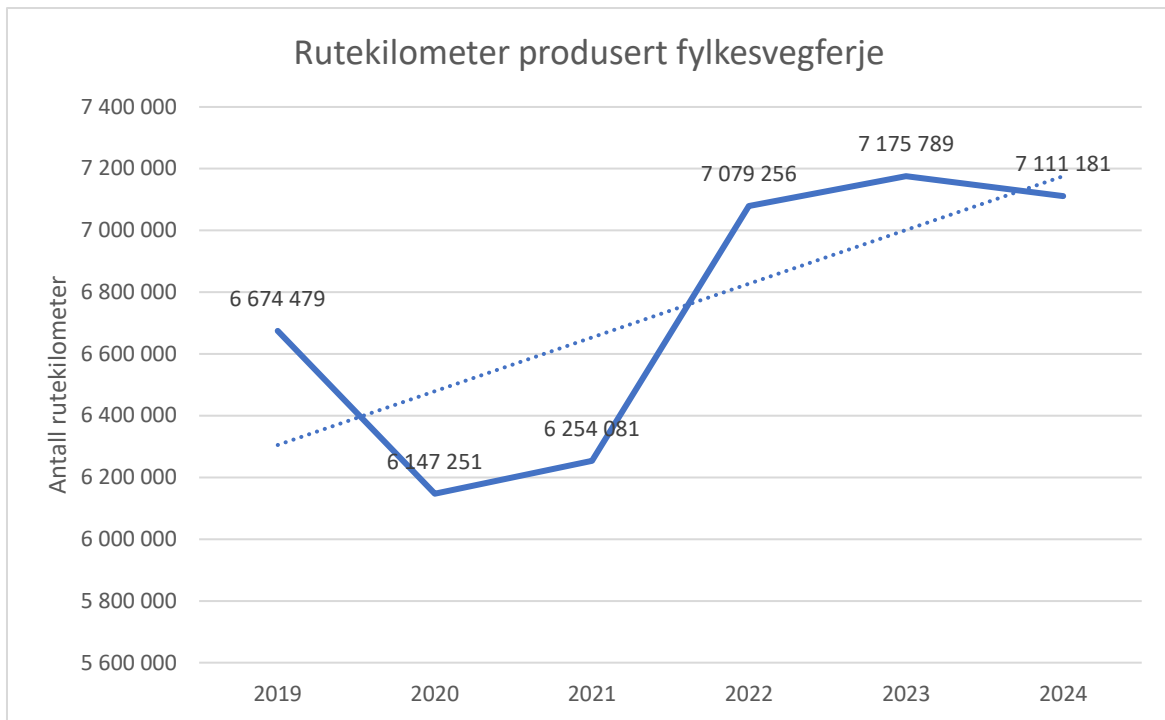
## 6.2 UTVIKLING I FERJETILBUDET

For å vise utviklingen i ferjetilbudet, har vi sett nærmere på indikatorene:

- Rutekilometer produsert (SSB tabell 11910)
- Antall kjøretøy fraktet, mål i personbilenheter (PBE) (SSB tabell 11911).
- Kapasitet på ferjesambandene (SSB tabell 11911).
- Status nullutslipp (Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt sjø)

### 6.2.1 Utvikling i rutekilometer ferje

Figur 6–4 viser utviklingen i rutekilometer produsert med ferje totalt for hele landet i perioden 2019–2024.



Figur 6-4 Antall rutekilometer fylkesvegferje samlet for hele landet i perioden 2019–2024 (Kilde: SSB tabell 11910 med noen små justeringer).

Det har samlet vært en økning i rutekilometer produsert på 7 prosent fra 2019 til 2024.

Den største prosentvise økningen i rutekilometer produsert, har vært i Møre og Romsdal og Finnmark. I Møre og Romsdal var det mellom 2019 og 2022 oppstart av ny kontraktperiode for fem av fylkeskommunens seks rutepakker. Den største økningen i rutekilometer var fra 2021 til 2022. Etter 2022 ble ruteproduksjonen tatt litt ned, som del av innsparing, ifølge innspill fra fylkeskommunen. Det ble satt opp to nye samband med bilførende hurtigbåt i Finnmark i 2024. Det er med å forklare økningen i rutekilometer i Finnmark.

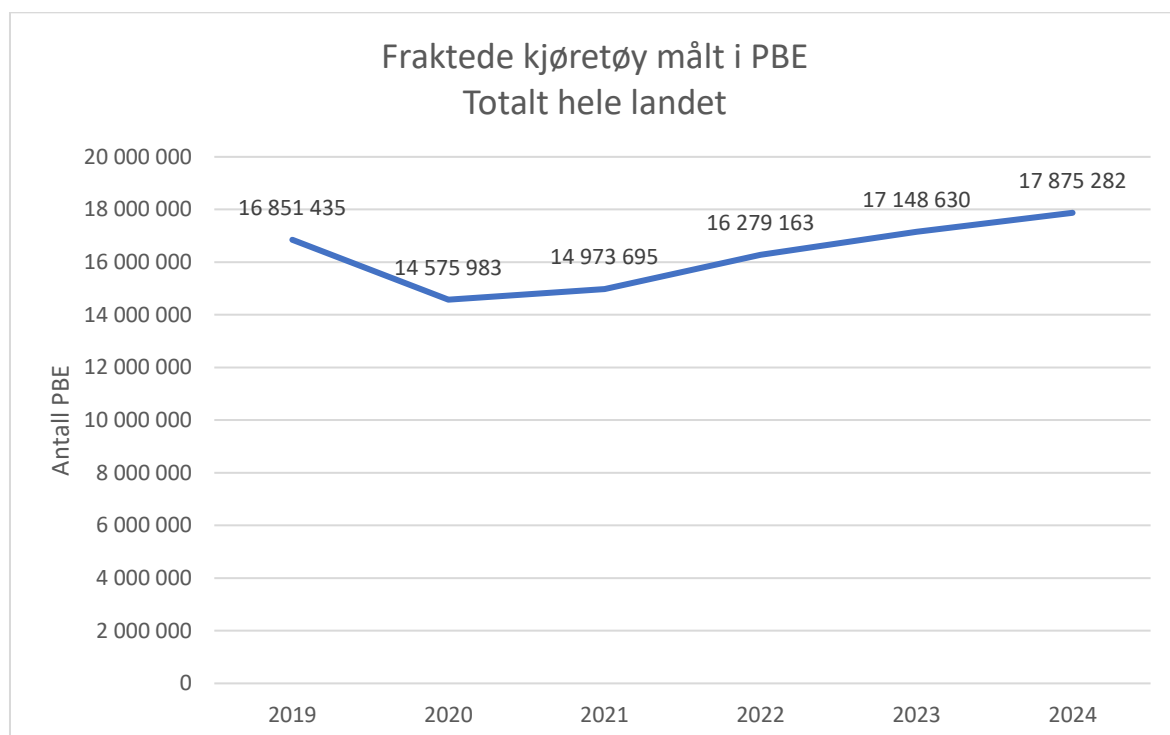
Noe av økningen i rutekilometer skyldes også at ferjetrafikken i Telemark ble fylkesvegferjer fra 1. januar 2022. Ferjedriften ble ført på båtruter fram til 2022 da en del kommunale vegstrekninger ble omklassifisert til fylkesveg. Ruteproduksjonen i Telemark utgjør 2,5 prosent av total ruteproduksjon ferje i 2024.

Nedgangen i ruteproduksjon i 2020 og 2021 er knyttet til pandemien.

Rogaland har hatt en stor nedgang i antall rutekilometer. Det skyldes åpningen av Ryfast<sup>30</sup> 30. desember 2019, som har gitt ferjefritt veisamband mellom Ryfylke og Nord-Jæren. Buskerud har også en reduksjon i rutekilometer produsert. Buskerud har kun én fylkesvegstrekning (Svelvik-Verket), og reduksjonen i ruteproduksjon kom i 2020.

## 6.2.2 Utvikling i fraktete kjøretøy

Figur 6-5 viser utviklingen i antall fraktete kjøretøy på fylkesvegferjer i perioden 2019-2024, målt i personbilenheter (PBE)<sup>31</sup>.



Figur 6-5 Utvikling i antall kjøretøy fraktet på fylkesvegferjer i perioden 2019-2024, målt i personbilenheter (PBE) (Kilde: SSB tabell 11911).

Fallet i antall fraktete PBE fra 2019 til 2020 har delvis med pandemien å gjøre, men også å gjøre med åpningen av Ryfast (se avsnittet over). Rogaland har derfor en stor nedgang i antall fraktete PBE fra 2019-2024. Alle de andre fylkeskommunene har en oppgang i antall fraktete PBE i samme periode - fra 3 prosent økning i Møre og

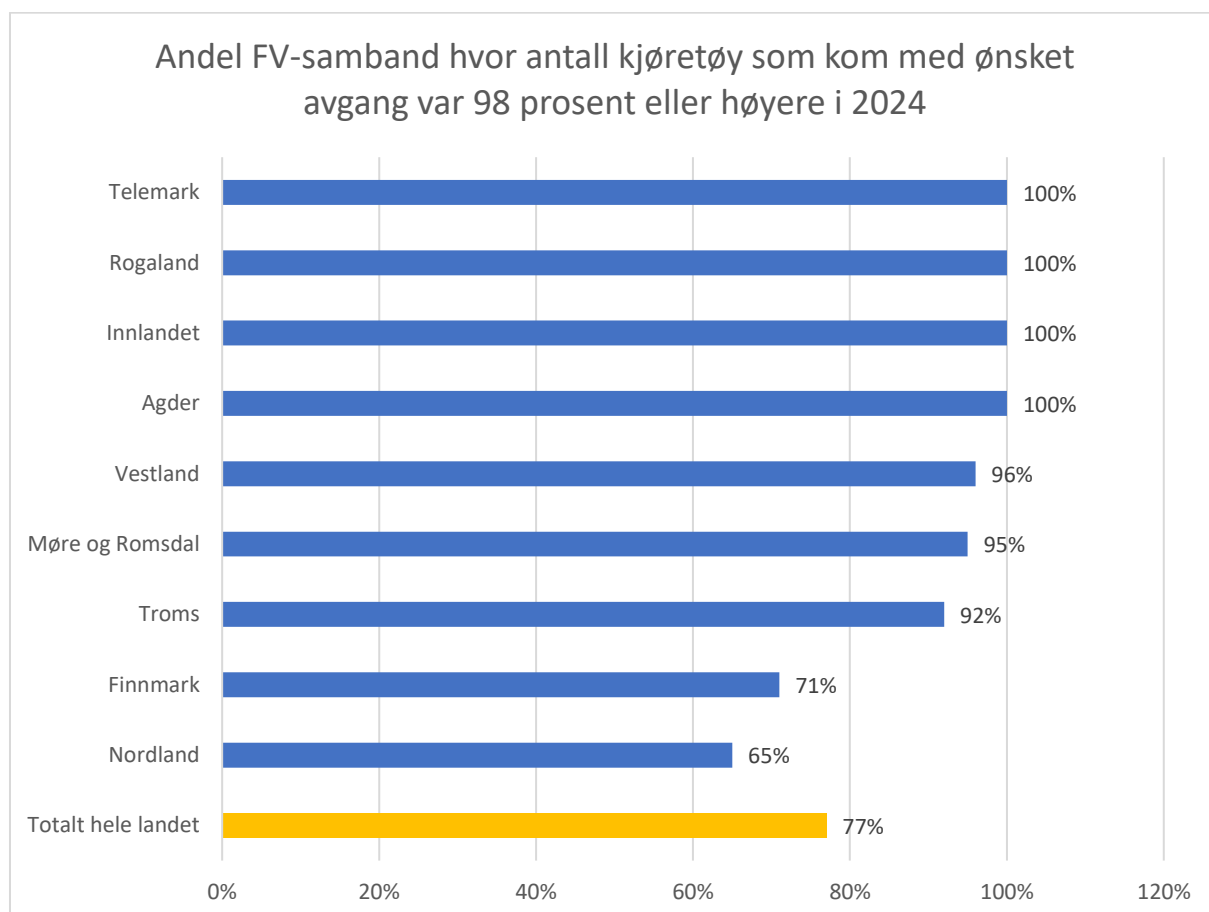
<sup>30</sup> [Ryfast | Statens vegvesen](#)

<sup>31</sup> Personbilenheter (PBE) er en standardisert måleenhet som sier noe om forskjellen i plassbehovet til ulike typer kjøretøy. Det skiller mellom 9 forskjellige lengdegrupper, og en personbil har en PBE-verdi på 1, mens et vogntog på 22 meter har en PBE-verdi på 10 (Kilde: Store norske leksikon).

Romsdal til 95 prosent økning i Innlandet. Økningen i PBE totalt for hele landet, var på 6 prosent fra 2019 til 2024.

### 6.2.3 Kapasitet

Hvor mange kjøretøy som blir stående igjen og ikke kommer med ønsket avgang, sier noe om hvordan tilbudet er i forhold til behovet. Figur 6–6 viser andelen fylkesvegsamband hvor antall kjøretøy som kom med ønsket avgang var 98 prosent eller høyere i 2024 (målt samlet for hele året).



Figur 6–6 Andel samband hvor antall kjøretøy som kom med ønsket avgang var 98 prosent eller høyere i 2024. Det mangler statistikk fra noen av fylkene (Kilde: SSB tabell 11911).

Som figuren viser, var det flere samband hvor mer enn 2 prosent av kjøretøyene ikke kom med ønsket avgang. Særlig i Nordland og Finnmark var det over 2 prosent gjenstående kjøretøy på henholdsvis 35 og 29 prosent av sambandene. I og med at det er mange ferjesamband i disse fylkene, blir andelen samband hvor antall kjøretøy som kom med ønsket avgang var 98 prosent eller høyere, kun 77 prosent for landet samlet. Det er særlig sommertrafikken og stor turisttrafikk som gir kapasitetsutfordringer på mange ferjesamband. Kvaliteten på statistikken er for

dårlig til å kunne si noe sikkert om innføringen av gratis ferje har ført til kapasitetsutfordringer.

#### **6.2.4 Status nullutslipp fylkeskommunal ferjedrift**

Ferjene går også i retning av å bli nullutslippsfartøy. Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt for hurtigbåt og ferje<sup>32</sup> gir en oversikt over hvilken miljøteknologi som benyttes på de ulike ferjesambandene. Vi har tatt utgangspunkt i gjeldende kontrakter i 2025.

Selv om markedsoversikten viser at ferjesambandet skal være hybrid eller elektrisk, kan det imidlertid være overgangsordninger i første periode av kontraktene som gjør at dette ikke er innført enda.

I hybride samband er det ofte utslippskrav og/eller krav til hvor mye sambandet skal gå elektrisk. Det kan eksempelvis være krav til at ferjesambandet skal gå 80 prosent elektrisk. I mange tilfeller går de imidlertid nærmere 100 prosent elektrisk dersom mulig, fordi dette er mest lønnsomt.

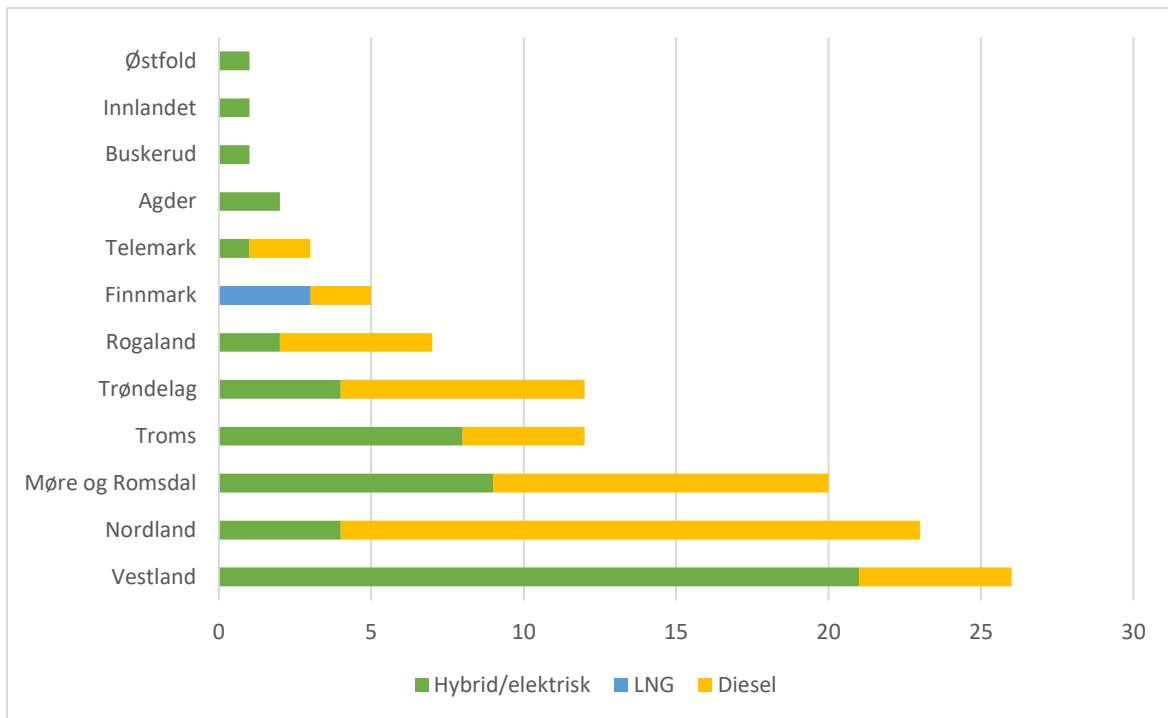
Forhold av betydning for hvor mye de hybride ferjesambandene går elektrisk er blant annet hvor lang strekning som trafikkeres, ladetid tilgjengelig i forhold til rute (frekvens) og nett-/ladekapasitet.

På grunn av forholdene beskrevet over, har vi valgt å se hybride og elektriske samband under ett i Figur 6–7 som viser status på overgangen til nullutslippsdrivstoff på fylkesvegferjene per 1. januar 2025.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> [Markedsoversikt sjø – kollektivtrafikk.no](https://www.kollektivtrafikk.no/Markedsoversikt-sjo)

<sup>33</sup> Det må påpekes at det er usikkerhet knyttet til data, og at ulike datakilder i noen tilfeller viser ulike antall samband på ulike typer drivstoff. Figuren er basert på en helhetsvurdering av datakildene og kvalitetssjekk mot et utvalg fylkeskommuner.



Figur 6–7 Antall fylkeskommunale ferjesamband per fylke og hvilken type energibærer/drivstoff som skal benyttes i gjeldende kontrakter i 2025 (Kilde: Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt med noen justeringer).

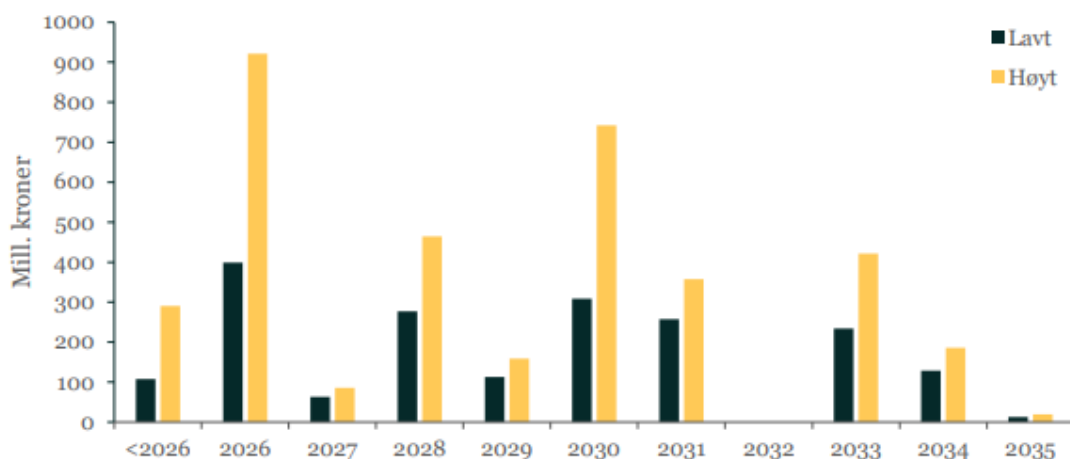
Figur 6–7 viser at det kun er Finnmark som har ferjesamband som går på LNG. De andre ferjesambandene er enten dieseldrevet, hybride eller helelektriske. Figuren viser at Vestland, Møre og Romsdal og Troms har kommet lengst i overgangen til nullutslipp på ferjesambandene.

Menon Economics (Handberg mfl., 2025) estimerte fylkeskommunale merkostnader knyttet til overgang til utslippsfrie ferjesamband. Dette er merkostnader knyttet til investeringer i nett og kaianlegg.

Merkostnader til investeringer i fartøy er ikke med i beregningene, siden kostnadene for nybygging av elektrisk fartøy ikke nødvendigvis er høyere enn fossil drift. De fleste fartøy som bygges er også hybride, slik at det kan være begrenset behov for tilpasninger til fullelektrisk drift. Forenklingen vil imidlertid, alt annet i likt, kunne trekke i retning av underestimering av merkostnadene (Handberg mfl., 2025).

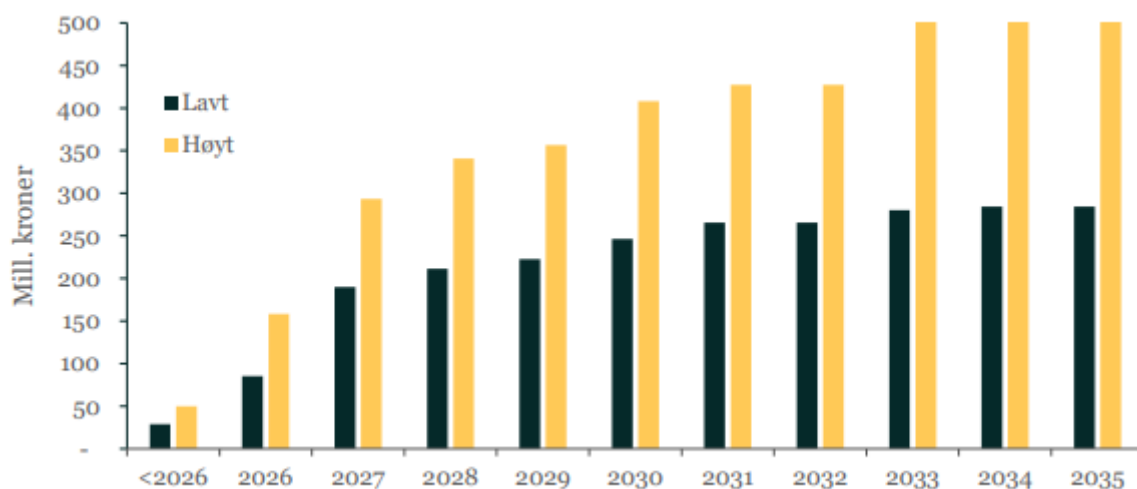
I merkostnadene er heller ikke drift med, fordi elektriske ferjer som regel vil være rimeligere i drift enn konvensjonelle fossile ferjer. At merkostnader til drift ikke er med i beregningene, trekker, alt annet i likt, i retning av overestimering av merkostnadene (Handberg mfl., 2025).

Avhengig av kontraktsslutt for pågående kontrakter, vil merkostnadene variere de neste årene. Figur 6–8 viser anslåtte investeringskostnader i nett og kaianlegg per år de neste årene. Her er det forenklet lagt til grunn at all investeringskostnad tas det året fylkeskommunen inngår ny (utslippsfri) kontrakt. Det viser at merkostnadene varierer betraktelig mellom årene, avhengig av kontraktsslutt for pågående kontrakter.



Figur 6–8 Beregnede investeringskostnader i nett og kaianlegg per år, forutsatt at alle investeringskostnader tas det året fylkeskommunen inngår ny utslippsfri kontrakt (Kilde: Handberg mfl., 2025).

I praksis vil imidlertid investeringene måtte gjøres i forkant og fylkeskommunen kan ta opp lån eller på andre måter fordele kostnadene over tid. Figur 6–9 viser akkumulerte merkostnader knyttet til investering i nett og kaianlegg. Her er de årlige kostnadene fordelt over en typisk kontraktperiode (ti år), og deretter akkumulert (Handberg mfl., 2025).



*Figur 6–9 Beregnede akkumulerte merkostnader knyttet til investering i nett og kaianlegg for overgang til utslippsfrie ferjer (Kilde: Handberg mfl., 2025).*

Merkostnadene er også avhengig av hvor stor CO<sub>2</sub>-avgiften blir framover. Jo større CO<sub>2</sub>-avgiften på fossilt drivstoff blir, jo lavere blir merkostnadene ved å gå over til nullutslipp sett i forhold til å fortsette med dieseldrift, i og med at man vil spare CO<sub>2</sub>-avgift ved å benytte utslippsfritt drivstoff. Merkostnadene i forhold til i dag, blir imidlertid de samme.

Menon (Handberg mfl., 2025) anslår at merkostnadene knyttet til overgang til nullutslipp vil øke betraktelig i perioden fram til 2033, for deretter å stabilisere seg.

### **6.3 PRODUKTIVITET**

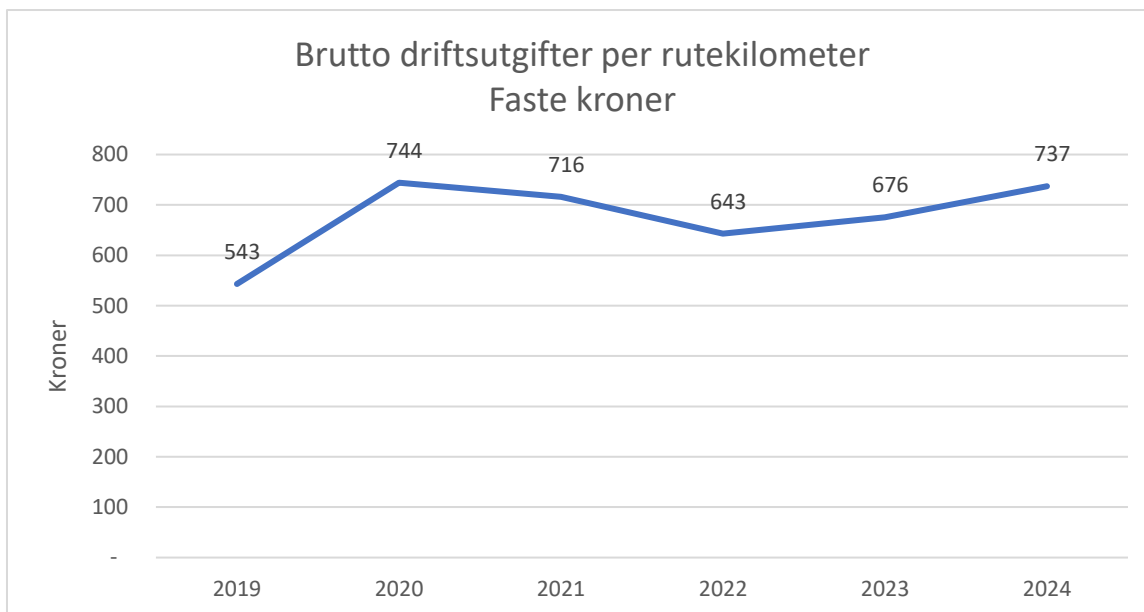
For å vise utviklingen i produktivitet i den fylkeskommunale ferjedriften, har vi sett nærmere på følgende indikatorer:

- Brutto driftsutgifter per rutekilometer (SSB tabell 12368 og 11910)
- Netto driftsutgifter per rutekilometer (SSB tabell 12368 og 11910)
- Netto driftsutgifter per PBE (SSB tabell 12368 og 11911)

#### **6.3.1 Brutto driftsutgifter per rutekilometer**

Figur 6–10 viser utviklingen i brutto driftsutgifter per rutekilometer ferje totalt for hele landet i faste kroner. Som beskrevet i kapittel 6.1.1, skyldes imidlertid en stor del av økningen i brutto driftsutgifter i perioden at flere ferjekontrakter har gått over fra nettokontrakter til bruttokontrakter.

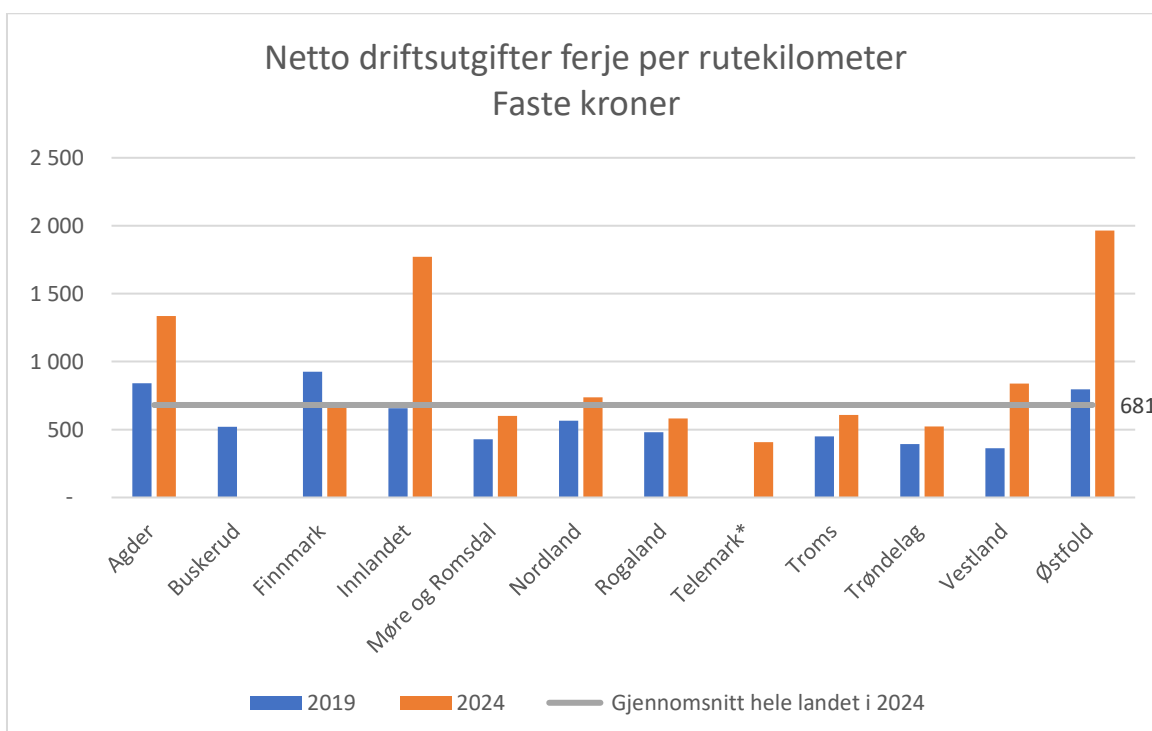
Dersom vi gjør den skjønsmessige korrigeringen for overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter som beskrevet i kapittel 6.1.1, får vi at brutto driftsutgifter per rutekilometer har økt med 9 prosent i perioden.



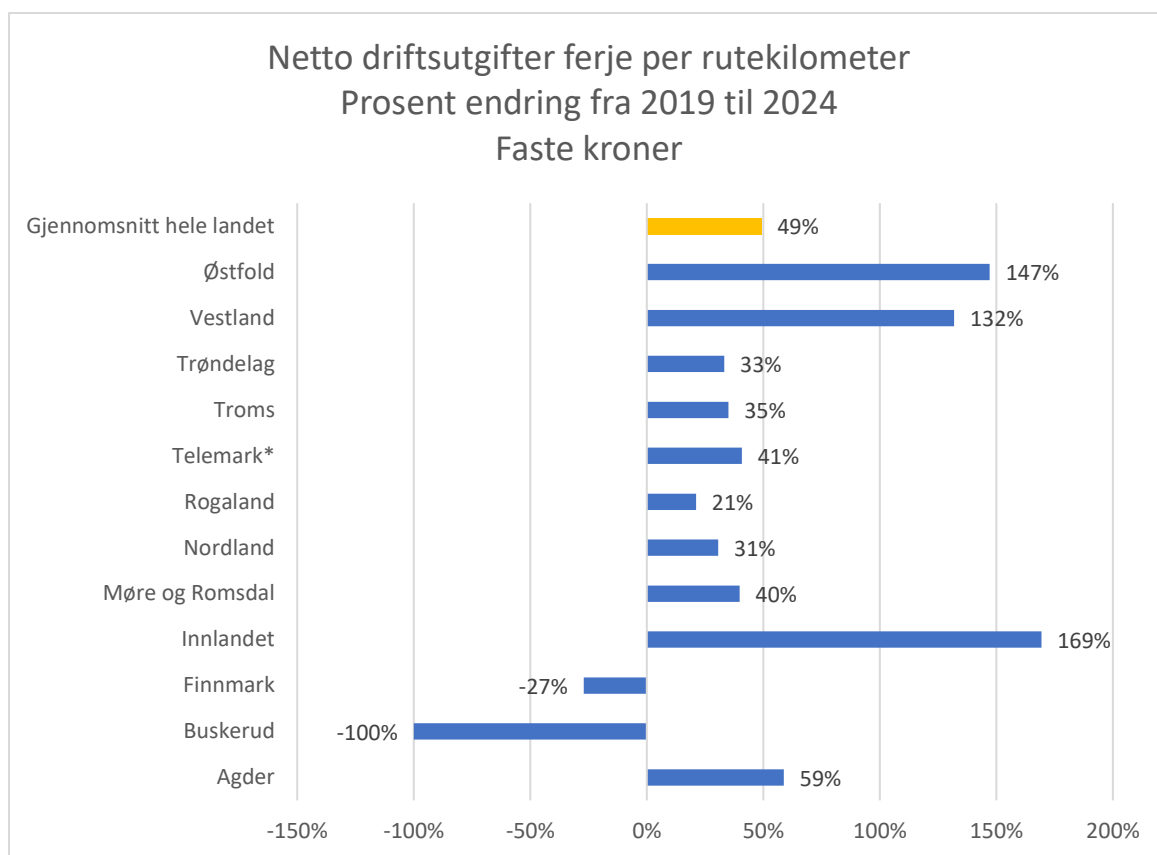
Figur 6–10 Brutto driftsutgifter per rutekilometer ferje totalt for hele landet i faste priser (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).

### 6.3.2 Netto driftsutgifter per rutekilometer

Figur 6–11 og Figur 6–12 viser utviklingen i netto driftsutgifter per rutekilometer fra 2019 til 2024 i de ulike fylkeskommunene (beløp i faste kroner). Totalt for hele landet har netto driftsutgifter per rutekilometer på ferje økt fra 456 kroner i 2019 til 681 kroner i 2024 i faste 2024-kroner. Det utgjør 49 prosent økning.



Figur 6–11 Netto driftsutgifter ferje per rutekilometer i de ulike fylkeskommunene i 2019 og 2024, faste kroner (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).



*Figur 6-12 Utvikling i nettodriftsutgifter per rutekilometer fylkesvegferje fra 2019 til 2024 i faste kroner. For Telemark vises endringen fra 2022 til 2024 (Kilde: SSB tabell 12368 og 11910).*

Det er Vestland, Møre og Romsdal og Nordland som har den største ruteproduksjonen for ferje. Endringer i netto driftsutgifter per rutekilometer i disse fylkene, vil slå mye ut på samlet netto driftsutgifter per rutekilometer for landet. I faste kroner har det vært en økning i netto driftsutgifter per rutekilometer på henholdsvis 132, 40 og 31 prosent i Vestland, Møre og Romsdal og Nordland.

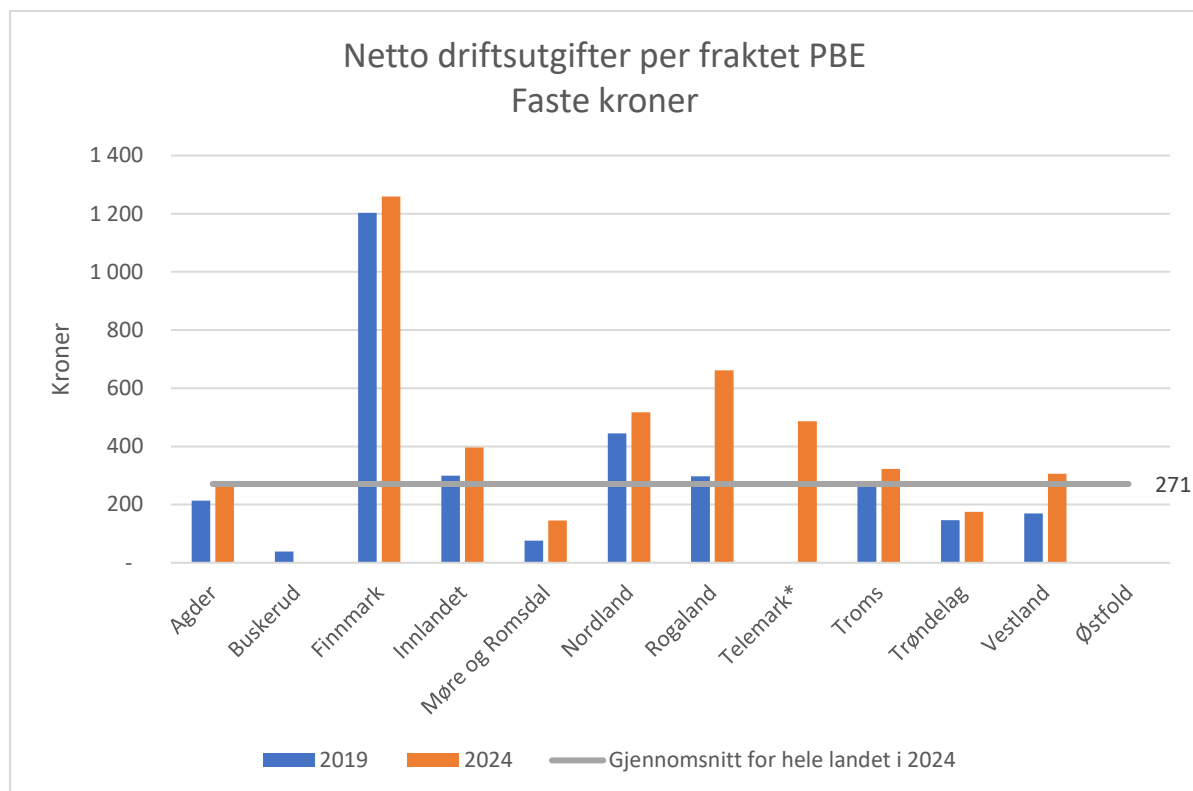
Innlandet og Østfold har hatt en stor økning i netto driftsutgifter per rutekilometer fra 2019 til 2024. Men de driver kun ett ferjesamband hver, så det slår ikke så mye ut på den samlede økningen. Det ser imidlertid ut til å være relativt kostbart å drive disse sambandene, sammenlignet med de andre.

Agder og Finnmark har også en relativt høy netto driftsutgift per rutekilometer, men mens Agder har hatt en økning fra 2019 til 2024, viser beregningene at Finnmark har hatt en reduksjon i samme periode. Det skyldes at det ifølge SSB har vært en stor økning i antall rutekilometer ferje produsert i Finnmark samtidig som netto driftsutgifter ikke har økt like mye. Ifølge Finnmark fylkeskommune, skyldes dette delvis at sambandene som driftes med bilførende hurtigbåt ikke regnskapsføres som ferje, men som båt. Det betyr at kostnadene som ligger til grunn for netto

driftsutgifter er knyttet til kun 5 av de 7 sambandene i Finnmark som ligger til grunn for statistikken over rutekilometer.

### 6.3.3 Netto driftsutgifter per fraktet PBE

Figur 6-13 viser netto driftsutgifter per fraktet kjøretøy målt i PBE i de ulike fylkene (faste kroner). Gjennomsnittlig netto driftsutgifter per PBE for hele landet var 271 kroner i 2024. Det er en økning på 50 prosent fra 2019 i faste kroner.



Figur 6-13 Netto driftsutgifter per fraktet PBE i 2019 og 2024, faste kroner. Statistikk for PBE i Østfold mangler og netto driftsutgifter mangler for Buskerud i 2024 (Kilde: SSB tabell 12368 og 11911).

Alle fylkeskommunene har opplevd økning i netto driftsutgifter per fraktet kjøretøy fra 2019 til 2024, så selv om antall PBE som fraktes samlet bare har økt med 6 prosent (se Figur 6-5), har netto driftsutgifter økt med hele 59 prosent i faste kroner (se Figur 6-3). I de to store ferjefylkene Vestland og Møre og Romsdal samt i Rogaland, har netto driftsutgifter per fraktet PBE omtrent doblet seg i perioden.

I Rogaland har det vært en forholdsvis stor økning sammenlignet med de andre fylkeskommunene. Dette antas å henge sammen med åpningen av Ryfast i slutten av 2019. Data viser at antall fraktete kjøretøy falt betydelig fra 2019 til 2020 (70 prosent ifølge SSB tabell 11911).

Figuren viser at kostnaden er høy per kjøretøy som fraktes i Finnmark. Dette antas å gjenspeile at belegget på ferjene i Finnmark er forholdsvis lavt.

## 6.4 BILLETTINNTEKTENES BETYDNING

### 6.4.1 Takstruktur og billettyper

Fylkeskommunene har i hovedsak fulgt utviklingen i takstregulativene som benyttes i riksveiferjedriften, men det er unntak.

Tabell 6–3 viser utviklingen i AutoPASS–regulativ<sup>34</sup> for ferjetakster. Dette blir benyttet på de fleste fylkeskommunale samband som ikke er «gratis». Regulativet er innført over tid, og de fleste fylkeskommunale sambandene gikk inn i AutoPASS–regulativet i løpet av 2020.

Som Tabell 6–3 viser, var det i 2023 en kraftig takstreduksjon på ferje. I tillegg har regjeringen lagt til rette for at mange av sambandene ble gratis fra henholdsvis 1.7.2022 og 16.8.2023. Dette var samband med lav trafikk og samband til øyer og andre veiløse samfunn.

Tabell 6–3 Utvikling i AutoPASS–regulativ for ferjetakster.

År	Fra dato	Endring i takst	Mva-sats	Kommentar
2025	1.1.2025	+ 3,8 %	12 %	
2024	01.03.2024	0 %	12 %	Kun økning for nullutslippskjøretøy i klasse AP1/B2. Nivået for disse blir økt fra 50 % til 70 % av prisen for konvensjonelle kjøretøy.
2024	01.01.2024	+ 4,4 %	12 %	
2023	16.08.2023	– 28,57 %	12 %	Resultatet blir takstnivå på 50 % av nivået pr 01.01.2021
2023	01.01.23	0 %	12 %	Ingen generell takstregulering, bare endret dato
2022	01.07.22	0 %	12 %	Ingen generell takstregulering, men beredskapstakst er satt tilbake (opp) til nivå pr 01.01.2021
2022	01.01.22	– 11,67 %	12 %	Takst ekskl. mva ble redusert med – 33,75 % sammenlignet med takstnivået 1.1.2021. Dette utgjør en takstreduksjon på om lag – 11,7 % ved årsskiftet

<sup>34</sup> <https://autopassferje.no/>

År	Fra dato	Endring i takst	Mva-sats	Kommentar
2021	01.10.21	0 %	12 %	Ingen generell takstendring, men justering av MVA-sats
2021	01.07.21	-25%	6 %	
2021	01.01.21	+ 3,2 %	6 %	
2020	01.07.20	+ 25 %	6 %	Reversering av midlertidig takstreduksjon på 20 % fra 01.04.20
2020	01.04.20	- 20 %	6 %	
2020	01.01.20	+ 3,2 %	12 %	

Det fins ulike rabattordninger knyttet til enkelte måter å kjøpe ferjebillett på. Tabell 6-4 viser ulike betalingsløsninger inkludert rabattordninger som fins i dag.

Tabell 6-4 Betalingsløsninger og rabatter som fins for ferjeturer i dag.

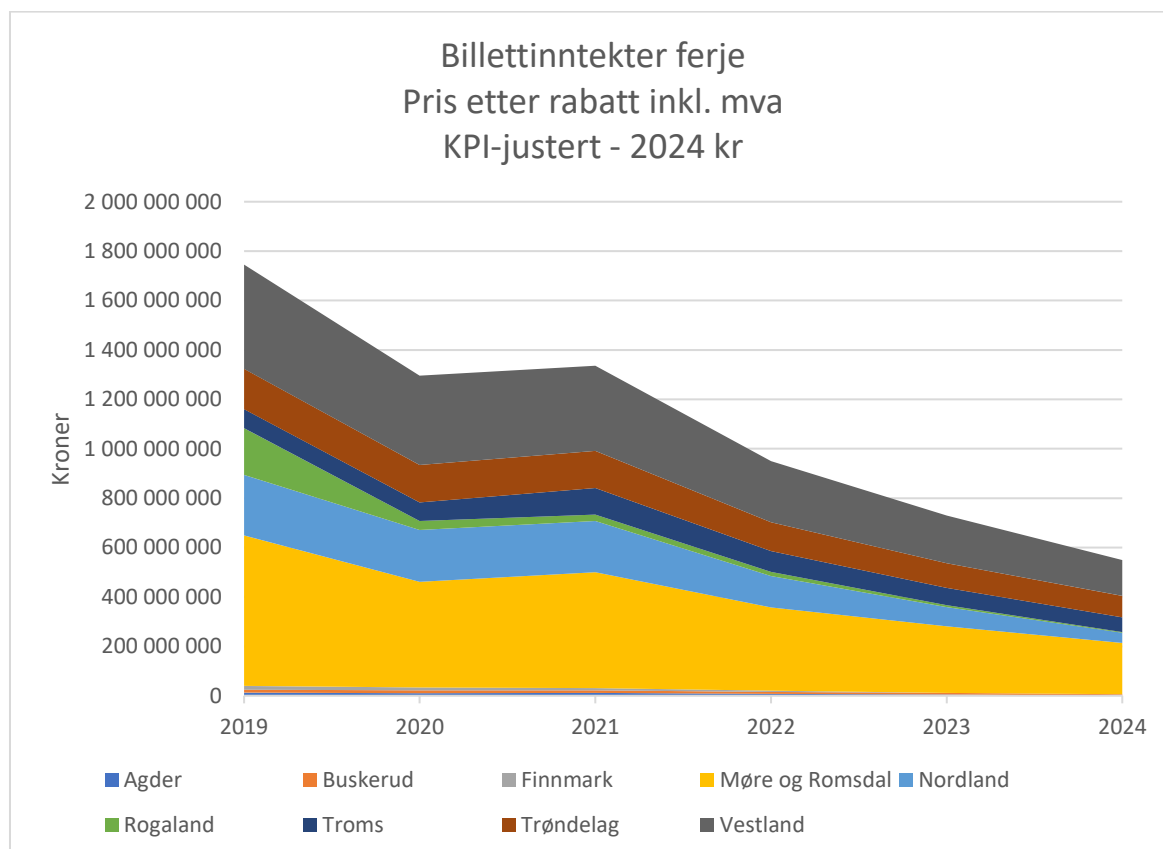
Avtale	Rabatt	Betalingsmiddel	Identifisering/betaling
AutoPASS-ferjeavtale	40 %/ 50 %*	Innbetalt forskudd For 2025 er forskuddsbeløpet for ulike takstgrupper slik:** <ul style="list-style-type: none"> <li>• Takstgruppe 1: 2 100 kr</li> <li>• Takstgruppe 2: 10 300 kr</li> <li>• Takstgruppe 3: 19 400 kr</li> </ul>	Brikke eller kjennemerke
AutoPASS-brikkeavtale	10 %	Faktura fra brikkeutsteder	Brikke eller kjennemerke
EPASS24-avtale	0	Trekk fra bankkort i avtale eller etterfakturering i regi av EPASS24	Brikke eller kjennemerke
FerryPay-avtale	0	Trekk fra bankkort i avtale	Kjennemerke
Ingen avtale	0	Bankkort (SoftPay)	Til billettør om bord
Ingen avtale	0	Bankkort (SoftPay)	I ubetjent kiosk
Ingen avtale	0	Kontant	I betjent kiosk
Ingen avtale	0	Etterfakturering mot lite fakturagebyr	Kjennemerke

\*40 % rabatt for bedriftskunder og 50 % rabatt for privatkunder (Kilde: <https://www.autopassferje.no/om-autopass-for-ferje/>). Privatkunder kan ha to kjøretøy per avtale som deler på forskuddet, mens bedriftskunder må ha ett forskudd per kjøretøy, men kan ha mange kjøretøy per avtale.

\*\*Takstgruppe 1: MC og kjøretøy fra 0–8 meter, takstgruppe 2: kjøretøy fra 8,01–17,50 meter og takstgruppe 3: kjøretøy over 17,51 meter.

## 6.4.2 Billetttinntekter

Figur 6–14 viser utviklingen i billetttinntekter på fylkesvegferje i perioden 2019–2024, slik det er innmeldt til Ferjedatabanken. Dette er billetttinntekter inkludert merverdiavgift og etter at rabatter er fratrukket.



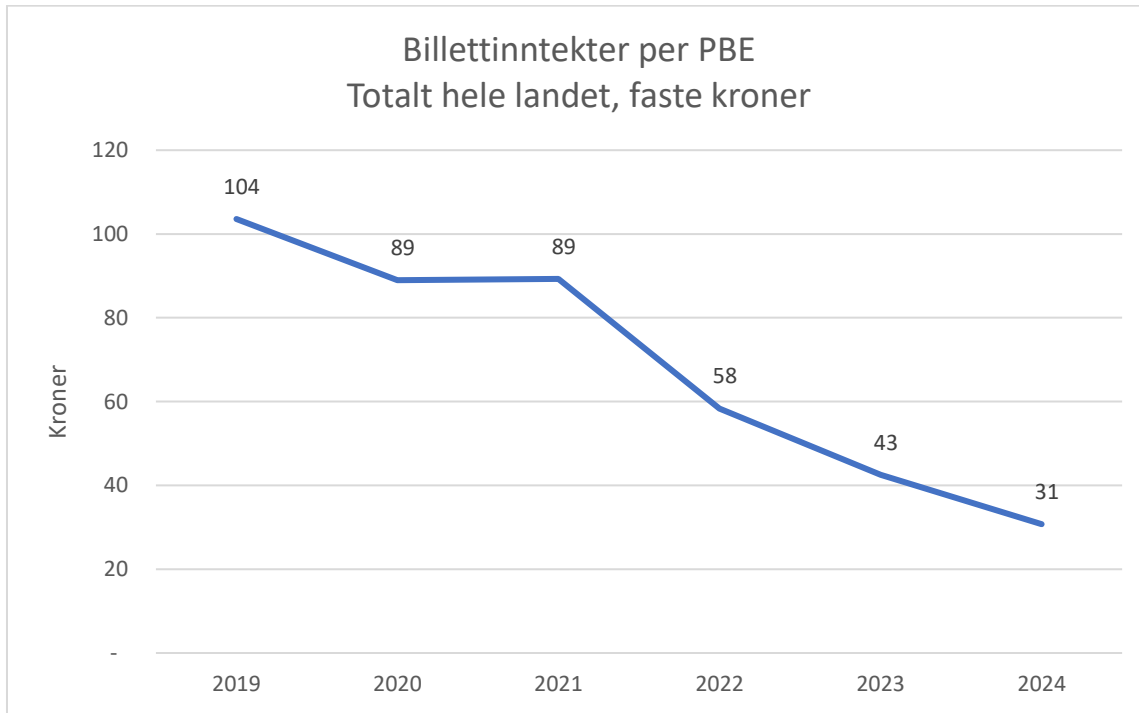
Figur 6–14 Utvikling i billetttinntekter ferje i perioden 2019 til 2024, i faste priser, for de som har meldt inn billetttinntekter til Ferjedatabanken (Kilde: Ferjedatabanken).

Samlet har billetttinntektene falt fra 1,75 milliarder kroner i 2019 til 0,55 milliarder kroner i 2024 i faste kroner. Det tilsvarer et fall på 69 prosent.

Alle fylkeskommunene har opplevde reduksjon i billetttinntekter i perioden 2019–2024. Det skyldes både takstreduksjonen i 2021 og 2023 og innføringen av flere gratis ferjesamband i 2022 og 2023. I tillegg har overgangen til AutoPASS-ferjeregulativet gitt reduserte billetttinntekter, fordi persontrafikken har blitt gratis. I dag tas det kun betaling per kjøretøy. Selv om prisen per kjøretøy økte ved overgangen til kun å ta betaling per kjøretøy, har ikke dette kompensert tilstrekkelig for tapet av billetttinntektene for persontrafikken. Økning i antall elbiler har også gitt reduksjon i billetttinntekter.

### 6.4.3 Billettinntekter per PBE

Når antall fraktede kjøretøy har gått litt opp i perioden (se Figur 6–5), samtidig som billettinntektene har falt betraktelig, har naturlig nok billettinntektene per fraktede kjøretøy også falt mye i perioden, som Figur 6–15 viser.

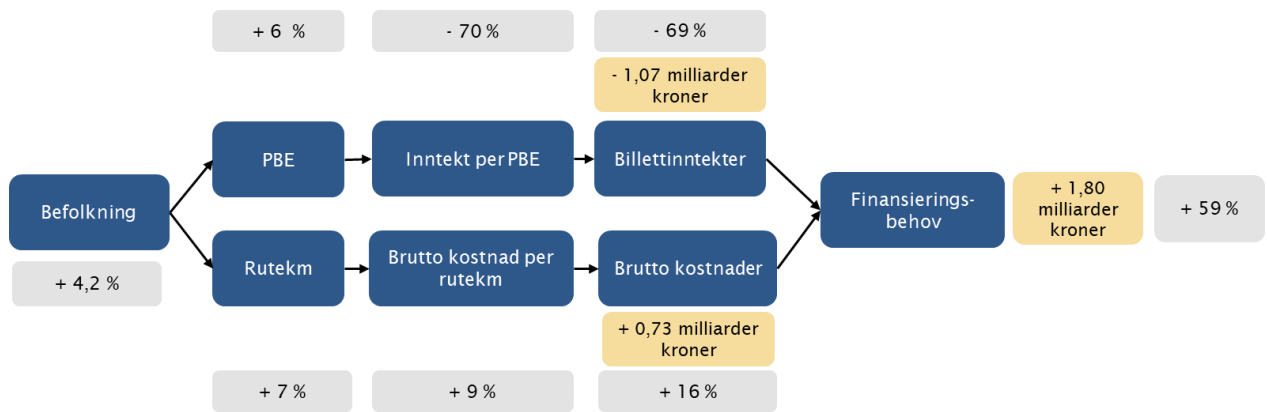


Figur 6–15 Utvikling i billettinntekter per PBE totalt for hele landet i faste priser (Kilde: Ferjedatabanken og SSB tabell 11911).

Samlet for hele landet, har billettinntektene per PBE falt med 70 prosent fra 2019 til 2024 i faste kroner. Alle fylkeskommunene har opplevd fallet i billettinntekter per PBE i perioden, selv om det varierer litt hvor stort fallet har vært – fra litt over 50 prosent i Trøndelag og Buskerud, til 100 prosent i Finnmark. I Finnmark har alle ferjesambandene blitt gratis.

## 6.5 OPPSUMMERING

Figur 6–16 oppsummerer noen av indikatorene vi har belyst i avsnittene over for ferjedrift.



Figur 6-16 Utviklingen i indikatorer ferjedrift oppsummert i perioden 2019 til 2024, faste kroner. Billettinntekter er eksklusive merverdiavgift.

Det har vært en økning i både rutekilometer produsert med ferje og antall personbilenheter fraktet med ferje i perioden. Hver rutekilometer produsert har blitt mer kostbar, mens billettinntektene per personbilenhet fraktet har gått kraftig ned. Summen av økte kostnader og kraftig reduksjon i billettinntekter, gjør at finansieringsbehovet til ferjedriften har økt med hele 59 prosent i perioden. Vi har som tidligere nevnt, ikke kunnet vurdere om, og i tilfelle i hvilken grad, endringer i rammetilskuddet til fylkeskommunene har kompensert for noe av behovet.

## 7 UTVIKLING I SKOLESKYSS

---

Ulike trender i samfunnet er med å påvirke behovet for skoleskyss. Innlandet fylkeskommune (2022) peker på følgende hovedtrender som bidrar til å øke behovet for skoleskyss:

- Endring i skolestrukturen. Nedleggelse av skoler medfører flere skyss elever og øker antall kjøretøy som må benyttes. Skolenedleggelsene er en følge av at elevgrunnet går ned.
- Økning i antall elever med delt bosted. Dette medfører ofte transport som ikke følger den naturlige og korteste veien til skolen.
- Økning i antall elever som trenger spesialskyss. Dette utløser mer transport med drosje.
- Det er mange elever som ikke går på sin «nærskole». Disse elevene medfører i mange tilfeller økt transport, både i avstand og at de ikke kan følge de «naturlige» reiseveiene fra A til B.

De viktigste faktorene som er bestemmende for størrelsen på kostnadene til skoleskyss er:

- Antall elever som har rett til skoleskyss.
- Antall elever med lukket skoleskyss.
- Hvilket transportmiddel som benyttes (buss, båt, drosje, minibuss etc.).
- Kontraktskostnadene knyttet til de ulike typene skoleskyss (åpen versus lukket og ulike transportmidler).

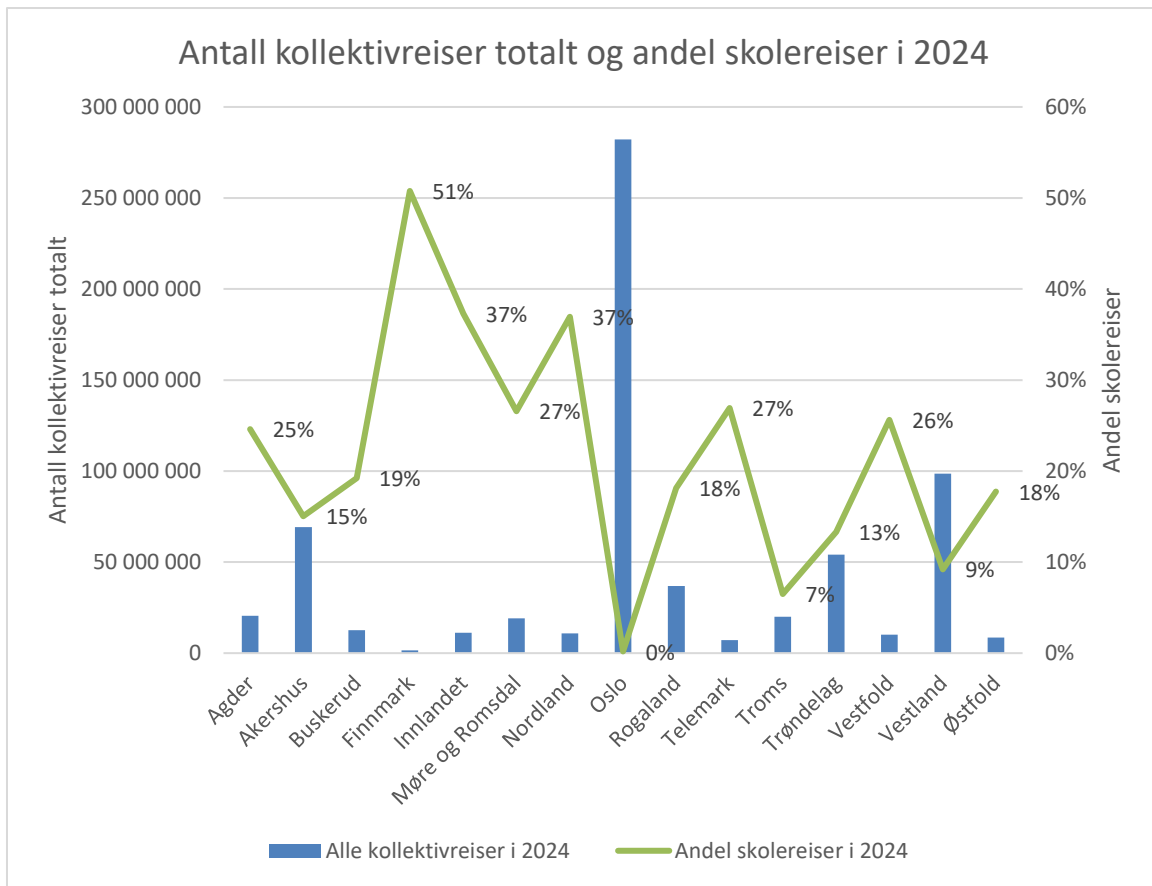
Vi ser nærmere på disse faktorene i kapitlene nedenfor.

### 7.1 ANTALL ELEVER MED RETT TIL SKOLESKYSS

#### 7.1.1 Omfang av skoleskyss

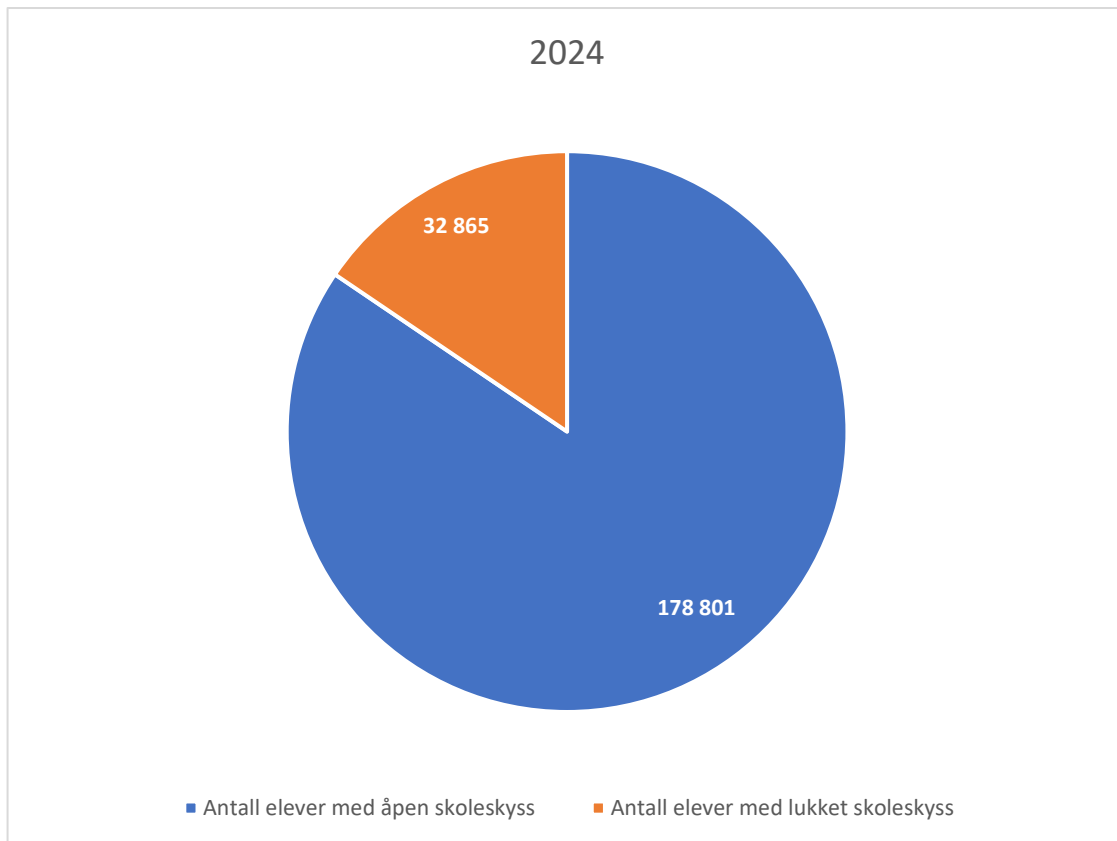
I overkant av 21 prosent av elever i kommunale og private grunnskoler får skoleskyss (SSB tabell 11970). I tillegg har elever i videregående skole også rett til skoleskyss.

Figur 7–1 viser andel skolereiser i grunnskole og videregående skole i prosent av alle reiser og antall kollektivreiser i 2024 i de ulike fylkene. Figuren viser at skolereiser står for en stor andel av reisene i en rekke fylke, særlig i Finnmark (51 prosent), Innlandet (37 prosent) og Nordland (37 prosent).



Figur 7-1 Antall kollektivreiser totalt og andel skolereiser i grunnskole og videregående skole av alle kollektivreiser i de ulike fylkene (Kilde: SSB tabell 11815, med mindre justeringer).

Det var i 2024 litt over 200 000 elever i grunnskole og videregående skole som hadde rett til skoleskysst totalt i hele landet. Figur 7-2 viser hvordan disse er fordelt på henholdsvis åpen og lukket skoleskysst.

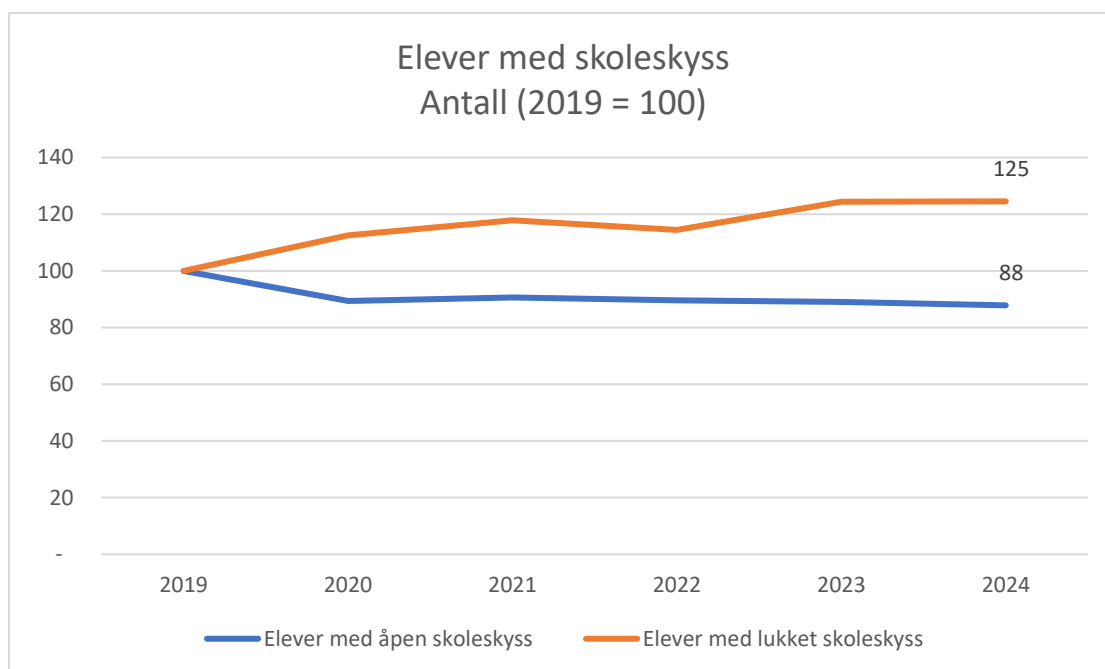


Figur 7-2 Antall elever med rett til henholdsvis åpen og lukket skoleskyss i grunnskole og videregående skole – totalt 211 666 elever (Kilde: SSB tabell 11843).

Det har vært en svak nedgang på 8 prosent i antall elever som har rett til skoleskyss fra 2019 til 2024, det vil si en nedgang på 18 254 elever. Dette henger nok delvis sammen med nedgang i antall elever i enkelte områder.

Antall elever med lukket skoleskyss, hvor elevene transporteres uten at tjenesten er tilgjengelig for andre passasjerer, har imidlertid økt i perioden fra 26 390 elever i 2019 til 32 865 elever i 2024 (økning på 6 475 elever). Det tilsvarer en økning på 25 prosent.

Figur 7-3 viser utviklingen i antall elever med åpen og lukket skoleskyss. Andelen av elevene med rett til skoleskyss som har lukket skoleskyss, har på nasjonalt nivå økt fra 11 prosentpoeng i 2019 til 16 prosentpoeng i 2024.



Figur 7-3 Antall elever i grunnskole og videregående skole med åpen og lukket skoleskyss (2019 = 100) (Kilde: SSB tabell 11843).

### 7.1.2 Årsaker til at elever får innvilget skoleskyss

Som nevnt i kapittel 4.5, kan elever ha rett til skoleskyss av følgende grunner:

- Lang skolevei
- Særlig farlig eller vanskelig skolevei
- Behov for båttransport
- Helsemessige grunner – midlertidig eller varig

Skoleskyssomfanget påvirkes i stor grad av skolestruktur og bosettingsmønster, herunder skoletetthet, skolestørrelse, skoletype og befolkningstetthet (Nordbakke mfl., 2025).

Nordbakke mfl. (2025) finner at ca. 80–85 prosent av elevene med rett til skoleskyss i grunnskolen, har rett til det på grunn av at avstanden til hjemmet ligger over grenseverdiene (2 kilometer for 1. trinn og 4 kilometer for 2.–10. trinn). Spredt bebyggelse bidrar til at det blir mange som får lang vei til skolen. Dette indikerer at de viktigste virkemidlene for å påvirke antallet elever som får skoleskyss, vil være skolestruktur- og lokalisering og samordnet areal- og transportplanlegging for å øke befolkningstettheten og bedre tilgjengeligheten til skole.

Nordbakke mfl. (2025) finner videre at mellom 5 og 13 prosent av andelen skoleskyssberettigede elever i grunnskolen i fylkene Agder, Akershus, Rogaland og Østfold (case-fylker i undersøkelsen), får innvilget skoleskyss grunnet midlertidig

eller langvarig helserelaterte årsaker. Analysene viser at det har vært en vekst i dette som årsak til innvilgelse av skoleskyss i perioden 2020–2025 i Akershus og Østfold.

Noe av skoleskyssen med drosje innebærer at eleven må transporteres alene i kjøretøyet uten andre medelever. Dette kalles ofte individuelt tilrettelagt skoleskyss. En hypotese har vært at økning i individuelt tilrettelagt skoleskyss bidrar til å øke omfanget og kostnadene ved skoleskyss. Nordbakke mfl. (2025) fant imidlertid at i casefylkene de analyserte (Agder, Akershus, Rogaland og Østfold), utgjorde tilrettelagt individuell skyss en marginal gruppe av de skyssberettigede elevene, og at det ikke kan påvises noen systematisk vekst i andelen elever med individuelt tilrettelagt skyss. Konklusjonen ble dermed at individuelt tilrettelagt skyss ikke ser ut til å spille en viktig rolle for utviklingen i omfanget av og kostnadene ved skoleskyss.

Funn fra Nordbakke mfl. (2025) tyder på at tiltak for å gjøre skoleveien sikrere, spiller en rolle for omfanget av skoleskyss, selv om det er en mindre gruppe av elevene som får skoleskyss på grunn av farlig skoleveg. I snitt var det ca. 13 prosent som fikk innvilget skoleskyss på grunn av farlig skolevei i grunnskolen i de fire case-fylkene Agder, Akershus, Rogaland og Østfold i perioden 2018–2025.

Elever med delt bosted, kan få lang skolevei dersom foreldrene velger å bo langt fra hverandre. Opprettelse av privatskoler, kan også føre til at unger får lang skolevei. Analyse av grunnskoledata fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) fra 2024, viser at private skoler i gjennomsnitt har 54 prosent skyssberettigede elever, mens andelen er 28 prosent i offentlige skoler (Nordbakke mfl., 2025). Dette skyldes at offentlige skoler er typisk nærskoler med elevgrunnlag i nabolaget, noe som reduserer reiseavstandene og dermed behov for skoleskyss.

Kvaliteten på infrastrukturen spiller en viktig rolle for omfanget av skoleskyss i rurale områder, men er av mindre betydning i urbane strøk (Nordbakke mfl., 2025). Dette skyldes blant annet at tilgangen til og kvaliteten på infrastrukturen generelt er bedre i urbane strøk enn rurale områder. Det kan også være en betydelig forskjell i transportkostnader mellom tettbygde og spredtbygde strøk (Nordbakke mfl., 2025).

## **7.2 TRANSPORTMIDLER SKOLESKYSS**

Det meste av skoleskyssen skjer med buss. Statistikk over skolereiser som går på buss, båt, t-bane, bybane, trikk og ferje (i hovedsak åpen skoleskyss), viser at 98,7 prosent av disse skolereisene skjer med buss, og under 0,5 prosent med hver av de

andre transportformene (SSB tabell 11912). I tillegg går noe skoleskyss, særlig innenfor lukket skoleskyss, med minibuss og drosje.

Hvilket transportmiddel som benyttes, har mye å si for kostnadene. Som gjennomgangen i kapittel 5 viser, er det for eksempel høyere kostnader forbundet med båttransport enn busstransport. Resultatene fra TØIs undersøkelse (Nordbakke mfl., 2025) indikerer også at skoleskysstransport med båt og minibuss er betydelig dyrere enn transport med drosje.

Drosjemarkedet har vært gjennom store endringer de siste årene, særlig med omreguleringen og pandemien i 2020. I tillegg har det pågått en overgang til nullutslippsbiler. Overgangen fra diesel til elektrisk drift endrer kostnadsstrukturen. Kapitalkostnadene øker, mens driftskostnadene går ned. Omreguleringen, pandemien og overgangen til elektrisk drift har hatt store drifts- og inntjeningsmessige konsekvenser for drosjenæringen (Wolday mfl., 2023).

I beskrivelsen av kostnadsbildet for drosjenæringen, konkluderer Wolday mfl. (2023) med at det er stor variasjon i hvordan drosjevirkosomhetene er drevet og dermed hvor store de ulike kostnadskomponentene er. Forskjellene i kostnadsprofil går i hovedsak mellom batterielektrisk framdrift og andre drivlinjer. Forskjell i geografi, bilstørrelse og andre forhold virker å ha mindre betydning.

Statistikk som viser utviklingen i pris per kilometer med passasjer i drosje (SSB tabell 11271), viser at prisen per kilometer samlet for hele landet, har gått ned med 7 prosent fra 2019 til 2024 i faste kroner. Det er imidlertid store forskjeller mellom fylkene. For eksempel har prisen i Agder og Troms økt med henholdsvis 9 og 4 prosent, mens den har sunket med 11 prosent i Oslo og Trøndelag og 9 prosent i Vestland.

Selv om geografi ikke er en viktig forklaringsvariabel for ulikheter i kostnadsprofil mellom drosjevirkosomhetene, er selve drosjemarkedet nokså ulikt mellom by og distrikt. Mens det i mange tilfeller er et overskudd av drosjer i de større byene, preges markedet i distriktene av få tilbydere og lite konkurranse. Dette har betydning for prisene som tilbys både innbyggerne og det offentlige gjennom anskaffelser.

Innlandet fylkeskommune (2022) peker på at det blir spesielt viktig å følge med på utvikling av drosjekostnader, og at det bør settes inn tiltak for å holde disse så lave som mulig.

## 7.3 KOSTNADER TIL SKOLESKYSS

Som beskrevet i kapittel 4.5.5, kan skoleskyssen grovt deles inn i åpen og lukket skoleskyss. Nedenfor følger en analyse av disse to kategoriene hver for seg.

### 7.3.1 Kostnader til åpen skoleskyss

I byene vil mye av den åpne skoleskyssen gå med det ordinære kollektivtilbudet. I distriktene vil det imidlertid som oftest settes opp skoleskyssruter tilpasset elevene og skoleruta, men som andre passasjerer også har tilgang til. Skoleskyssen blir ofte det eneste kollektivtilbudet som fins for innbyggerne i distriktene.

Det er utfordrende å klare skille ut kostnadene til åpen skoleskyss, siden den er så integrert i resten av kollektivtilbudet. Selv om mange ruter som settes opp i distriktene, ikke ville gått dersom det ikke var skoleelever, dekker allikevel skolerutene noe av behovet for transport som de øvrige innbyggerne har.

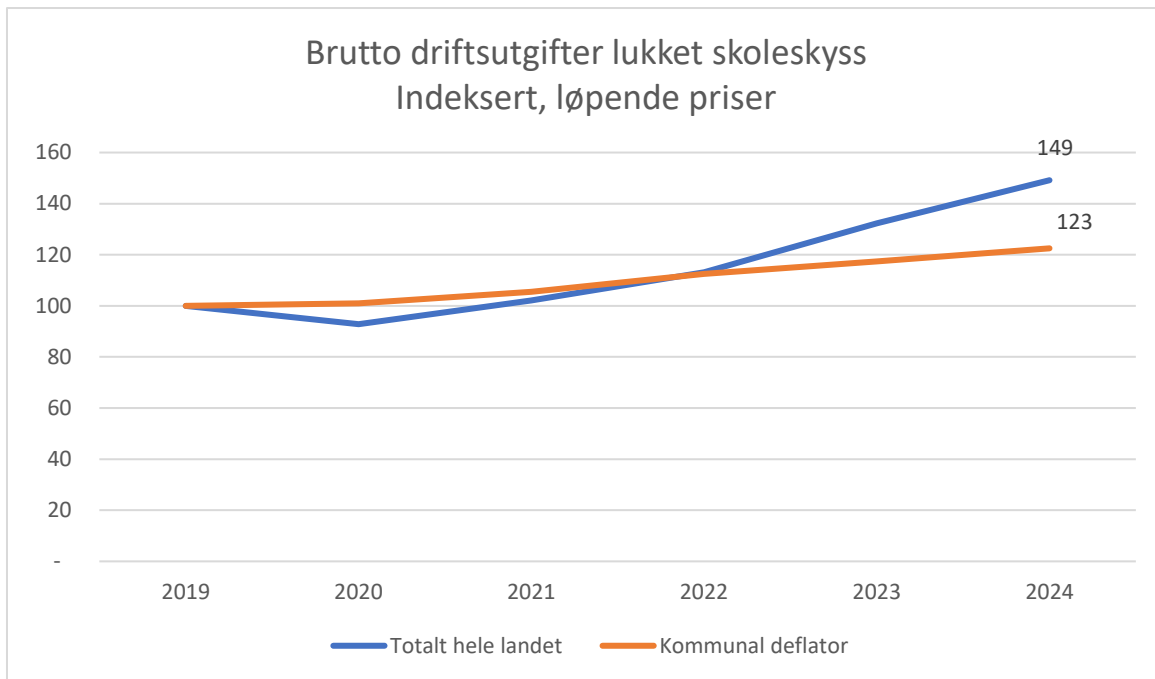
På den ene siden kan man si at skoleskyss som går med ordinær kollektivtransport, ikke gir ekstra kostnader, fordi kapasiteten som allerede er der, benyttes. På den andre siden, så påvirker skoleskyss ved bruk av ordinær kollektivtransport både kapasitet og kostnader, fordi mange elever reiser samtidig i rushtiden. Det krever ekstra ressurser for å opprettholde tilbudet.

Selv om skoleskyssen som settes opp for elevene er åpen for andre passasjerer, er skoleskyssen tilpasset skoletiden. Det er ikke alltid det passer andre passasjerers behov for kollektivtransport.

Det er utfordrende å beregne kostnader per elev i åpen skoleskyss, siden dette innebærer kostnadsallokering mellom elever og andre reisende. Tidligere analyser indikerer imidlertid, ikke uventet, at enhetsprisen per elev i åpen skyss er betydelig lavere enn for en elev i lukket skyss (Nordbakke mfl., 2025). Det må også forventes at utviklingen i enhetskostnader til åpen skoleskyss følger litt av det samme mønsteret som kostnadene til buss og båt generelt, som vist i kapittel 5.

### 7.3.2 Kostnader til lukket skoleskyss

Figur 7-4 viser utviklingen i brutto driftsutgifter til lukket skoleskyss sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator (indeksert med 2019 som 100). Figuren viser at det har vært en økning i kostnader som er høyere enn utviklingen i kommunal deflator i samme periode.



Figur 7-4 Utvikling i brutto driftsutgifter til lukket skoleskyss i perioden 2019-2024, indeksert til 100 i 2019, løpende priser (Kilde: SSB tabell 12200).

Tabell 7-1 oppsummerer statistikk samlet for hele landet med hensyn til antall elever med lukket skoleskyss og kostnader forbundet med den lukkede skoleskyssen.

Tabell 7-1 Antall elever med lukket skoleskyss og kostnader totalt og per elev samlet for hele landet (Kilde: SSB tabell 12200).

	2019	2024	Endring fra 2019-2024	Prosent endring fra 2019-2024
Brutto driftsutgifter lukket skoleskyss Faste priser Beløp i 1000 kr	1 626 098	2 004 563	378 465	23 %
Antall elever med lukket skoleskyss	26 390	32 865	6 475	25 %
Brutto driftsutgifter lukket skoleskyss per elev Faste priser (kr)	61 618	60 994	-624	-1 %

Samlet for hele landet var brutto driftsutgifter til lukket skoleskyss i overkant av 2 milliarder kroner i 2024. Justert for generell prisstigning, har økningen i brutto driftsutgifter til lukket skoleskyss vært ca. 23 prosent fra 2019 til 2024.

Kommunene skal betale refusjon etter persontakst for elevene i grunnskolen (se kapittel 4.5.1). Persontakst vil si den laveste prisen på ordinær enkeltbillett. Brutto driftsutgifter per elev ligger på ca. 61 000 kroner per år. Hvis vi deler dette beløpet på 190 skoledager per år med to reiser per dag, får vi at det i gjennomsnitt koster

160 kroner per tur for én elev. Sammenligner vi dette beløpet med prisen på en barnebillett for én sone, så koster det eksempelvis kun 18 kroner for én sone i Akershus og 23 kroner i Trøndelag. Det må imidlertid påpekes at noen elever reiser lengre enn én sone, slik at kostnaden for kommunene noen ganger er høyere enn barnebillett for én sone.

Alle fylkeskommunene har hatt økning i kostnader til lukket skoleskyss i perioden, unntatt Buskerud og Vestland, men det varierer stort hvor stor økningen har vært fra 3 prosent i Oslo til 146 prosent økning i Agder (faste kroner). Nordbakke mfl. (2025) peker på at en mulig forklaring er at det er mer kostnadseffektivt å operere lukket skoleskyss for noen elever – spesielt de som bor i grisgrendte strøk – heller enn å opprette et åpent busstilbud i områder med lav etterspørsel etter kollektivtransport.

Justert for generell prisstigning, var brutto driftsutgifter per elev med lukket skoleskyss i underkant av 61 000 kroner i 2024. Dette er en nedgang på 1 prosent fra 2019. Så selv om brutto driftsutgifter til lukket skoleskyss har økt i perioden, så har antall elever med lukket skoleskyss økt så mye at kostnaden per elev har gått ned. Dette stemmer godt overens med at pris per passasjer per kilometer har gått ned, når man ser samlet for hele landet.

## 7.4 OPPSUMMERING

Som beskrevet innledningsvis i kapitlet, er de viktigste faktorene som bestemmer størrelsen på kostnadene til skoleskyss: antall elever som har rett til skoleskyss, antall elever med lukket skoleskyss, hvilket transportmiddel som benyttes (buss, båt, drosje, minibuss etc.) og kontraktskostnadene knyttet til de ulike typene skoleskyss.

Selv om antall elever med rett til skoleskyss samlet er noe redusert i perioden 2019 til 2024, har antall elever med lukket skoleskyss økt, og kostnadene (brutto driftsutgifter) til lukket skoleskyss økt med 23 prosent i perioden (faste priser).

Den lukkede skoleskyssen er som regel mer kostbar enn den åpne skoleskyssen, både fordi det fraktes få elever per kjøretøy/fartøy, og fordi en del av denne skyssen går med transportmidler som er kostbare i drift (eks. minibuss og båt). Generelt vil økte kostnader på innsatsfaktorer i kollektivdriften, også bidra til at kostnadene til lukket skoleskyss øker. Samtidig er økte kostnader til lukket skoleskyss med å bidra til den samlede kostnadsøkningen innenfor fylkeskommunal kollektivtransport. I underkant av 400 millioner kroner i økte kostnader til lukket skoleskyss (se Tabell

7-1) utgjør nesten 10 prosent av den samlede kostnadsøkningen innenfor fylkeskommunal kollektivtransport på 3,8 milliarder kroner (se Tabell 5-1) (faste priser).

Inntrykket er at det i tillegg brukes en del ressurser i fylkeskommunene på å behandle søknader om individuelt tilrettelagt skoleskyss, selv om andelen med denne typen skoleskyss er relativt lav.

Størstedelen av skoleskyssen er åpen, og de fleste elevene får innvilget skoleskyss på grunn av lang avstand fra hjem til skole (80-85 prosent). Dette indikerer at de viktigste virkemidlene for å påvirke antallet elever som får skoleskyss, vil være skolestruktur- og lokalisering og samordnet areal- og transportplanlegging for å øke befolkningstettheten og bedre tilgjengeligheten til skole. Her har kommunene et viktig ansvar som myndighet for arealplanlegging og ansvarlig for grunnskolestrukturen.

## 8 ÅRSAKER TIL KOSTNADSVÆKSTEN I KOLLEKTIV- OG FERJETRANSPORTEN

Kapitlene foran viser at det har vært en betydelig kostnadsvekst innenfor kollektiv- og ferjedriften i perioden 2019 til 2024. Dette kapitlet analyserer nærmere årsakene til kostnadsveksten ved først å diskutere kostnadsdrivende faktorer, og deretter analysere noen av de kostnadsdrivende faktorenes betydning for kostnadsveksten.

### 8.1 HOVEDKATEGORIER KOSTNADSDRIVERE

I analysen av årsaker til kostnadsveksten innenfor fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport, har vi valgt å kategorisere de kostnadsdrivende faktorene i følgende tre hovedkategorier:

1. Faktorer som stort sett er ytre for fylkeskommunene og staten
2. Statlige krav og regelverk
3. Faktorer som fylkeskommunene kan påvirke

Tabell 8-1 oppsummerer ulike typer kostnadsdrivende faktorer innen de tre hovedkategorien. Vi har valgt å inkludere billettinntekter, fordi de er med å påvirke netto driftsutgifter til fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport. De ulike kategoriene av kostnadsdrivere beskrives nærmere under.

*Tabell 8-1 Tre hovedkategorier av kostnadsdrivende (og inntektsdrivende) faktorer knyttet til fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport (Kilder: Aarhaug mfl. (2025), innspill fra KS (2025) og NHO (2025) samt innspill fra fylkeskommunene).*

Ytre faktorer for fylkeskommune og stat	Statlige krav og regelverk	Faktorer som fylkeskommunene kan påvirke
<ul style="list-style-type: none"><li>• Lønnskostnader</li><li>• Valutakurser</li><li>• Renter</li><li>• Energipriser</li><li>• Pris på materiell og vedlikehold</li><li>• Trekk ved samfunnsutviklingen</li><li>• Kommunale skolenedleggelse</li><li>• Manglende konkurranse i drosjemarkedet i distriktene</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Krav til nullutslipp</li><li>• Regelverk skoleskyss</li><li>• Nullvekstmålet</li><li>• Prisreduksjon AutoPASS</li><li>• Innføring gratis ferje</li><li>• Hviletid mannskap</li><li>• Krav til innblanding biodrivstoff</li><li>• Regelendring bruk av perfluoroktansyre ferje</li><li>• Økt CO<sub>2</sub>-avgift drivstoff</li><li>• Farledskrav</li><li>• Strengere krav til ferjekaiene</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Omfanget av og kvaliteten på tilbudet</li><li>• Organiseringen og administrasjonen av kollektivtransporten</li><li>• Kontraktsutforming og -oppfølging</li><li>• Takststruktur</li><li>• Utdanning av sjåfører og mannskap</li><li>• Skolestruktur videregående skole</li><li>• Kostnadseffektivitet i driften</li></ul>

### 8.1.1 Ytre faktorer – indekserte kostnader

I den første kategorien kostnadsdrivere inngår prisen på de viktigste innsatsfaktorene. Disse fanges i stor grad opp av kostnadsindeksene som kontraktene reguleres med. Dette beskrives nærmere under.

I tillegg er det **ulike trekk ved samfunnsutviklingen** som er med å drive opp kostnadene til kollektivtransport. For det første vil befolkningsøkning gjerne føre til et behov for å styrke kollektivtilbudet og dermed økte kostnader. For det andre vil mer spredt bosetning, og at folk bosetter seg lengre unna arbeidsplassen og andre daglige aktiviteter, også kunne øke føre til at kostnadene til kollektivtransport øker.

**Spredt bosetning, kommunale skolenedleggelse** og andre **endringer i samfunnet**, som at flere barn i dag har delt bosted ved skilsmisser og at flere barn gjennom helsevesenet får innvilget individuelt tilrettelagt skoleskyss (se kapittel 7.1.2), er også kostnadsdrivende faktorer for fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport, som fylkeskommunene i liten grad kan påvirke. Når en elev har delt bosted, innebærer det i noen tilfeller at det kan bli lang skoleskyss, dersom foreldrene bor langt unna hverandre.

Nordbakke mfl. (2025) peker på at i og med at 80–85 prosent av elevene som er skyssberettigede, bor over normerte avstandsgrenser for skoleskyss, samt at skolestørrelse og –tetthet har stor betydning for behovet for skoleskyss, innebærer det at arealplanlegging og skolestruktur er viktige kostnadsdrivere knyttet til skoleskyss. Privatskoler og ungdomskoler har som regel større omland og mer skyss enn barneskoler.

I distriktene bidrar **manglende konkurranse i drosjemarkedet** til å drive opp prisene på skoleskyss med drosje. Dette gjelder ofte individuelt tilrettelagt skoleskyss, men kan også være skyss i områder med veldig få elever hvor det ikke er behov for buss.

### Kostnadsindekser

Det er etablert to kostnadsindekser – kostnadsindeks for buss og kostnadsindeks for innenriks sjøfart. Disse benyttes i forbindelse med inngåelse og regulering av kontrakter for henholdsvis buss og båttransport. Vedlegget gir en mer detaljert beskrivelse av oppbyggingen og utviklingen av kostnadsindeksene for buss og innenriks sjøfart.

Kostnadsindeksen for innenriks sjøfart viser kostnadsindekser for fem ulike fartøytyper: ferjer, små hurtigbåter, store hurtigbåter, slep/havnebuksering og andre fraktefartøy. Det er de tre første som er relevante for oppdraget.

Tabell 8–2 viser hvilke faktorer/kostnadsgrupper/delindekser som inngår i kostnadsindeksene for buss og innenriks sjøfart, og hvordan faktorene er vektet i totalindeksen for henholdsvis buss, ferje og små og store hurtigbåter. Vektene til de ulike faktorene i kostnadsindeksene har vært endret i perioden 2019 til 2024. I tabellen vises vektene som gjaldt i årene 2022, 2023 og 2024 for sjøfart, og vektene for årene 2019–2021 for buss. Det ble foretatt en marginal endring i vektene fra 1. januar 2022 i bussindeksen.

*Tabell 8–2 Delindekser i kostnadsindeksen for buss og innenriks sjøfart, med tilhørende vekting gjeldende for henholdsvis årene 2019–2021 (buss) og 2022–2024 (sjøfart) (SSB tabell 11931 og 11585).*

Delindekser BUSS	Delindeksens vekt i totalindeksen BUSS	Delindekser INNENRIKS SJØFART	Delindeksens vekt i totalindeksen		
			Ferjer	Små hurtig- båter	Store hurtig- båter
Arbeidskraft	58,99	Mannskaps- kostnader	38,3	32,5	31,0
Drivstoff	11,11	Drivstoff	23,5	24,6	27,6
Reparasjon og vedlikehold	10,39	Reparasjon og vedlikehold	9,2	12,8	9,5
Administrasjon	8,25	Administrative kostnader	5,3	3,7	7,1
–	–	Øvrige operasjonelle kostnader	9,5	12,8	11,5
Avskrivninger	10,29	Kapitalkostnader – kapitalslit (avskrivninger)	10,8	12,1	10,4
Realrente	0,96	Kapitalkostnader – rentekostnad	3,3	2,6	2,8

Tabell 8–2 viser at det er ulikt hvordan de ulike delkomponentene vektet både mellom de to totalindeksene buss og innenriks sjøfart, og innad i totalindeksen for innenriks sjøfart.

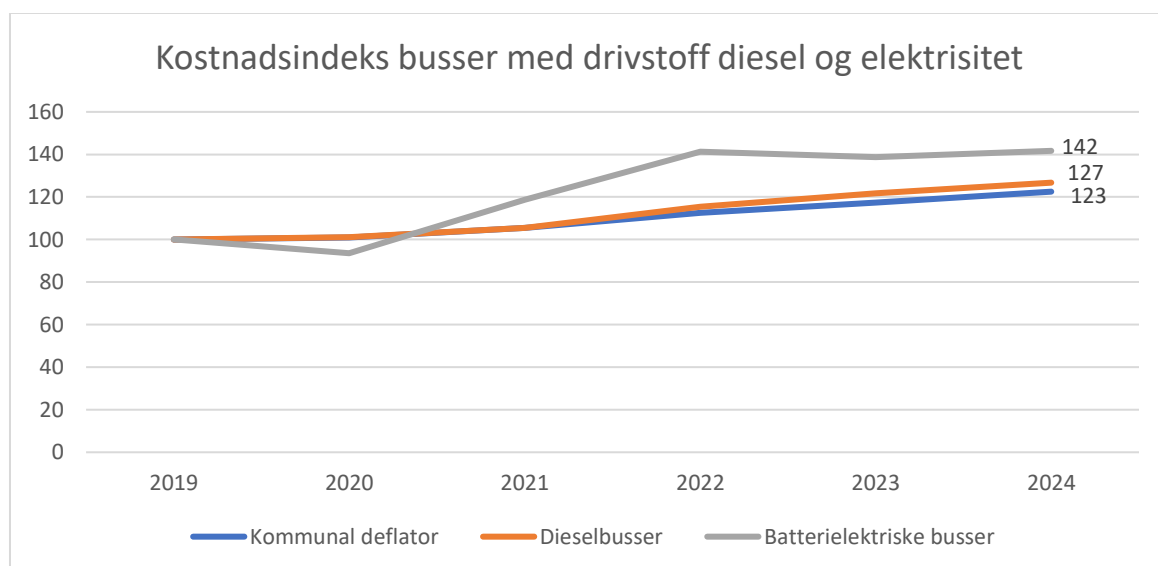
Lønnskostnader (arbeidskraft og mannskapskostnader) vektet høyest i begge kostnadsindeksene, og de vektet særlig høyt i kostnadsindeksen for buss. Det har vært pekt på at et stramt arbeidsmarked med mangel på sjåførere og mannskap, har gitt stigende lønnsutvikling. Gjennomsnittlig sykefravær har også økt i hele sektoren. Sykefravær øker lønnskostnadene for operatørene, men fanges imidlertid ikke opp av kostnadsindeksen.

Drivstoff er den faktoren som vektes nest høyest. Her er vektingen høyere i kostnadsindeksen for innenriks sjøfart enn for buss. Det er også ulikt hvordan ulike typer drivstoff vektes i indeksen for ferje. For ferje vektes elektrisitet som drivstoff forholdsvis lavt (vekt 10,11), men kapitalslit/avskrivninger vektes til gjengjeld høyere (se Tabell 12-3 i vedlegget).

Svak kronekurs har gitt høyere innkjøpspriser på materiell (busser og reservedeler), og høy rente har bidratt til økte rentekostnader. Men som Tabell 8-2 viser, vektes både kapitalkostnader/avskrivninger og rentekostnader forholdsvis lavt i totalindeksene. Reparasjon og vedlikehold vektes heller ikke så høyt i totalindeksen. Fylkeskommunene peker på at det har vært utfordrende med verftskapasiteten knyttet til reparasjon og vedlikehold av ferje, og at forhandlingsposisjonen har blitt dårligere. Det er med å øke kostnadene til reparasjon og vedlikehold av ferje og båt.

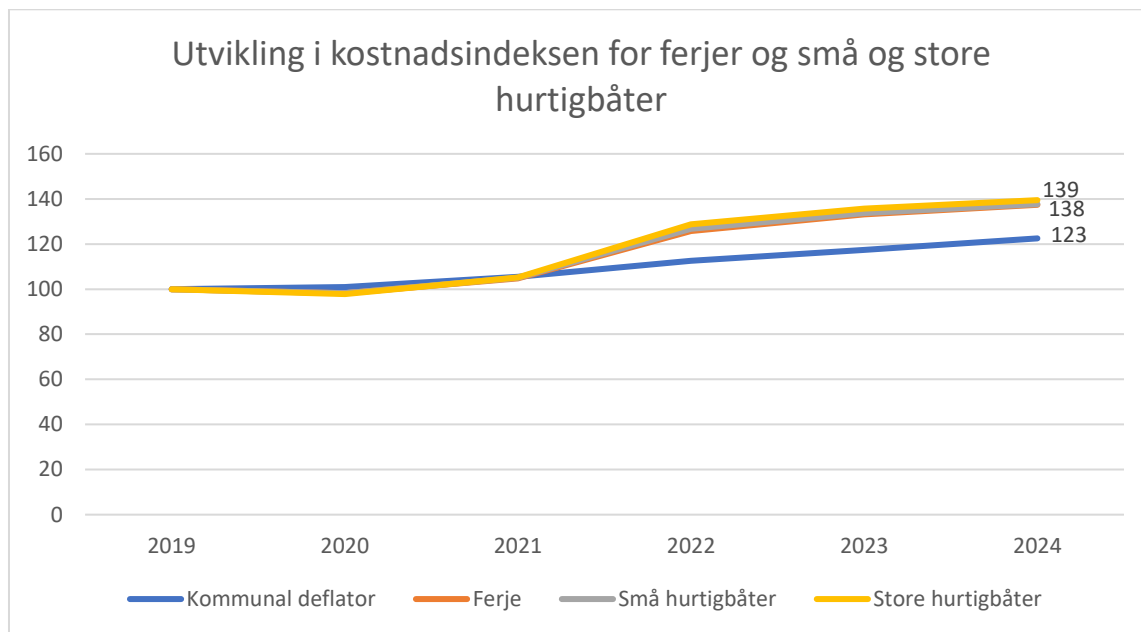
NHO peker på at det er høyere risiko knyttet til samtlige innsatsfaktorer, og at indeksene ikke gir tilstrekkelig kompensasjon. Vederlag for kostnadsøkninger kommer, ifølge NHO, også ofte lang tid i etterkant. Fylkeskommunene forventer høyere risikoprisning i kommende anbud på grunn av etterslep i operatørkostnader, geopolitisk uro og høy renterisiko.

Figur 8-1 viser utviklingen i kostnadsindeksen for busser med diesel og elektrisitet som drivstoff, sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator i perioden 2019–2024. Figuren viser at kostnadsindeksen særlig for elektriske busser, har økt mer enn kommunal deflator (henholdsvis 42 mot 23 prosent).



Figur 8-1 Utvikling i kostnadsindeks for buss med drivstoff diesel og elektrisitet sammenlignet med utviklingen i deflator i samme periode (2019 = 100, årlig gjennomsnitt indeks) (Kilde: SSB tabell 11931).

Figur 8-2 viser utviklingen i kostnadsindeksen for ferjer, små og store hurtigbåter, sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator i perioden 2019–2024. For alle tre fartøytypene har kostnadsindeksen økt betraktelig mer enn kommunal deflator. Mens deflator har økt med 23 prosent, har kostnadsindeksen for ferjer, små og store hurtigbåter økt med henholdsvis 38, 38 og 39 prosent.



Figur 8-2 Utvikling i kommunal deflator og kostnadsindeks for ferjer og små og store hurtigbåter i perioden 2019–2024 (2019 = 100, årlig gjennomsnitt kostnadsindeks) (kilde: SSB tabell 11585).

### 8.1.2 Statlige krav og regelverk

I den andre kostnadskategorien kommer ulike typer krav og regelverk som staten innfører, som medfører økte kostnader.

**Krav til nullutslipp** på kjøretøy og fartøy, endrer kostnadsbildet knyttet til både innkjøp av materiell, investering i ladeinfrastruktur og strømtilførsel, vedlikeholdskostnader, drivstoff og drift. Investering i materiell og infrastruktur bidrar til økte kostnader i dag, men på sikt vil antagelig prisforskjellen mellom materiell på nullutslipp og fossilt drivstoff, nulles ut. Driftskostnadene vil også kunne bli redusert ved overgang til elektrisk drivlinje på grunn av lavere pris på drivstoff. På den andre siden kan elektrifiseringen gi økte driftskostnader på grunn av andre typer driftsendringer. Det kan for eksempel bli mer posisjonskjøring i distriktene når bussene må parkeres ved sentrale ladestasjoner.

Det har vært et betydelig **bortfall av inntekter på ferje** ved innføring av gratis ferje og overgang til AutoPASS-avtale, justering av AutoPASS-regulativet og lovpålagt rabattordning for elbil.

Selv om innføringen av **gratis ferje** delvis er kompensert gjennom økte overføringer, har innføringen ført til økt etterspørsel på flere samband – særlig i turistsesongen, noe som har gitt utfordringer knyttet til kø og behov for å sette inn ekstra kapasitet. Muligheten for å dekke inn økte kostnader gjennom økning av billettprisene, er også borte.

Det pekes av aktørene på at regelverket og **Sjøfartsdirektoratets frafall av dispensasjoner** tilknyttet til hviletidsbestemmelser for mannskap, har bidratt til mannskapsmangelen og ført til økte lønnskostnader innenfor båt- og ferjetransporten.

Endringer i **krav til hvilke farleder** ferjer og båter kan operere i, kan medføre økte kostnader. Når kravene blir strengere/håndheves strengere, kan det bety at det må investeres i nye ferjer på en strekning, fordi ferjene som trafikkerer strekningen ikke lengre er godkjent for dette.

Det er også innført strengere **krav og retningslinjer til utforming av ferjekaiene** som gjør at en rekke eldre ferjekaiene må oppgraderes. Økt trafikk gir behov for større ferjer, som igjen fører til økte krav til ferjeleiene.

**Økt CO<sub>2</sub>-avgift** på fossilt drivstoff, gir økte driftskostnader for busser og båter som benytter fossile drivstoff. I tillegg bidrar andre krav som krav til innblanding **biodrivstoff** og regelendring knyttet til bruk av **perfluoroktansyre** på ferje, til økte kostnader.

**Nullvekstmålet** i byområdene med byvekst- og belønningstavtaler, stiller nye krav til kollektivtransporten. Dersom veksten i transport i byområdene skal tas med gange, sykling og kollektivtransport, fordrer det blant annet at tilbudet innenfor disse transportformene utvikles og blir attraktive som alternativer til privatbilen.

### **8.1.3 Faktorer som fylkeskommunene kan påvirke**

Som Tabell 8-1 viser, er det mange faktorer som fylkeskommunene kan påvirke som har betydning for både kostnader og inntekter innenfor den fylkeskommunale kollektiv- og ferjetransporten.

En viktig driver for kostnadene, er **omfanget av og kvaliteten på tilbudet** som tilbys. Det gjelder både rutetilbudet som tilbys i det ordinære kollektiv- og ferjetilbudet (buss, båt, trikk, t-bane, bybane og ferje), men også andre forhold knyttet til at kollektivtilbudet de senere årene har blitt utvidet til å inkludere andre transportmidler og tjenester. Flere kollektivselskap har begynt å tilby tilknytning til

delemobilitetsløsninger som el-sparkesykler, bysykler, samkjøring og lignende. I flere byområder er det også innført takstsamarbeid med tog, slik at kundene i større grad kan reise sømløst mellom ulike transportmidler. Det er også utviklet nye teknologiske løsninger for billettkjøp og reiseplanlegging.

I teorien kan fylkeskommunene legge ned all kollektivtransport som ikke er lovpålagt skoleskyss, men dette er selvfølgelig ikke ønskelig. Ønskene fra omverden er som regel heller økt rutetilbud og bedre kvalitet på kollektivtilbudet, så i praksis er det utfordrende politisk å kutte i rutetilbud og kvalitet. I byområdene med byvekst- og belønningsavtaler har fylkeskommunene fått statlige tilskudd for å bedre kollektivtilbudet utfra et ønske om å nå nullvekstmålet. Handlingsrommet for å kutte i tilbudet i disse byområdene er da i praksis blitt mer begrenset.

Når det gjelder ferjedriften, må det også has i minne at en nedleggelse av et ferjesamband vil føre til reduksjon i statlige overføringer til fylkeskommunene.

Som vist i kapittel 4.7, har de ulike fylkeskommunene valgt ulike **organisasjonsformer** for å administrere kollektiv- og ferjetilbudet (fire kollektivselskaper og ti fylkeskommunale enheter). Det er grunn til å anta at måten kollektiv- og ferjetilbudet er organisert på, kan ha betydning for kostnadseffektiviteten i administrasjon og drift, men det eksisterer lite forskning på dette. Temaet analyseres og diskuteres nærmere i kapittel 8.2.4.

Ulike forhold knyttet til **kontraktsutforming og oppfølging av kontrakter**, vil kunne påvirke kostnadene både direkte og indirekte. Anbudsvarighet, krav til materiell, ansvarsfordeling knyttet til eierskap og drift av materiell og infrastruktur og samtidighet i utlysning av anbud, er forhold som kan påvirke kostnadene. Eksempelvis vil risikoelementer i kontraktene som uklare ansvarsforhold for ladeinfrastruktur, kunne føre til større risikopåslag i tilbudene fra operatør.

**Detaljerte krav i kontraktene** til produksjonen, kan føre til mindre kostnadseffektiv drift, og valg av rutestruktur og lignende kan indirekte påvirke sykefravær og rekruttering av sjåførere og mannskap dersom det fører til stress og utfordrende arbeidshverdag for disse. Betydningen av kontraktstype diskuteres nærmere i kapittel 8.2.3.

Til sist er det fylkeskommunene som bestemmer **takststruktur** og dermed billettinntekter og andelen av kostnadene som må dekkes av frie inntekter og skatteinntekter. Unntaket er for ferje, hvor både innføringen av gratis ferje, redusert

takst for elbiler og innføringen av AutoPASS har redusert handlingsrommet til fylkeskommunene.

Siden det er fylkeskommunene som har **ansvar for videregående opplæring** i Norge, kan de være med å bidra til at det utdannes flere sjåførere og mannskap på båt og ferje, slik at rekrutteringen til disse yrkene blir bedre.

Fylkeskommunene har mulighet til å påvirke hvor **kostnadseffektiv driften** er. Det gjør de både gjennom kontraktsutforming, men også gjennom blant annet rutestruktur og tilrettelegging for god fremkommelighet.

Innlandet fylkeskommune (2022), Østfold kollektivtrafikk (2025) og Nordbakke mfl. (2025), peker på flere konkrete tiltak som fylkeskommunene kan sette i verk for å bidra til mer kostnadseffektiv **skoleskyss**:

- (1) Utbedre farlig skolevei. Nordbakke mfl. (2025) anslår at det er et teoretisk potensial for å redusere antall skyssberettigede elever med opptil 10–15 prosent på landsbasis.
- (2) Opprette rådgivende utvalg for helserelatert individuelt tilrettelagt skoleskyss. Dette har vært praktisert i Vestland noen år med god erfaring (Nordbakke mfl., 2025).
- (3) Styrke intern kompetanse juridisk og forvaltningsfaglig for å sikre faglig kvalitet og likebehandling av helserelatert skyss.
- (4) Bedre samordning og planlegging av skoleskyssen, særlig for elevene som har den dyreste skoleskyssen. Dette inkluderer bedre samordning av skolestart og skoleslutt.
- (5) Økt bruk av samkjøring og kjøregodtgjørelse, hvor foreldre bytter/deler på å transportere barna til skolen, kan i noen tilfeller være mer kostnadseffektivt enn å sette opp fylkeskommunal skoleskyss.

Det er gjerne behovet i rushperiodene på morgen og ettermiddag som er kapasitetsbestemmende. Det innebærer et stort behov for materiell og sjåførere i rushtiden, men hvor disse er dårligere utnyttet resten av dagen. En mulighet fylkeskommunene har, er å justere på **starten på skoledagen for videregående elever**, slik at denne ikke faller sammen med tidspunktet de som skal på arbeid reiser med kollektivtransport. Det vil både kunne øke kapasiteten på eksempelvis bussene der skoleungdommen bruker det ordinære kollektivtilbudet, og det kan bidra til at skolebussene kan utnyttes bedre, både til å frakte folk som skal på arbeid og skoleelever.

Et virkemiddel for å bedre kollektivtilbudet og redusere ressursbruken i offentlig sektor, vil kunne være å **samordne offentlig betalt transport** (Jernbanedirektoratet mfl. (2022) og Leiren mfl. (2014)). Eksempler på transportert som kan samordnes eller koordineres, er ordinær bestillingstransport, TT-transport<sup>35</sup>, pasientreiser, kommunal eldretransport/serviceruter og skoleskys. Siden sistnevnte ofte legger mye av premissene for det lokale kollektivtilbudet i distriktene, og skoleskys er den største delen av offentlig betalte transportert (Nielsen og Lange, 2015), kan samarbeid mellom skolesektoren og kollektivtransportplanleggerne åpne opp for nye muligheter.

## 8.2 KOSTNADSDRIVENDE FAKTORERS BETYDNING FOR KOSTNADSVEKSTEN

Vi har ikke datagrunnlag for å kunne kvantifisere effekten av alle kostnadsdrivende faktorer på kostnadsveksten, men det er mulig å gjøre det for noen av dem.

Dette kapitlet beregner og/eller vurderer betydningen av endringer i innsatsfaktorene som fanges opp av kostnadsindeksene, endringer i ruteproduksjon og betydningen av kontraktsutforming og organisasjon.

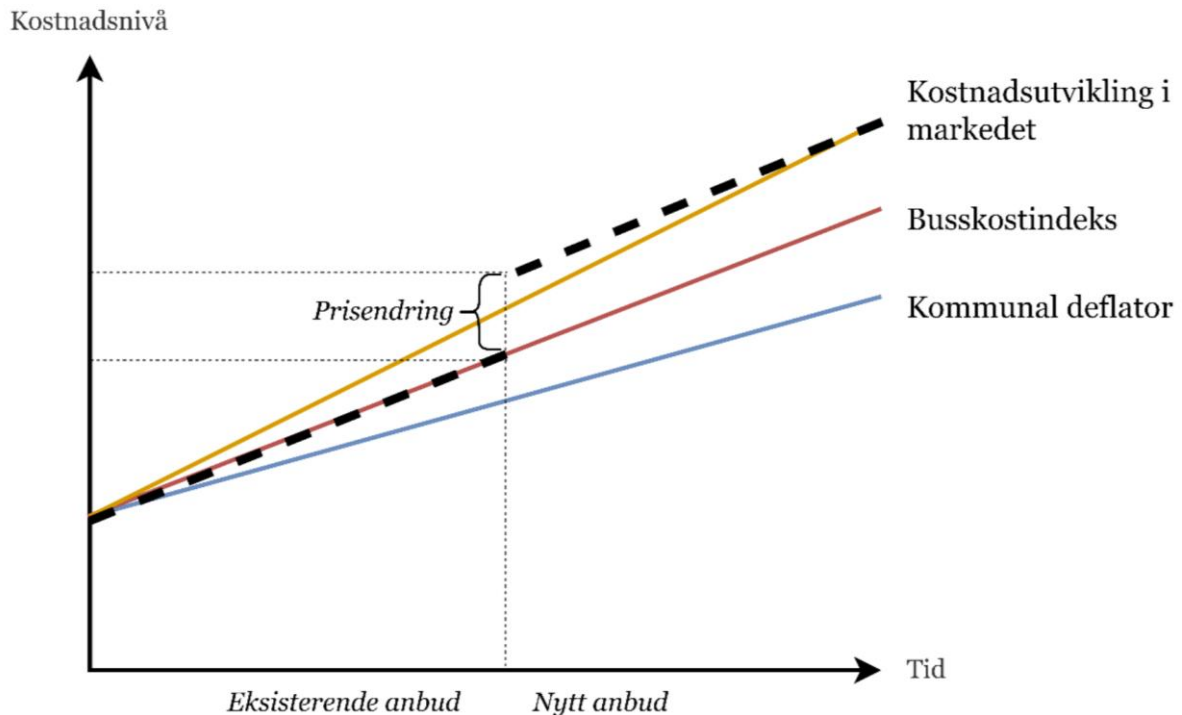
### 8.2.1 Kostnadsindeksene fanger opp mye av kostnadsveksten for fylkeskommunene

Vi har i oppdraget fokus på kostnadsveksten i kollektiv- og ferjetransporten sett fra fylkeskommunenes side. For fylkeskommunene vil det være kostnadsindeksene som i stor grad bestemmer kostnadsveksten i eksisterende kontrakter og fram til eventuell ny kontrakt trer i kraft. I tillegg kan endringer i krav underveis i kontraktene (for eksempel på grunn av økt produksjonsvolum), gi kostnadsøkninger i eksisterende kontrakter.

Når ny kontrakt inngås, vil eventuelle kostnader som operatørene har hatt, som de ikke har fått dekt inn gjennom regulering av de eksisterende kontraktene, slå inn. Et eksempel på slike kostnader kan være økte lønnskostnader på grunn av utfordringer med rekruttering og høyt sykefravær blant mannskap og sjåførere. Endrede krav i nye kontrakter som økt produksjonsvolum og elektrifisering, kan også gi kostnadsøkninger i nye kontrakter, sammenlignet med gamle. Dette er illustrert i Figur 8-3.

---

<sup>35</sup> TT-ordningen (tilrettelagt transport) er et tilbud om fritidsreiser for personer med funksjonsnedsettelse som ikke kan bruke vanlige kollektive transportmidler.



Figur 8-3 Prinsippet bak hvordan kontraktsprisen og fylkeskommunenes kostnad endres ved nye anbud (Kilde: skjermdump fra TØI-rapport 2013-2025, TØI).

Figur 8-3 viser en prinsipiell skisse av utviklingen i busskostindeksen, sammen med utviklingen i kommunal deflator og den reelle kostnadsutviklingen i markedet (Aarhaug mfl., 2025). Den samme skissen kan tegnes for sjøfart ved at busskostnadsindeksen byttes ut med kostnadsindeksen for innenriks sjøfart.

Kostnadsindeksen har steget mer enn kommunal deflator, som vist i kapitlet ovenfor. Det betyr med andre ord at kontraktene har blitt kostnadsregulert opp mer enn den generelle økningen i rammeoverføringene til fylkeskommunene har vært i perioden.

Den ytterligere kostnadsøkningen i nye kontrakter som vises som prisendringen mellom kostnadsindeksen og kostnadsutviklingen i markedet i figuren, skyldes som beskrevet over, operatørens underdekte kostnadsøkninger i gamle kontrakter og økte krav i nye kontrakter.

Nye kontrakter starter dermed på et høyere prisnivå, og prisutviklingen i de nye kontraktene fortsetter å følge kostnadsindeksen videre.

## Buss

Totalindeksen for buss har økt med 42 prosent for batteridrevne busser og 27 prosent for dieseldrevne busser fra 2019 til 2024.<sup>36</sup> Sammenligner vi dette med den samlede kostnadsveksten for fylkeskommunene for buss på 38 prosent i løpende priser, indikerer det at mye av kostnadsveksten innenfor buss, fanges opp av kostnadsindeksen. Dette er i tråd med funn i Aarhaug mfl. (2025).

Hvis vi gjør et overslag på at ruteproduksjonen i gjennomsnitt har vært produsert med 80 prosent med dieseldrevne busser og 20 prosent elektriske busser i perioden, går det an å gjøre et grovt anslag på hvor stor andel de ulike komponentene i kostnadsindeksen bidrar til kostnadsveksten innenfor bussdrift, som vist i Tabell 8-3.

Tabell 8-3 Delkomponentenes relative bidrag til veksten i kostnadsindeksen for busstransport.

	Prosent økning fra 2019 til 2024	Vekt i totalindeksen	Bidrag til veksten i kostnadsindeksen
Arbeidskostnader	20 %	59 %	11,8 %
Drivstoffkostnader	37 %	11 %	4,1 %
Avskrivinger	43 %	10 %	4,4 %
Rentekostnader	71 %	1 %	0,7 %
Reparasjon og vedlikehold	30 %	10 %	3,1 %
Administrasjon	21 %	8 %	1,8 %
Sum		100 %	25,9 %

Tabell 8-3 viser at økningen i lønnskostnader står for nesten halvparten av økningen i kostnadsindeksen for buss. Selv om økningen i lønnskostnader følger generell prisstigning i perioden (20,6 prosent), får mindre endringer her, store virkninger for samlet kostnadsøkning i og med at kostnadskomponenten vektet høyt (59 prosent).

På den andre siden kan vi se at selv om flere av de andre delkomponentene har økt mer i perioden enn lønnskostnadene, utgjør disse såpass liten andel av kostnadsindeksen, at de ikke står for så stor andel av veksten i kostnadsindeksen samlet. Det gjelder for eksempel rentekostnadskomponenten som har økt med 71 prosent, men kun bidrar med 0,7 prosent til veksten i kostnadsindeksen, fordi vektingen av rentekostnader er så lav i totalindeksen.

---

<sup>36</sup> Sammenlignet gjennomsnittlig kostnadsindeks i 2019 med tilsvarende i 2024.

Det er imidlertid viktig å ha i minne at lønnskomponenten i kostnadsindeksen tar utgangspunkt i utviklingen i tarifflønn, og tar ikke hensyn til økte kostnader knyttet til sykefravær og mangel på sjåførere, som operatørene står overfor, som nevnt ovenfor.

Bussoperatørene rapporterer høyere kostnadsøkninger enn kostnadsindeksen på alle kostnadskomponentene på buss, bortsett fra drivstoff, som Tabell 8-4 viser (Aarhaug mfl., 2025). For fylkeskommunene slår imidlertid ikke dette inn før ved inngåelse av nye kontrakter.

Tabell 8-4 Kostnadsvekst hos bussoperatører 2019-2024 (estimert total for markedet<sup>37</sup>) sammenlignet med endringer kostnadsindeksen for busstransport (gjennomsnitt i 2019 og 2024) og kostnadsindeksens vektning av kostnadskomponenter (Kilde: TØI-rapport 2103/25 og SSB tabell 11931)

Kostnads-komponent	Kostnadsendringer 2019-2024		Kostnadskomponentens vektning	
	I kostnads-indeks buss	Rapportert av bussoperatør	I kostnads-indeksen	Rapportert av bussoperatør
Arbeidskraft (sjåførerkostnader)	20 %	45 %	59 %	45 %
Vedlikehold	30 %	71 %	10 %	13 %
Avskrivninger	43 %	65 %	10 %	8 %
Drivstoff	22 % (Elbuss) 40 % (Diesel)	32 %	11 %	8 %
Rente	71 %	330 %	1 %	7 %
Administrasjon	21 %	45 %	8 %	7 %
Infrastruktur-kostnader	-	133 %	-	4 %
Andre kostnader	-	37 %	-	9 %
Kostnader, totalt	42 % (Elbuss) 27 % (Diesel)	50 %	-	-

### Trikk, bybane og t-bane

Det har vært en økning i totale kostnader til drift av trikk, bybane og t-bane for fylkeskommunene på 26 prosent i løpende priser og 5 prosent i faste priser.

Vi kjenner ikke til hvordan indeksen(e) som regulerer godtgjørelsen i kontraktene mellom fylkeskommunene/kollektivselskapene og operatørene ser ut for trikk,

<sup>37</sup> TØI har estimert markedstotalen basert på markedsandelene (målt i omsetning og antall ansatte) for operatørselskapene som har levert kostnadsregnskap til utredningen, og data for hele markedet hentet fra Proff.no og Virksomhets- og foretaksregistret (VoF).

bybane og t-bane. Det er rimelig å anta at de(n) stort sett inneholder de samme kostnadskomponentene som bussindeksen, men at det kan være litt annen vektning av delkomponentene.

Det er noen ulikheter mellom drift av buss og drift av trikk, bybane og t-bane. For det første er det kun elektrisitet som benyttes som drivstoff på trikk, bybane og t-bane, så endringer i strømpriser har stor betydning. For det andre har trikk, bybane og t-bane gjerne mange vogner, slik at det tilbys mange passasjerplasser per sjåfør. Med andre ord, er det grunn til å tro at endringer i lønnskostnader slår mer ut for kostnadene til bussdrift. For det tredje er det store forskjeller knyttet til infrastrukturen som skinnegående transport bruker og buss.

Det er grunn til å anta at også for trikk, bybane og t-bane, vil indeksene fange en del av kostnadsveksten, og gi høyere kostnader for fylkeskommunene i eksisterende kontrakter. Men også her ser det ut til å være ulikheter mellom hva indeksene fanger opp og den virkelige kostnadsveksten som operatørene opplever. Ifølge Årsrapport 2024 fra Sporveien AS, har det vært høye strømkostnader og prisøkninger på øvrige innsatsfaktorer som ikke i tilstrekkelig grad har blitt kompensert gjennom indeksregulering av godtgjørelsen i kontraktene.<sup>38</sup>

### **Båt, hurtigbåt og ferje**

Kostnadsindeksene for ferjer og små og store hurtigbåter har økt med henholdsvis 37, 38 og 39 prosent fra 2019 til 2024,<sup>39</sup> mens kostnadene til drift av ferje og båt har økt med henholdsvis 75 og 38 prosent i løpende priser. Kostnadene til båt drift har økt selv om ruteproduksjonen er redusert med 8 prosent i perioden.

Tabell 8-5 viser hvor mye hver delkomponent i kostnadsindeksene for ferje og hurtigbåt har endret seg fra 2019 til 2024, sammen med kostnadskomponentenes vektning i totalindeksene.

---

<sup>38</sup> [Sporveien årsrapport 2024](#)

<sup>39</sup> Gjennomsnitt 2019 sammenlignet med gjennomsnitt 2024.

Tabell 8-5 Endringer i kostnadsindeksen for innenriks sjøfart fra 2019 til 2024 (SSB tabell 11585, gjennomsnitt 2019 og 2024).

Kostnadskomponent	Indeksendringer 2019–2024	Kostnadskomponentens vektning i totalindeksene, 2024		
		Ferjer	Små hurtigbåter	Store hurtigbåter
Drivstoff	77 %	24 %	24 %	28 %
Mannskapskostnader	19 %	38 %	32 %	31 %
Reparasjon og vedlikehold	22 %	9 %	13 %	10 %
Administrative kostnader	20 %	5 %	4 %	7 %
Øvrige operasjonelle kostnader	19 %	10 %	13 %	12 %
Kapitalkostnader – kapitalslit (avskrivinger)	30 %	11 %	12 %	10 %
Kapitalkostnader – rentekostnad	94 %	3 %	3 %	3 %

Økningen i mannskapskostnader, reparasjon og vedlikehold, administrative kostnader og øvrige operasjonelle kostnader ligger omtrent på den generelle prisstigningen (20,6 prosent)

Tre av delkomponentene i indeksene har imidlertid økt mer enn inflasjonen i perioden. Det har særlig vært høy kostnadsvekst på renter og drivstoff. I og med at drivstoff har høy vektning i kostnadsindeksen for ferjer og hurtigbåter, betyr det at økte drivstoffkostnader er med å forklare mye av den samlede kostnadsveksten. Dette i motsetning til rentekostnadene som er lavt vektet i indeksen, og derfor får mindre betydning for samlet økning i kostnadsindeksen. Dette kan sees i Tabell 8-6 som viser de ulike delkomponentenes relative bidrag til økningen i kostnadsindeksen for ferjetransport. Tilsvarende kan lages for små og store hurtigbåter som har litt ulike vekter på noen av kostnadskomponentene. Det er imidlertid små ulikheter (se Tabell 8-5).

Tabell 8-6 Delkomponentenes relative bidrag til veksten i kostnadsindeksen for ferjetransport.

	Prosent økning fra 2019 til 2024	Vekt i totalindeksen	Bidrag til veksten i kostnadsindeksen
Drivstoff	77 %	24 %	18,0 %
Mannskap	19 %	38 %	7,2 %
Reparasjon og vedlikehold	22 %	9 %	2,0 %
Administrasjon	20 %	5 %	1,1 %
Øvrige	19 %	10 %	1,8 %
Kapital – slit	30 %	11 %	3,2 %
Kapital – rente	94 %	3	3,1 %
Sum		100 %	36,5 %

Tabell 8-6 viser at økning i drivstoffkostnader står for halvparten av veksten i kostnadsindeksen, mens for eksempel økte rentekostnader kun står for litt under 10 prosent.

Vi har ikke data på hvordan kostnadskomponentene for sjøfart har økt for driftsoperatørene i perioden 2019 til 2024, men det antas at mange av utfordringene som bussoperatørene har hatt i perioden, også har truffet driftsoperatørene innenfor sjøfart, og at det er kostnader som har økt, men som ikke fanges opp i tilstrekkelig grad i kostnadsindeksene. Det gjelder for eksempel utfordringene med mannskapsmangel. Det siste skyldes delvis økte statlige krav eller strengere håndheving av statlige krav, som det har vært flere av innenfor ferje og båt de siste årene som beskrevet i kapittel 8.1.2.

### 8.2.2 Økt ruteproduksjon kan forklare litt av kostnadsveksten

For buss, trikk, bybane og t-bane har det vært en liten økning i ruteproduksjon i perioden 2019 til 2024 – henholdsvis 3 prosent for buss og 7 prosent for trikk, bybane og t-bane. Det har også vært 7 prosent økning i ruteproduksjon ferje, men for båt har det vært en nedgang på 8 prosent.

Endringer i ruteproduksjon bidrar til å forklare noe av kostnadsendringene. Tabell 8-7 viser endring i ruteproduksjon og kostnader knyttet til dette for den fylkeskommunale kollektiv- og ferjetransporten i perioden 2019 til 2024. Kostnadstallene er i faste priser.

Tabell 8-7 Endringer i ruteproduksjon sin andel av kostnadsendringen i perioden 2019-2024, faste priser.

Beløp i faste priser	Økning rutekm 2019-2024 (km)	Kostnad per rutekm i 2024 (kr)	Kostnader i 2024 til økt ruteproduksjon (1000 kr)	Total kostnadsøkning 2019-2024 (1000 kr)	Prosent av total kostnadsøkning som er knyttet til økt ruteproduksjon
Buss	9 386 586	64	600 742	2 519 519	24 %
Trikk, t-bane bybane	1 035 084	217	224 613	166 341	135 %
Båt	-596 791	361	-215 081	303 537	-71 %
Ferje	436 702	737	321 849	1 616 871	20 %

Tabell 8-7 viser at for eksempel for buss, er 24 prosent av kostnadsøkningen knyttet til økt ruteproduksjon, tilsvarende 135 prosent for trikk, t-bane og bybane og 20 prosent for ferje. For båt har det vært en nedgang i ruteproduksjon, slik at kostnadsøkningen på båt ville ha vært høyere dersom samme ruteproduksjon hadde vært opprettholdt.

Tabell 8-8 oppsummerer betydningen av endringer i ruteproduksjon for kostnadsendringene. Andelen av kostnadsøkning som skyldes endring i ruteproduksjon inneholder også en kostnadskomponent ved at kostnader per rutekilometer har økt for alle driftsartene i perioden.

Tabell 8-8 Andel av total endring i kostnader i perioden 2019-2024 som skyldes økt ruteproduksjon.

	Prosent endring i kostnader totalt 2019-2024 Faste priser	Andel som kan knyttes til økt ruteproduksjon	Andel som skyldes andre årsaker
Buss	15 %	24 %	76 %
Trikk, bybane og t-bane	14 %	135 %	-35 %
Båt	5 %	-71 %	171 %
Ferje*	45/16 %	20 %	80 %

\*NB! 16 % korrigeret for overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter i perioden.

### 8.2.3 Betydningen av kontraktstype

Kontraktenes krav og utforming, herunder fordeling av risiko, kan bidra til dyrere tilbud. Kapitlet ser nærmere på fordelene og ulempene med brutto- versus nettokontrakter og andre kontraktsforhold som kan ha betydning for kostnadsveksten.

### **Brutto- versus nettokontrakter**

Kapittel 4.8 diskuterer fordeler og ulemper knyttet til bruttokontrakter versus nettokontrakter for å regulere avtalene mellom fylkeskommunene og operatørene som drifter kollektivtilbudet.

Tabell 4–2 viser at det er bruttokontrakter som dominerer i avtalene mellom fylkeskommunene og operatørene, og at det er flere fylkeskommuner som har gått over fra nettokontrakter til bruttokontrakter i perioden 2019 til 2024, eller som planlegger å gjøre det framover.

Det er noen få busskontrakter som er nettokontrakter i 2024, hvorav flere av disse er små kontrakter. Ellers er det i hovedsak på båt og ferje at det fortsatt er noen nettokontrakter igjen.

Det ser ut til å være enighet om at det er bruttokontrakter man er best tjent med fra fylkeskommunenes side. Dette er i tråd med innspill fra forskningen (se Holmeid og Heldal, 2004). Det har ikke vært mulig for oss å kvantifisere eventuelle effekter av ulike kontraktstyper, både fordi vi ikke har hatt data tilgjengelig for å kunne gjøre det, og ikke minst fordi de fleste kontraktene har vært bruttokontrakter i perioden.

### **Andre kontraktsforhold**

Det er flere forhold knyttet til utformingen av kontrakter som kan bidra til å forklare noe av kostnadsøkningen innenfor kollektivtransporten, uten at det har vært mulig innenfor rammene av dette oppdraget og med data tilgjengelig å kvantifisere effektene av dem. Flere av disse forholdene er beskrevet i Aarhaug mfl. (2025) som har hatt fokus på bussmarkedet.

Anbudsvarighet, krav til materiell, ansvarsfordeling knyttet til eierskap og drift av materiell og infrastruktur og samtidighet i utlysning av anbud, er eksempler på forhold som kan påvirke kostnadene. Eksempelvis vil risikoelementer i kontraktene, som uklare ansvarsforhold for ladeinfrastruktur og bussdepot, kunne føre til større risikopåslag i tilbudene fra operatør.

Detaljerte krav i kontraktene til produksjonen, kan føre til mindre kostnadseffektiv drift, og valg av rutestruktur og lignende kan indirekte påvirke sykefravær og rekruttering av sjåførere og mannskap dersom det fører til stress og utfordrende arbeidshverdag for disse.

Aarhaug mfl. (2025) peker på at busskontraktene har blitt større de siste årene, og at dette har gitt færre tilbydere og dårligere konkurranse. Større kontrakter kan innebære mer risiko eller øke barrierene for konkurransedeltakelse for noen tilbydere. Mindre konkurranse kan bidra til å gi høyere priser.

Samtidighet i utlysning av kontrakter kan også tenkes å føre til færre tilbydere per kontrakt og at konkurransen blir dårligere. Aarhaug mfl. (2025) finner imidlertid ingen klar prisdrivende effekt av dette i bussmarkedet.

Aarhaug mfl. (2025) antyder med bakgrunn i sine analyser, at det kan se ut som at operatørene tidligere kan ha gitt strategisk lave bud for å vinne kontrakter, og at dette har ført til betydelige tap. Det kan ha bygd på en forventning om tilleggskjøp og oppdragsutvidelser som har uteblitt. Dette er med å forklare noe av den store kostnadsøkningen man ser ved inngåelse av nye kontrakter.

Lange kontrakter medfører at det oppstår et avvik mellom indekserte kostnader, som kontraktene justeres med, og faktiske kostnader som operatørene opplever, som bygger seg opp over tid. Dette er også med å gi store skift i kostnadene når nye kontrakter inngås (Aarhaug mfl., 2025).

Det har skjedd store teknologiske endringer de siste årene, ikke minst knyttet til drivstoff. Aarhaug mfl. (2025) peker på at det er utfordringer knyttet til risikofordelingen mellom fylkeskommunene og operatørene knyttet til innfasing av ny teknologi.

Det kan være oppgaver i forbindelse med kontrakter som fylkeskommunene kan samarbeide om. Det kan eksempelvis gjelde utvikling av felles kontraktsmaler og mer standardisering.

Bus Nordic er et samarbeid mellom de nasjonale bransjeorganisasjonene for kollektivtransport og regionene i Norden. Målet er å etablere et felles sett med busskrav, en anbefalt standard for de nordiske landene.<sup>40</sup> Felles spesifikasjoner for bestilling av busser senker innkjøpskostnadene og forenkler forflytningen av busser mellom byer, regioner og over nordiske landegrenser.

#### **8.2.4 Betydningen av organisering**

Som kartleggingen i kapittel 4.7 viser, har fire fylkeskommuner og Oslo kommune valgt å administrere kollektivtilbudet gjennom aksjeselskap (per høsten 2025): Oslo

---

<sup>40</sup> [Bus Nordic 2.0 er klar i norsk versjon – kollektivtrafikk.no](https://www.kollektivtrafikk.no)

og Akershus (Ruter), Trøndelag (AtB), Rogaland (Kolumbus) og Agder (Agder kollektivtrafikk). De ti andre fylkeskommunene har valgt å organisere arbeidet i fylkeskommunale enheter. Brakar i Buskerud var aksjeselskap i perioden 2019 til 2024, men ble i 2025 gjort om til en fylkeskommunal enhet.

Vi har ikke grunnlag for å kunne si at den ene måten å organisere administrasjonen av kollektivtilbudet på er bedre enn en andre. Hver organisasjonsform har sine fordeler og ulemper. Dette diskuteres nærmere senere i kapitlet.

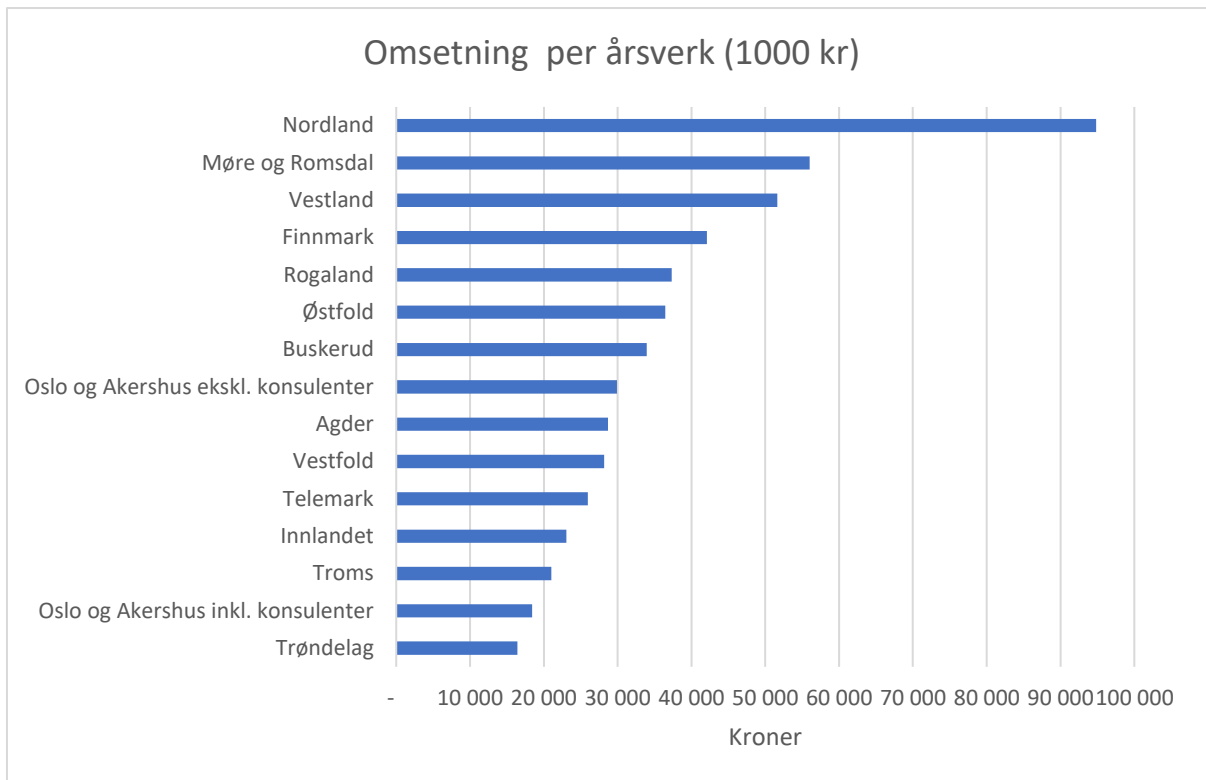
Det er også utfordrende å sammenligne på tvers av fylkeskommunene, fordi det er mange forhold knyttet til både geografi og demografi som er svært ulikt mellom fylkene. Noen fylkeskommuner har storbyområder med sine utfordringer, mens andre har lang kystlinje med mye båt- og ferjetransport. Andre igjen har mye distrikt og utfordringer knyttet til skoleskyss. Det kan på den ene siden være komplisert å administrere kollektivtransport i storbyene. På den andre siden kan det være større muligheter for å oppnå stordriftsfordeler for de fylkeskommunene eller kollektivselskapene som har stor ruteproduksjon.

På tross av ulikhetene, mener vi allikevel at det kan være interessant å se nærmere på hvor mange som jobber med administrasjon av kollektivtransport i de ulike fylkeskommunene og kollektivselskapene. Tabell 4-1 viser at det er store forskjeller. Vi har derfor sammenlignet omsetning per årsverk og ruteproduksjon per årsverk i fylkene.

Figur 8-3 viser omsetning knyttet til kollektivtransport per årsverk som jobber med administrasjon av kollektivtransport i de ulike fylkene. Omsetning er målt som totale kostnader til drift av kollektivtransport. Det er litt unøyaktighet knyttet til de eksakte beløpene, da omsetningen tilsvarer totale kostnader til drift av kollektivtransport i 2024, mens antall årsverk er per høsten 2025 (se Tabell 4-1). Det er imidlertid grunn til å tro at det for de fleste, ikke har vært de store endringene i antall årsverk i løpet av 2025. Et kjent unntak er Rogaland, hvor Kolumbus har foretatt betydelig nedbemanning i 2025. Nyhetsartikler viser til at det per 1. oktober 2025 var 20 færre ansatte i Kolumbus sammenlignet med tidligere.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> [Kolumbus ferdige med nedbemanning: 20 har mistet jobben – NRK Rogaland – Lokale nyheter, TV og radio.](#)



Figur 8–3 Omsetning kollektivtransport per årsverk i de ulike fylkene, i 1 000 kroner. Totale kostnader til drift kollektivtransport i 2024 (kilde: Kollektivtrafikkforeningens database) og brutto driftsutgifter ferje (SSB tabell 12368, ikke korrigert for overgang fra nettokontrakt til bruttokontrakt) er brukt som mål på omsetning, og antall årsverk er per høsten 2025 (kilde: fylkeskommunene). For Oslo og Akershus er det oppgitt beløp både med og uten innleide konsulenter i Ruter, og antall innleide konsulenter per 31.12.2024 er brukt som estimat. (se Årsrapport Ruter 2024).

Figur 8–3 viser at det er stor forskjell mellom fylkeskommunene i hvor mange som jobber med kollektiv- og ferjetransport, når vi tar hensyn til omsetning. Nordland skiller seg ut med å ha færrest årsverk i forhold til omsetningen, mens Trøndelag, Oslo og Akershus og Troms befinner seg i den andre enden av skalaen, og har flest årsverk i administrasjonen sett i forhold til omsetningen, når vi tar med innleide konsulenter i Ruter (Oslo og Akershus). Per 31.12.2024 var det totalt 267 konsulenter registrert i Ruter sine systemer.<sup>42</sup> Dersom vi ikke inkluderer innleide konsulenter i Ruter, havner Oslo og Akershus midt på treet sammenlignet med de andre fylkeskommunene.

Figur 8–4 viser rutekilometer (i 1 000 km) per årsverk for fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport.

<sup>42</sup> [En attraktiv arbeidsplass – Årsrapport 2024](#)



Figur 8–4 Rutekilometer fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport per årsverk som jobber med administrasjon av kollektivtransporten. Oslo og Akershus er oppgitt både inklusiv og eksklusiv innleide konsulenter i Ruter (Kilder: SSB tabell 11910 og fylkeskommunene).

Figur 8–4 viser at ruteproduksjon per årsverk, er lavest i Oslo og Akershus, Troms og Trøndelag. Selv når vi tar bort innleide konsulenter i Ruter, er det lav ruteproduksjon per årsverk i Oslo og Akershus. Oslo og Akershus og Trøndelag har kollektivselskap. Det har også Rogaland som også ligger i den nedre delen av figuren. Agder, som har selskapet Agder kollektivtrafikk, ligger derimot lengre opp i figuren og har forholdsvis høy ruteproduksjon per årsverk.

Fylkene som har høyest ruteproduksjon per ansatt, er fylkeskommuner som administrerer kollektiv- og ferjetransporten som avdelinger i sine respektive fylkeskommuner.

Litt av det samme mønstret kan sees også når det gjelder omsetning per årsverk, men her er det større spredning. Rogaland har eksempelvis forholdsvis høy omsetning per årsverk. Uten nedbemanningen som ble gjennomført i 2025, ville imidlertid Kolumbus hatt mye lavere omsetning per årsverk enn situasjonen er nå.

Generelt, med unntak, kan det se ut som at fylkeskommunene som har etablert kollektivselskap har forholdsvis mange årsverk som jobber med administrasjon av kollektivtransporten sammenlignet med fylkeskommuner som har avdelinger som jobber med dette internt i fylkeskommunene. Dette kan skyldes at dette er

fylkeskommuner med storbyområder hvor kollektivselskapene har tatt på seg flere oppgaver utover administrasjon av tradisjonell ruteproduksjon, som eksempelvis utvikling av nye mobilitetstjenester – dette som en viktig del av arbeidet med å lage et attraktivt kollektivtilbud for å bidra til oppnåelsen av nullvekstmålet.

Et viktig spørsmål framover blir hvor stort ansvar fylkeskommunene og kollektivselskapene skal ta utover administrasjon av tradisjonell kollektivtransport som buss, trikk, t-bane, bybane og båt.

Det er lite forskning på betydningen av organisering for kostnadsveksten. Aarhaug mfl. (2025) viser til forskning som peker på at kostnads- og styringsutfordringene man har i dagens bussnæring i Norge, nok ikke primært skyldes organisering.

Olsen mfl. (2022) diskuterer ulike fordeler og ulemper med å organisere administrasjon av kollektivtilbudet i henholdsvis fylkeskommunal enhet og aksjeselskap, men diskusjonen er her knyttet til den spesielle situasjonen med at Viken og Oslo geografisk var et veldig stort område, og at det eksisterte ulike kollektivselskap og administrasjonsenheter som eventuelt skulle slås sammen. Det ble diskutert ulike måter å organisere kollektivtransporten på i Viken og Oslo.

I Tabell 8-8 har vi satt opp noen fordeler og ulemper knyttet til de to modellene fylkeskommunal enhet og aksjeselskap, med utgangspunkt i erfaringene fra vår kartlegging og analyse og resultater fra Olsen mfl. (2022).

Tabell 8–8 Eksempler på fordeler og ulemper med administrasjon av kollektivtransporten i henholdsvis fylkeskommunal enhet og aksjeselskap.

Modell	Fordeler	Ulemper
Fylkeskommunal enhet	<p>Mer politisk nærhet</p> <p>Bedre politisk styring og kontroll – kan oppleves som mer demokratisk</p> <p>Bedre fylkesadministrativ styring og kontroll</p>	<p>Kan bli mindre ressurser til utvikling</p> <p>Svakere innovasjonskapasitet</p> <p>Risiko for politisk detaljstyring</p>
Aksjeselskap	<p>Bedre kapasitet for utvikling og innovasjon</p> <p>Tydeligere ansvar- og rollefordeling eier og operativ enhet</p>	<p>Svekket fylkeskommunal styring og kontroll – både politisk og administrativt</p> <p>Risiko for informasjonsassymetri<sup>43</sup> mellom selskap og eier</p> <p>Større avstand til politiske prioriteringer</p> <p>Aksjeselskap ikke ansvarlig for infrastrukturkostnader</p>

Fylkeskommuneadministrasjonene og politikerne vil ha bedre kontroll og styring med administrasjonen av kollektivtransporten når den er organisert som en fylkeskommunal enhet. En viktig svakhet er imidlertid at evnen til innovasjon kan bli svekket ved at det prioriteres mindre midler til utvikling. En annen svakhet kan være at det blir for mye politisk detaljstyring og mange spørsmål og krav om utredninger fra folkevalgte, noe som kan føre til at mye administrasjonsressurser bindes opp til å svare ut disse.

En viktig fordel med aksjeselskap er bedre evne til innovasjon. Mye innovasjon og utvikling har skjedd gjennom de store kollektivselskapene Ruter, AtB og Kolumbus. En modell med aksjeselskap kan imidlertid føre til svekket styring og kontroll for fylkeskommunen. Et selskap kan komme til å utvikle egne ambisjoner og målsettinger, som kan utfordre strategier og målsettinger som er satt av eieren.

Det kan være en risiko for at et kollektivselskap i mindre grad vil ta hensyn til kostnader på infrastrukturensiden når de utformer tilbudene sine, eller at de i

---

<sup>43</sup> Informasjonsassymetri betyr at den ene parten i en transaksjon/relasjon vet mer enn den andre.

uforholdsmessig stor grad anbefaler økte investeringer for å øke kapasiteten, framfor tiltak som utnytter eksisterende infrastruktur bedre (Olsen mfl., 2022).

I en tid hvor det må prioriteres hardt på grunn av strammere økonomisk handlingsrom i fylkeskommunene, kan det være vanskeligere for fylkeskommunene å få gjort de nødvendige prioriteringene innenfor kollektivtransporten, når administrasjonen er organisert i aksjeselskap.

### **8.3 OPPSUMMERING**

Den totale kostnadsveksten for fylkeskommunal kollektivtransport har i perioden 2019 til 2024 vært på 3,8 milliarder kroner i faste priser. Det innebærer en total kostnadsvekst på 14 prosent utover generell prisstigning. Billettinntektene har ikke økt i takt med kostnadene, slik at netto driftsutgifter har økt med 23 prosent i faste priser, som tilsvarer 3,1 milliarder kroner.

For fylkesvegferjedriften har netto driftsutgifter økt med 1,8 milliarder faste kroner, som innebærer en kostnadsvekst på 59 prosent.

Kostnadsveksten innenfor kollektiv- og ferjetransporten har med andre ord vært betydelig høyere enn generell prisstigning i perioden 2019 til 2024.

Nedenfor har vi oppsummert utviklingen i de viktigste kostnadsdriverne og hvordan de påvirker de totale kostnadene til fylkeskommunal kollektiv- og ferjetransport sett fra fylkeskommunenes side. Oppsummeringen er basert på kartleggingen og analysene gjort i kapitlene foran.

Som beskrevet i innledningen til kapittel 8, så innebærer det at for eksempel kostnadsindeksene i stor grad bestemmer kostnadsøkningene i eksisterende kontrakter, mens økte kostnader hos operatørene, som ikke dekkes gjennom kostnadsindeksene, i stor grad slår inn for fylkeskommunene når nye kontrakter inngås.

## YTRE FAKTORER FOR FYLKESKOMMUNENE OG STATEN

Kostnadsdriver	Utvikling i 2019–2024	Påvirkning på kostnadene
Lønn	Indeksen har økt i takt med generell prisvekst, dvs. litt under kommunal deflator. Høyere kostnadsvekst hos operatørene enn indeksen pga. høyt sykefravær sjåførere/ mannskap, rekrutteringsproblemer, vikarbruk og overtid.	Lønn står for halvparten av kostnadsveksten i indeksene. Økte kostnader hos operatørene utover indeks gir kostnadsvekst utover generell prisstigning i nye kontrakter.
Pris på materiell og vedlikehold (inkludert valuta- og renteeffekter)	Både rente-, avskrivings- og vedlikeholdskostnader har økt mer enn generell prisstigning for både buss, båt og ferje i indeksene. Lav kronekurs gir dyrere importpriser, og høy rente gir økte avskrivingskostnader. Økt risiko knyttet til renter og valutakurser pga. geopolisk uro, gir økt risikoprising i nye kontrakter	Selv om delkomponentene har hatt en stor kostnadsøkning, vektet de relativt lavt i kostnadsindeksene, og står samlet for ca. en tredjedel av veksten i dem. Økte materialpriser og risikopåslag gir stor kostnadsøkning i nye kontrakter.
Energi-/drivstoffpriser	Dieselprisene har økt mer enn generell prisvekst, og strømprisene har vært høye i deler av perioden. Elektrisitet som drivstoff er billigere enn diesel.	Økning i drivstoff utgjør halvparten av økningen i indeksen for båt og ferje, men utgjør kun 15 % av økningen i bussindeksen. Overgang til elektrisk drift ventes å gi lavere drivstoffkostnader på sikt dersom strømprisene ikke øker betydelig.
Samfunnsutvikling inkludert kommunale skolenedleggelse	Nedgang i antall elever med rett til skoleskyss, men økning i antall med lukket skoleskyss (25 %). Kostnadene til lukket skoleskyss har økt med i underkant av 400 millioner faste kroner i perioden. Vanskelig å skille kostnadene til åpen skoleskyss fra det ordinære kollektivtilbudet	Økningen i lukket skoleskyss utgjør ca. 10 % av total kostnadsøkning kollektivtransporten (ferje ikke inkludert).
Manglende konkurranse i drosjemarkedene i distriktene	Utvikling mot færre drosjer i distriktene. Driver opp prisene på skoleskyss med drosje (ofte individuelt tilrettelagt skyss).	Bidrar til økte kostnader for skoleskyss med drosje.

## STATLIGE KRAV OG REGELVERK

Kostnadsdriver	Utvikling 2019–2024	Påvirkning på kostnadene
Nullvekstmålet	Økning i ruteproduksjon i byområdene med byvekstavgift. Utvikling mot at fylkeskommunene tar et større ansvar for helhetlige mobilitetsløsninger utover tradisjonell kollektivdrift.	I faste priser står økt ruteproduksjon for 23 % av kostnadsveksten kollektivtransport uten ferje. Kostnadsøkningen kompenseres med belønningsmidler fra staten og bompenger i byer med byvekst- og belønningsavtale.
Krav til nullutslipp	Trikk og bane har elektrisk drivlinje. Utvikling mot nullutslipp på buss, båt og ferje. I 2025 hadde 91 % av nyregistrerte bybusser elektrisk drivlinje, 26 % av alle bybusser og 10 % av langdistansebussene. Ca. 50 % av ferjene var hybride eller hadde ren elektrisk drivlinje per 2025.	Investering i busser og fartøy for nullutslipp gir økte kostnader nå, men på sikt antas prisforskjellene å nærme seg fossilt. Reduserte drivstoffkostnader ved overgang fra fossil til elektrisk. Store investeringskostnader til ladeinfrastruktur – særlig på kai – gir økte kostnader i nye kontrakter.
Økt CO <sub>2</sub> -avgift drivstoff	CO <sub>2</sub> -avgiften på autodiesel økte fra 508 kr pr tonn CO <sub>2</sub> i 2019 til 1176 kr i 2024 (kilde: Statsbudsjettet 2024)	Har bidratt til økte drivstoffkostnader utover generell prisstigning i kostnadsindeksene. Størst betydning for båt og ferje hvor drivstoff vektet relativt høyt.
Regelverk skoleskyss	Ingen vesentlige endringer i regelverket i perioden.	Økte kostnader til lukket skoleskyss står for 10 % av økningen i totale kostnader til drift av kollektivtransport. Det har ikke vært mulig å skille ut kostnadene til åpen skoleskyss. Regelverksendringer som endrer omfanget av skoleskyss, kan gi kostnadsendringer.
Overgang til AutoPASS, prisreduksjoner i AutoPASS og innføring gratis ferje	Samlet har billettinntektene (inkl. mva.) falt fra 1,75 mrd. kroner i 2019 til 0,55 mrd. kroner i 2024 i faste kroner (69 %). Innføringen av gratis ferje har ført til økt etterspørsel på enkelte samband.	Bortfallet av billettinntekter gir stor økning i netto driftsutgifter ferje. Statlig kompensasjon for innføring av gratis ferje, dekker noe av billettinntektsbortfallet. Fylkeskommunene har mistet takstregulering som virkemiddel for å balansere opp økte kostnader

Kostnadsdriver	Utvikling 2019–2024	Påvirkning på kostnadene
Hviletid mannskap	Sjøfartsdirektoratet har begynt å gi færre dispensasjoner knyttet til hviletid. Har bidratt til mannskapsmangel og økte lønnskostnader.	Bidratt til å økt lønnsutvikling generelt (økning indeksene) og økte lønnskostnader hos operatørene som slår ut i nye kontrakter.
Farledskrav	Sjøfartsdirektoratet har begynt å håndtere regelverket strengere. Gjør at nye ferjer må kjøpes inn. Gir økte kapitalkostnader.	Krav til innkjøp av nye ferjer gir økte kontraktkostnader i nye anbud, og i eksisterende anbud dersom ny ferje må kjøpes inn før kontraktsslutt.
Krav til biodrivstoff og regelendring bruk av perfluoroktansyre ferje	Skjerpede krav til innblanding av biodrivstoff og bruk av perfluoroktansyre på ferje.	Bidrar til kostnadsvekst hos operatørene som fylkeskommunene må dekke.
Infrastrukturkrav	Strengere infrastruktur krav til ferjekai	Store investeringskostnader for fylkeskommunene.

## FAKTORER SOM FYLKESKOMMUNENE KAN PÅVIRKE

Kostnadsdriver	Utvikling 2019–2024	Påvirkning på kostnadene og mulige tiltak
Omfang og kvalitet på tilbudet	Rutetilbud er samlet økt med 3 % Noen kollektivselskaper har utvidet tilbudet (elsparkesykler, bysykler, samkjøring o.l.). Det er også utviklet tekniske løsninger for billett kjøp og reiseplanlegging. Det er innført helintegreert takstsamarbeid med tog for å kunne tilby sømløse reiser i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.	Økt ruteproduksjon forklarer 24 % av kostnadsøkningen på buss, 135 % på trikk og bane og 20 % på ferje. Utvidelse av mobilitetstilbudet antas å ha bidratt til kostnadsveksten, men usikkert hvor mye. Takstsamarbeidet med tog har bidratt til økte kostnader. Ruter har eksempelvis en økning på 260 mill. faste kroner (21 %) til takstsamarbeid i perioden.
Organisering og administrasjon	Antall kollektivselskaper har gått fra seks i 2019 til fem i 2024 og fire i 2025. Det er store ulikheter mellom fylkene i omsetning er årsverk og rutekilometer per årsverk i 2024/2025, men vi har ikke oversikt over endringer i perioden.	Vi har ikke grunnlag for å si om organisering påvirker kostnadene. Det virker imidlertid som fylkene med kollektivselskaper har flere ansatte i administrasjon, og lavere omsetning/rutekilometer per ansatt enn fylkene som ikke har kollektivselskap. Ulikhetene kan imidlertid skyldes andre forhold.

Kontrakts- utforming og oppfølging	Det har vært en overgang fra nettokontrakter til bruttokontrakter, og det er få nettokontrakter igjen. Aarhaug mfl. (2025) fant at det i bussmarkedet har vært en utvikling mot større og mer kompliserte, spesifiserte og rigide kontrakter. Aarhaug mfl. (2025) ser også antydninger til økt samtidighet i kontraktutlysninger.	Større kontrakter kan innebære økt risiko for operatør (å øke risikopåslaget i kontraktene) og/eller hindre konkurranse. Mer rigide kontrakter kan føre til mindre effektiv produksjon. Samtidighet i utlysninger kan bidra til færre tilbydere og høyere kontraktspriser. Uklare ansvarsforhold for ladeinfrastruktur kan være en kostnadsdriver i nye kontrakter.
Takststruktur	Bevisst politisk prioritering både fra statlig og lokalt hold, har gitt reduserte billettinntektene i perioden, for alle driftsformer. Dette gjelder særlig for ferje, men også for kollektivtransport i byområdene med byvekst- og belønningsavtaler.	Økte billettinntekter vil redusere behovet for fylkeskommunalt tilskudd. For ferje har fylkeskommunene mistet takstreguleringsmuligheten pga. AutoPASS-regulativet og innføringen av gratis ferje.
Utdanning sjåførere og mannskap	Det har i perioden utviklet seg til å bli mannskapsmangel både for buss, båt og ferje.	Mangel på mannskap gir økte lønnskostnader. Noen fanges opp i kostnadsindeksene gjennom økt tariff lønn, mens noe fanges ikke opp og gir økte operatørkostnader som tas igjen i nye kontrakter. Fylkeskommunene kan bidra til at utdanning av sjåførere, båtførere og mekanikere.
Skoleskyss videregående	Kostnadene til lukket skoleskyss har økt med i underkant av 400 millioner faste kroner i perioden (grunnskole og videregående). Vanskelig å skille kostnadene til åpen skoleskyss fra det ordinære kollektivtilbudet.	Fylkeskommunene har ansvar for videregående skoler og kan gjennomføre tiltak for å redusere behovet for skoleskyss og optimaliserer driften av skoleskyssen i videregående skole.
Kostnads- effektivitet i driften	Total kostnad per rutekilometer har økt med 11 % for buss, 24 % for båt og 36 % for ferje i faste kroner, mens den har gått ned med 2 % for trikk og bane.	Mer kostnadseffektiv drift vil kunne bidra til å redusere kostnadsveksten. Optimalisering av rutestruktur, bedre fremkommelighet for buss og mer effektiv administrasjon, er eksempler på tiltak som kan gi mer kostnadseffektiv drift.

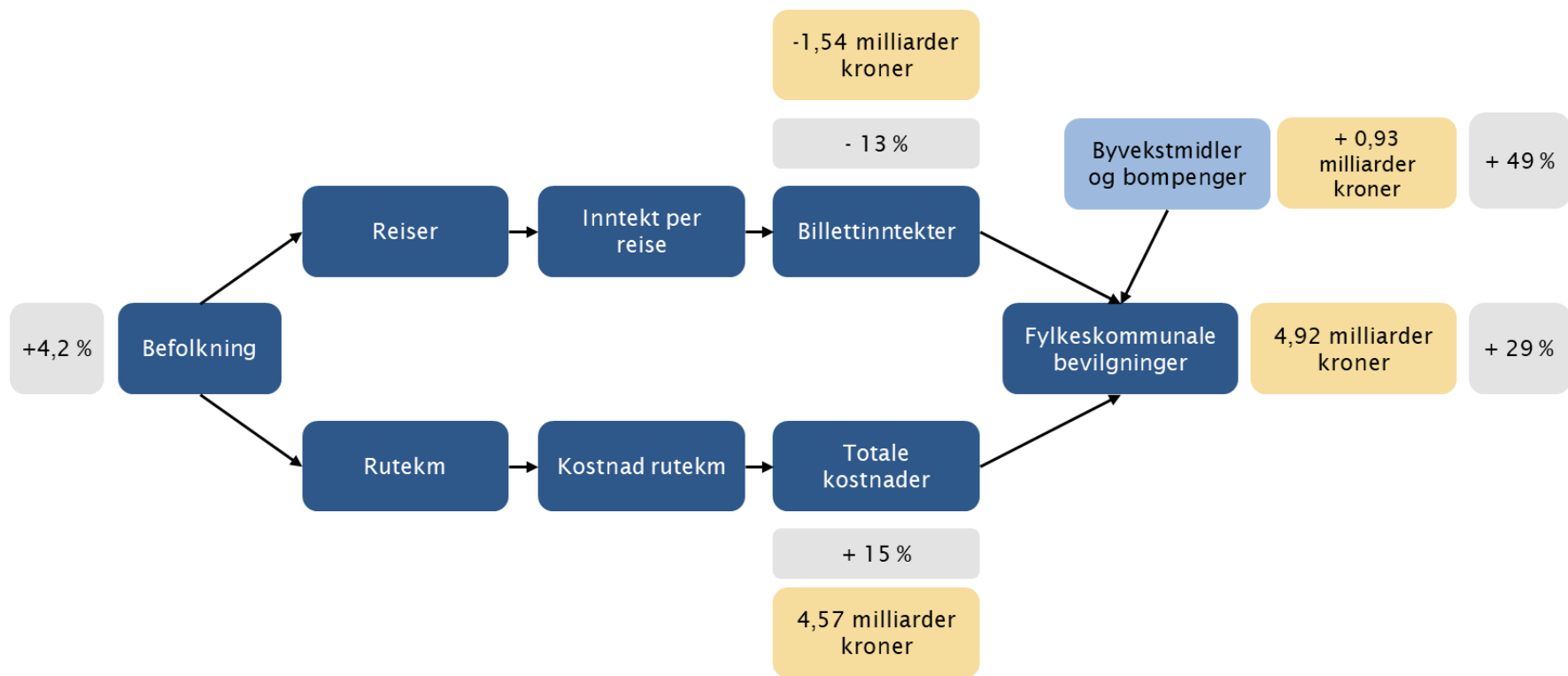
Vi har i dag ikke gode nok data til å kunne beregne størrelsen på alle de kostnadsdrivende faktorene, og det blir derfor vanskelig å anslå effekten av hver kategori kostnadsdrivere samlet. Det vil også til en viss grad være overlapp mellom hovedkategoriene faktorer.

Sammenhengen mellom sentrale indikatorer og hvordan de kostnadsdrivende faktorene påvirker disse for kollektivtransport (ferje inkludert), er oppsummert i Figur 8-5.

Figuren viser at de totale kostnadene har økt med om lag 4,6 milliarder faste kroner (15 prosent), mens billettinntektene har falt med 1,5 milliarder kroner (13 prosent). Det økte finansieringsbehovet på 6,1 milliarder kroner er delvis dekket av byvekstmidler og bompenger. Samlet har fylkeskommunenes bevilgninger til fylkeskommunal kollektivtransport og ferje økt med 4,92 milliarder kroner i perioden (29 prosent).

Vi har her valgt å fokusere på billettinntekter, kostnader og byvekstmidler og bompenger. Endringene i de andre indikatorene er oppsummert i Figur 5-20 og Figur 6-16.

Vi har som tidligere nevnt, ikke kunnet vurdere om, og i tilfelle hvilken grad, endringer i rammetilskuddet til fylkeskommunene har kompensert for noe av det økte finansieringsbehovet.



Figur 8-5: Viser utviklingen i sentrale indikatorer som forklarer endringen i fylkeskommunenes finansieringsbehov for kollektiv- og ferjetransport. Alle prosenter er basert på endring i faste kroner fra 2019 til 2024. I tillegg vises endringer i samlede kostnader, billettinntekter og fylkeskommunale bevilgninger i 2024.

## 9 KONSEKVENSER AV KOSTNADSVEKSTEN PÅ KOLLEKTIV- OG FERJETILBUDET

---

I møte med økte kostnader har fylkeskommunene ulike virkemidler de kan ta i bruk. Dette er diskutert nærmere i kapittel 8. Justering av omfanget og utformingen av kollektivtilbudet, er ett av virkemidlene.

Dette kapitlet belyser hvilke konsekvenser kostnadsøkningen har fått, og forventes å få for kollektivtilbudet framover. Sider ved kollektivtilbudet som analyseres, er utviklingen i rutetilbud og overgangen til nullutslippsdrivstoff på kjøretøy og fartøy.

Statistikk over utviklingen i rutetilbud gir oss indikasjon om eventuelle konsekvenser som kostnadsøkningen allerede har gitt.

For å analysere konsekvenser fremover, har vi benyttet KS sin analyse av nye kontrakter i 2025, og resultater fra høringsinnspillene som Kollektivforeningen samlet inn i forbindelse med statsbudsjettet for 2026.

### 9.1 KONSEKVENSER KOSTNADSENDRINGENE ALLEREDE HAR FÅTT

#### 9.1.1 Ruteproduksjon kollektivtransport – ferje ikke inkludert

Som Tabell 5–3 viser, har det samlet vært en økning i ruteproduksjon buss, trikk, t-bane og bybane i perioden 2019 til 2024 (henholdsvis 3 prosent for buss og 7 prosent for trikk, t-bane og bybane). Det er imidlertid forskjeller mellom fylkene.

##### **Buss**

For buss viser statistikken at det i Buskerud, Møre og Romsdal, Nordland, Telemark, Vestfold og Østfold har vært en nedgang i ruteproduksjon i perioden 2019–2024. Buskerud fylkeskommune har i tidligere utredninger (Bardal, 2025) eksplisitt uttalt at de har kuttet i rutetilbudet på grunn av økte kostnader.

Fylkene med størst økning i ruteproduksjon, kjennetegnes, med unntak, av at de har storbyområder som har inngått byvekstavtaler. Gjennom byvekst- og belønningsavtalene har det vært gitt betydelig statlige midler til drift av kollektivtransporten. Trøndelag, Troms, Rogaland og Akershus har i perioden hatt en vekst på mellom 9–12 prosent i ruteproduksjon buss.

Det er grunn til å anta at de statlige midlene gjennom byvekstavtalene har bidratt til å opprettholde og øke tilbudet samlet i fylkene med byområder med byvekst- og

belønningsavtaler, mens at man i de andre fylkene, hvor man ikke har hatt tilgang til byvekstmidler, har måttet kutte i rutetilbudet med buss.

### **Trikk, t-bane og bybane**

Økningen i ruteproduksjon for trikk, t-bane og bybane skyldes i stor grad utvidelsen av bybanen i Bergen. Det har imidlertid også vært en økning i ruteproduksjon i Oslo i perioden (+ 2 prosent).

### **Båt**

For båt har det vært en nedgang i ruteproduksjon på 8 prosent i perioden 2019 til 2024. Det har vært kutt i rutene i de fleste fylkene, bortsett fra i Akershus, Oslo og Vestland. Vestland er det fylket som har høyest ruteproduksjon båt blant fylkene.

Blant de andre fylkene med mange båtsamband, har reduksjonen i ruteproduksjon vært på henholdsvis 8 prosent i Nordland, 12 prosent i Trøndelag, 8 prosent i Rogaland, 1 prosent i Troms og 26 prosent i Møre og Romsdal.

Den store nedgangen i ruteproduksjon indikerer at det allerede har vært kuttet i rutetilbudet som følge av kostnadsveksten.

#### **9.1.2 Ruteproduksjon ferje**

Det har samlet vært en økning i ruteproduksjon for ferje på 7 prosent (se Figur 6–4). Økningen trekkes opp av at det ifølge statistikken har vært en stor økning i Møre og Romsdal (41 prosent) og Finnmark (53 prosent).

Selv om vi har fått opplyst at det har vært endringer i rutestruktur og –produksjon i Finnmark i perioden, har ikke kostnadene til ruteproduksjon økt tilsvarende som rutekilometer – kun 7 prosent økning i kostnader mot 53 prosent økning i rutekilometer.

Møre og Romsdal ga i januar 2025 tilbakemelding på at det har vært gjennomført flere innsparingsrunder tilknyttet til produksjonsvolum på ferje i perioden 2019 til 2024 for å bidra til å dekke opp for kostnadsveksten og nedgangen i billettinntekter.

Både Finnmark og Møre og Romsdal har nedgang i rutekilometer båt. Dette sammen med opplysningene over, indikerer at kanskje ikke økningen er like stor som den ser ut som. En årsak kan være at det har vært endringer i registrering mellom båt og ferje. Dersom det er lav trafikk på et ferjesamband, kan det bli registrert som båt. Det kan også være ulikheter i hvordan bilførende hurtigbåter føres – som båt eller ferje.

### 9.1.3 Skoleskyss

Skoleskyss er en lovpålagt oppgave, og rutekilometer skoleskyss kan derfor bare reduseres dersom antall elever som trenger skoleskyss reduseres, avstanden de skysses går ned eller at det blir færre elever som skal fraktes alene til skolen.

Det siste kan fylkeskommunene påvirke, og det er innført rådgivende utvalg i Vestland og Innlandet som et tiltak for å få flere til å reise sammen, for å bidra til bedre, mer effektiv og rettferdig saksbehandling av søknader om individuelt tilrettelagt skoleskyss.

### 9.1.4 Overgang til nullutslipp

Overgangen til elektriske bybusser er godt i gang som Figur 5–9 viser, men det gjenstår fortsatt en del særlig for bussene som går lengre distanser (se Figur 5–10).

Selv om det fra 1. januar 2024 er innført krav om at offentlige oppdragsgivere, operatører og deres underleverandører skal stille miljøkrav ved kjøp av blant annet busser i klasse I og II, er det noen fylkeskommuner som har vedtatt at de i noen tilfeller venter med å innføre elektriske busser i bussklasse I og II. Dette gjelder spesielt bussene som går i distriktene.

Som diskutert i Aarhaug mfl. (2025), trenger ikke elektriske busser nødvendigvis å være dyrere enn dieselbusser i en kontrakt, men de krever blant annet mer omfattende infrastruktur, som avansert ladeinfrastruktur, og har ofte noe lavere «maksimalkapasitet», målt som rutekilometer per driftsdøgn. Nye kontrakter innebærer gjerne også strengere krav til daglig vedlikehold, blant annet gjennom behov for miljømerkede vaskehaller. Dette fører til behov for mer komplekse og plasskrevende garasjeanlegg.

Disse forholdene er mer kostnadsdrivende i distriktene hvor infrastrukturen er dårligere utbygd, og særlig der hvor hjemmestasjonering av bussene har vært vanlig fram til nå. Hjemmestasjonering blir utfordrende når bussene må stå ved ladeinfrastruktur og lade om natten. Dette vil føre til mer posisjonskjøring sammenliknet med dieselbusser.

Når det gjelder hurtigbåt og ferje, har overgangen til nullutslipp kommet kortere, og utfordringene er større. Det kreves store investeringer for å få på plass nødvendig ladeinfrastruktur og strømtilførsel til kai.

Dette fører igjen til at selv om det er innført forskrift om krever nullutslipp i nye anbud i ferjesektoren,<sup>44</sup> har eksempelvis Nordland fylkesting vedtatt å utsette elektrifiseringen av ferjer på grunn av for liten kapasitet i strømmettet og høye kostnader knyttet til ladeinfrastruktur.<sup>45</sup>

## 9.2 FORVENTEDE KONSEKVENSER AV KOSTNADSENDRINGENE FRAMOVER

Høsten 2025 gjennomførte KS en undersøkelse blant alle fylkeskommunene og Oslo kommune, hvor de kartla kontrakter innen buss, båt og ferje som enten ble fornyet i løpet av 2025 eller der det var mottatt konkrete tilbud på ny kontrakt (KS, 2025).

Sju fylkeskommuner inngikk denne typen kontrakter i 2025, og i gjennomsnitt var det en kostnadsøkning i kontraktene på ca. 30 prosent, hvorav ca. 5 prosent var knyttet til elektrifisering. Endringer i nye kontrakter som følge av endret ruteproduksjon eller endringer knyttet til ansvar for infrastruktur, er ikke inkludert i prisøkningen.

I forbindelse med høringsinnspill til statsbudsjettet 2026, samlet Kollektivforeningen en fylkesvis oversikt over gjennomførte og planlagte kutt i kollektivtilbudet.<sup>46</sup> Tabell 9-1 viser opplysningene Kollektivtrafikkforeningen fikk knyttet til konsekvenser av kostnadsendringene.

*Tabell 9-1 Fylkesvis oversikt over konsekvenser av kostnadsendringer på kollektivtilbudet (Kilde: Kollektivtrafikkforeningen med noen tilleggskilder i fotnoter).*

Fylke	Konsekvenser av kostnadsendringer på kollektivtilbudet
Agder	Forventer økte kostnader i ny busskontrakt i Kristiansand med virkning fra 2028. Hvis kostnadsveksten blir like stor som man har sett i andre fylker, må dette dekkes inn ved å øke prisene og redusere rutetilbudet.
Akershus og Oslo	Kostnadsøkningene har fram til nå blitt dekket gjennom økte tilskudd. Usikkert hvordan framtidig kostnadsvekst vil dekkes. I Oslo og Akershus må kontraktene for buss i Vestregionen og på Romerike fornyes senest fra 2029/30.
Buskerud	Det ble gjennomført kutt i busstilbudet i Buskerud i 2024. I 2025 virker det som det kan være muligheter for å øke rutetilbudet, men at

---

<sup>44</sup> [Forskrift om krav til nullutslipp av klimagasser ved offentlig anskaffelse av sjøtransport – Lovdata](#)

<sup>45</sup> [Umulig elektrifisering – Nordland fylkeskommune](#)

<sup>46</sup> [Stortinget–Horing–prop–1S–forslag–statsbudsjett.pdf](#)

Fylke	Konsekvenser av kostnadsendringer på kollektivtilbudet
	avgjørelsen om endringer i rutetilbudet er utsatt i påvente av informasjon om hvor stort Brakars merforbruk blir. <sup>47</sup>
Finnmark	Finnmark fylkeskommune har i 2025 vedtatt justering av rutetilbudet som skal gi en besparelse på om lag 12 millioner kroner i 2025. Skoleskyss og hovedruter skjermes. <sup>48</sup>
Innlandet	Forventer økte kostnader ved fornyelse av busskontrakter i Gjøvik, Hamar og Lillehammer fra 2029–2031. Dette forventes å måtte dekkes opp ved kutt i rutetilbudet. Lovpålagt skoleskyss utgjør imidlertid 76 % av total ruteproduksjon, så handlingsrommet for rutekutt er begrenset.
Møre og Romsdal	En av busskontraktene ble fornyet med oppstart i 2027, og kontrakt ble inngått med innarbeidet 15 % rutekutt for å spare inn 12,5 mill. kr. Likevel gjenstår et merbehov på ca. 17 mill. kr som uten økte midler fra fylkestinget, må dekkes inn gjennom betydelige kutt i andre rutepakker. Det forventes å bli krevende siden de «enkle» kuttene og produksjonsoptimalisering allerede er gjennomført.
Nordland	Har gjennomført 10 prosent kutt i ruteproduksjonen fra 2019–2024 (SSB tabell 11910 viser 11 % kutt for bussproduksjon)
Rogaland	Kolumbus fornyet kontrakten for busstilbudet på Nord-Jæren, Jæren og Dalane i 2025. Kostnadene for å videreføre det samme rutetilbudet i fornyet kontrakt økte med 34 %. Det ble besluttet å redusere ruteproduksjonen med ca. 10,5 % målt i rutekilometer. Billettprisene er økt. Økte tilskudd til fylkeskommunene i statsbudsjettet, har gjort at de største foreslåtte kuttene innen kollektivtransport er utsatt til revidering av fylkesbudsjettet i februar 2026. <sup>49</sup>
Telemark	I Grenland er det lagt opp til en reduksjon i rutetilbudet på om lag 10 % i konkurransegrunnlaget for den nye busskontrakten fra 2027. Utenfor Grenland er antallet busser redusert med to, og antall rutekilometer med om lag 1 %.
Troms	Det virker ikke å være konkrete planer for kutt i rutetilbudet i Troms, men det pekes i Regional transportplan for Troms 2026–2037 <sup>50</sup> på at fylkeskommunen utfordres i møte med fremtidig kostnadsnivå og behov for økt kollektivtilbud. Det pekes på at for å sikre videre utvikling av kollektivtransporten i Tromsø og Harstad, er det nødvendig med økt tilskudd for å øke kapasiteten gjennom høyere frekvens og utvidelse av materiellparken.

<sup>47</sup> [Ingen endringer i busstilbudet i år – Buskerud fylkeskommune](#)

<sup>48</sup> [Endringer i busstilbudet fra mai 2025 – Snelandia](#) og [Busstilbudet justeres – målrettede kutt fra mai – Finnmark fylkeskommune](#)

<sup>49</sup> [Fylkesbudsjettet for Rogaland er vedtatt – utsetter avgjørelser om kutt i kollektivtilbudet – NRK Rogaland – Lokale nyheter, TV og radio](#)

<sup>50</sup> [Regional transportplan for Troms 2026–2037](#)

Fylke	Konsekvenser av kostnadsendringer på kollektivtilbudet
Trøndelag	<p>Kontrakten for buss i Trondheim må fornyes i 2029 og øvrige kontrakter på buss, båt og ferje kommer de påfølgende år, og det forventes kostnadsvekst i nye kontrakter.</p> <p>AtB utreder et minusalternativ som innebærer at kollektivtilbudet med buss/trikk blir nedskalert til nivået for sommerferietilbudet hele året. Det vil innebære at tilbudet reduseres til ca. 65–70 % av dagens nivå, eller en av tre avganger forsvinner. I tillegg utredes et minimumsalternativ som har i seg enda kraftigere rutejusteringer.</p> <p>Tilsvarende vil områdene utenfor Trondheim med buss, tilbringerskys, båt og ferje måtte nedskaleres vesentlig uten tilførsel av ekstra midler. Her er imidlertid hoveddelen av produksjonskostnadene bundet opp i lovpålagte oppgaver som skoleskys eller båt/ferjeforbindelser til områder uten effektiv veiforbindelse.</p>
Vestfold	<p>Fylkeskommunen har inngått ny busskontrakt for Vestfold fra 2026 til 2035, med en kostnadsøkning på 26 % sammenlignet med dagens nivå. Det vurderes kutt i ruteproduksjonen i 2026 og 2027 på inntil 20 % samt takstøkning.</p>
Vestland	<p>Det skal inngås nye kontrakter både for Bergen sør, vest, nord og sentrum de neste fem årene, med ikrafttredelse av første nye kontrakt i 2028 dersom opsjon ikke benyttes.</p> <p>Det forventes en bekymringsfull høy kostnadsvekst i forbindelse med inngåelse av nye kontrakter som må tas med å øke inntektene og/eller kutte kostnader.</p>
Østfold	<p>Har gjennomført kutt på 10 % av ruteproduksjonen fra 2019–24 (SSB tabell 11910 viser 15 % reduksjon).</p>

Det er allerede innført kutt i rutetilbudet i 2025 i Finnmark, Telemark og Møre og Romsdal, mens for eksempel Buskerud, Nordland og Østfold har gjennomført kutt i perioden 2019–2024.

Det forventes økte kostnader særlig når nye kontrakter inngås. Som Tabell 9–1 viser, vurderer de fleste fylkeskommunene kutt i rutetilbudet for å dekke opp for økte kostnader, i tillegg til takstøkninger. Hvor store kuttene eventuelt vil bli, avhenger av hvor mye tilskuddene eventuelt øker.

## 10 OPPDATERT OG HELHETLIG KUNNSKAPSGRUNNLAG

---

Indikatorene analysert i kapitlene foran, kan både si noe om nivået på og utviklingen i kostnader, tilbud, produktivitet og billettinntekter i den fylkeskommunale kollektivtransporten. Vi anbefaler derfor å etablere en rutine for å oppdatere et utvalg indikatorer som til sammen kan danne et kunnskapsgrunnlag som gir relevant innsikt i utviklingstrekk, kostnadsdrivere og fylkesvise variasjoner.

To viktige faktorer av betydning for valg av indikatorer til et slikt kunnskapsgrunnlag er **tilgjengelighet** og **kvalitet** på data. Nedenfor diskuterer vi disse to faktorene samt hvilke indikatorer vi anbefaler å inkludere i et kunnskapsgrunnlag.

### 10.1 TILGJENGELIGHET AV DATA

Overordnet anbefaler vi å benytte SSB og KOSTRA som datakilder. Dette er den offisielle statistikken i Norge og rapporteringen til SSB og KOSTRA er lovpålagt. Det siste sikrer at datasettene blir mest mulig komplett med data fra alle fylkeskommunene. Ved å benytte SSB og KOSTRA som datakilder, sikres også kontinuitet over tid.

Kollektivtrafikkforeningen har utviklingen en database med indikatorer som vi også har benyttet i oppdraget for å få fram totale kostnader til drift av den fylkeskommunale kollektivtransporten og billettinntektene. Grunnen til at vi har gjort det, er at SSB og KOSTRA mangler gode indikatorer for dette.

Brutto driftsutgifter fra KOSTRA er en indikator som for mange fylkeskommuner egner seg til å få fram totale kostnader til administrasjon og drift av kollektivtransporten. For fylkeskommunene som har valgt å ha kollektivselskap, blir det imidlertid ikke riktig å bruke brutto driftsutgifter. KOSTRA viser kun fylkeskommunens andel av finansieringen av kollektivtilbudet. Billettinntekter, og kostnader som finansieres av billettsalg eller andre former for inntekter hos kollektivselskapet, blir ikke synlig i KOSTRA. Det er derfor behov for å etablere en indikator i SSB/KOSTRA som dekker alle kostnadene til kollektivtransporten, også der hvor det er etablert kollektivselskap. Tilsvarende gjelder også for billettinntekter.

To sentrale ulemper med Kollektivtrafikkforeningens database er at det er frivillig for fylkeskommunene og kollektivselskapene å rapportere inn data, og at det er usikkert om man klarer å sikre kontinuitet i rapporteringen framover.

## 10.2 KVALITET PÅ DATA

Skal indikatorene kunne benyttes som kunnskapsgrunnlag for politikkutforming, må kvaliteten på data være god nok.

En viktig forutsetning for å oppnå god kvalitet på data, er at indikatorene som det skal rapporteres på, defineres og tolkes likt, og at fylkeskommunene rapporterer inn det samme. Vi har sett i tilbakemeldingene fra fylkeskommunene, at dette ikke alltid er tilfelle. Det er derfor et behov for både å tydeliggjøre definisjonene av indikatorene og gi bedre veiledning i hvordan det skal rapporteres i SSB og KOSTRA, slik at rapporteringen blir sammenlignbar. Dette inkluderer også å vurdere hvordan fylkeskommunale kostnader og inntekter fra jernbane der det er helintegreert takstsamarbeid, bør inngå i KOSTRA.

Vi har også lagt merke til at de samme indikatorene kan finnes igjen i ulike tabeller i SSB og KOSTRA, og at det ikke alltid er overenstemmelse mellom disse, selv om de egentlig skal måle det samme. Vi har forstått det slik at grunnen til dette er at indikatorene er basert på ulike typer innrapportering. Noe er rapportert av operatørene, noe av fylkeskommunene eller kollektivselskapene og noe er hentet direkte ut fra KOSTRA. Det pågår imidlertid, som vi har fått opplyst, et arbeid med å rydde opp i dette.

Det er mange indikatorer i SSB og KOSTRA, hvorav mange indikatorer er avledet av andre indikatorer. Vi anbefaler at man spisser rapporteringen, slik at man får færre indikatorer i SSB og KOSTRA, at disse har god kvalitet og at man i størst mulig grad oppgir grunndata og ikke så mange avledede indikatorer. For eksempel kan det være tilstrekkelig å oppgi totale kostnader og rutekilometer produsert, og så er det en enkel oppgave for brukeren selv å regne ut kostnader per rutekilometer.

## 10.3 ANBEFALTE INDIKATORER I ET KUNNSKAPSGRUNNLAG

Det er som nevnt over, mange indikatorer som kan være aktuelt å følge med på. Vi anbefaler at man velger ut et mindre antall og heller gjør nødvendige grep for å sikre god kvalitet på disse.

Tabell 10–1 viser forslag til indikatorer som kan gi et kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal kollektivtransport (uten ferje). Kildehenvisningen viser til tabellene i SSB hvor det er mulig å finne data om indikatorene i dag, samlet og per driftsart. Som beskrevet over, anbefaler vi at grunndata kan ligge i SSB, og så kan de avlede indikatorene i tabellen (for eksempel totale kostnader per innbygger) beregnes ut

fra grunndata. Indikatoren «totale kostnader» har vi markert som ny, da brutto driftsutgifter i SSB tabell 12368 ikke kan benyttes der hvor det er kollektivselskap.

Vi har ikke tatt spesielt hensyn til behovet for kollektivdata i byvekst- og belønningsavtaleområdene. Det er en utfordring at byområdene, slik de er definert i SSB, ikke er lik avtaleområdene i byvekst- og belønningsavtalene. Det gjør det utfordrende å følge med på utviklingen av kollektivtransporten i byvekst- og belønningsavtaleområdene. Dette skyldes delvis at byvekst- og belønningsavtaleområdene etter hvert har blitt ganske store, og inkluderer kommuner og områder som er nokså langt fra det sentrale byområdet, og mer må betegnes som distriktskommuner og -områder. Det er også en utfordring at byvekstavtaleområdene endrer seg over tid.

*Tabell 10-1 Anbefalte indikatorer i et kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal kollektivtransport uten ferje.*

Fylkes- kommunal kollektiv- transport	Indikator	Kommentar	Kilde
Kostnader	Totale kostnader	Samlede kostnader til administrasjon og drift Brutto driftsutgifter er et alternativ, men kan ikke brukes der det er kollektivselskap. Det kan også være interessant å kunne skille mellom kostnader til ruteproduksjon og administrasjon. Det er ikke mulig i dag.	Ny i SSB (SSB 12368)
	Netto driftsutgifter	Viser hvor mye av kostnadene som må dekkes av fylkeskommunale tilskudd (finansieringsbehovet)	SSB 12368
	Totale kostnader per innbygger	Kombinere totale kostnader (se over) med befolkningsdata. Viser kostnadsutviklingen i forhold til befolkningsutviklingen.	Ny i SSB SSB 06913
	Kostnadsindeks buss	Benyttes til å regulere kontraktene. Er med å forklare kostnadsøkningen i eksisterende kontrakter.	SSB 11931

Fylkes- kommunal kollektiv- transport	Indikator	Kommentar	Kilde
	Kostnadsindeks innenriks sjøfart	Benyttes til å regulere kontraktene. Er med å forklare kostnadsøkningen i eksisterende kontrakter.	SSB 11585
Kollektivtilbud	Rutekilometer	Rutekilometer kjørt i rute	SSB 11910
	Rutekilometer per innbygger	Viser utviklingen i tilbud i forhold til befolkningsutviklingen.	SSB 11910 SSB 06913
	Reiser	Viser hvor mange som benytter seg av kollektivtilbudet.	SSB 11910
	Status nullutslipp	Viser hvor langt omstillingen til nullutslipp har kommet.	Statens vegvesen Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt
Produktivitet	Kostnad per rutekilometer	Kombinere totale kostnader og rutekilometer (se over)	Ny SSB 11910
	Netto driftsutgifter per reise	Viser fylkeskommunens tilskuddsbehov per reise	SSB 12368 SSB 11910
	Kapasitetsutnyttelse	Viser hvor godt tilbudet utnyttes. Passasjerkilometer /setekilometer. NB! Stor usikkerhet knyttet til passasjerkilometer	SSB 11844
Billettinntekter	Billettinntekter	Brutto driftsinntekter på funksjonsområde i KOSTRA vil ikke inneholde billettinntekter i kollektivselskapene.	Ny (SSB 12368)
	Billettinntekter per reise	Kombinere billettinntekter og antall reiser (se over).	Ny SSB 11910

Tabell 10-2 viser forslag til indikatorer som kan inngå i et kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal ferjetransport.

Tabell 10–2 Anbefalte indikatorer i et kunnskapsgrunnlag om fylkeskommunal ferjetransport.

Ferje	Indikator	Kommentar	Kilde
Kostnader	Brutto driftsutgifter	Totale kostnader Gir ikke riktig bilde når mange nettokontrakter, men det vil i hovedsak være bruttokontrakter framover	SSB 12368
	Netto driftsutgifter	Fylkeskommunalt finansieringsbehov	SSB 12368
Kollektivtilbud	Rutekilometer	Viser ruteproduksjon.	SSB 11910
	Fraktede kjøretøy/PBE	Viser bruken av tilbudet.	SSB 11911
	Gjenstående kjøretøy	Sier noe om hvor godt tilbudet er i forhold til behovet.	SSB 11911
	Status nullutslipp	Viser status på overgangen til nullutslipp på ferjene	Kollektivtrafikkforeningens markedsoversikt
Produktivitet	Brutto driftsutgifter per rutekilometer	Kombinere brutto driftsutgifter og rutekilometer (se over)	SSB 12368 SSB 11910
	Netto driftsutgifter per rutekilometer	Kombinere netto driftsutgifter og rutekilometer (se over)	SSB 12368 SSB 11910
Billettinntekter	Billettinntekter	Brutto driftsinntekter i KOSTRA viser inntekt til fylkeskommunene. Når nettokontrakter, vil ikke billettinntektene vises her. Men det forventes bruttokontrakter framover. Ferjedatabanken viser billettinntekter inkludert mva. fratrukket rabatter.	SSB 12368 (Ferjedatabanken)
	Billettinntekter per PBE	Pris per personbilenumhet fraktet Kombinere billettinntekter og fraktede PBE (se over)	SSB 11911 Ferjedatabanken

Når det gjelder skoleskyss, er det ikke like mange indikatorer tilgjengelig. Tabell 10–3 viser hvilke indikatorer vi anbefaler å benytte i et kunnskapsgrunnlag om skoleskyss.

Tabell 10-3 Anbefalte indikatorer i et kunnskapsgrunnlag om skoletransport.

Skoletransport	Indikator	Kommentar	Datakilde
Omfang av skoleskyss	Antall elever med rett til skoleskyss	Elever i kommunale og private grunnskoler som får skoleskyss hele eller deler av året.	SSB 11970
	Antall skolereiser	Antall skolereiser i grunn- og videregående skole. Omfatter funksjonene buss (730), fylkesveiferjer (731), båtruter (732) og t-bane og trikk/bybane (734).	SSB 11815
	Andel skolereiser av alle kollektivreiser	Antall skolereiser delt på antall kollektivreiser totalt.	SSB 11815
Kostnader til skoleskyss	Brutto driftsutgifter lukket skoleskyss	Fylkenes brutto utgifter til lukket skoletransport/tilleggsskyss. Omfatter bruttoutgifter til drosjetransport, direkte skyssgodtgjørelse med videre, inkludert utgifter knyttet til kommunale vedtak (ekskl. mva.).	SSB 12200
	Pris per km drosjetransport	Pris per kilometer med passasjer i drosjetransport, gjennomsnitt for hele landet. Sier hvordan kostnadsnivået på drosjetransport utvikler seg.	SSB 11271

## 10.4 PRESENTASJON AV KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Vi anbefaler at man setter opp en løsning hvor data innhentes automatisk fra SSB og KOSTRA, og at data presenteres i en interaktiv presentasjonsløsning, for eksempel PowerBI, som er tilgjengelig for alle.

Uansett hvordan man velger å presentere data, vil det ikke være mye arbeid å oppdatere kunnskapsgrunnlaget, så lenge det er bestemt hvilke indikatorer som skal benyttes og data er tilgjengelig i SSB/KOSTRA. Dette kan settes opp, slik at det går automatisk.

Vi anbefaler imidlertid at man gjør kunnskapsgrunnlaget tilgjengelig for alle, slik at man sikrer at alle har det samme kunnskapsgrunnlaget.

## 11 REFERANSER

---

- Andersson, I. (2024). *Hållbar samhällsplanlegging för landsbygden. Service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor*. Kap. 4 Kollektivtrafik för landsbygder? Susanne Stenbacka (red.), Brita Hermelin (red.).
- Bardal, K. (2025). *Finansiering av drift av kollektivtransport i byvekst- og belønningsavtaler. Sammenligning på tvers av byområdene*. Statens vegvesen rapporter nr. 1062.
- Fearnley, N., Olsen, S.J. og Aarhaug, J. (2023). *Kollektivtransport. Samfunnsgevinster av økt, målrettet satsing på kollektivtransport*. TØI rapport 1979/2023.
- Handberg, Ø. N., Cappelen, A. B., Skjeldrum, J. O. H., Jivén, K., Haug, K. Og Bruvoll, A. (2025). *Anslag på fylkeskommunale merkonstanter som følge av nullutslippskrav til ferger*. Menon Economics rapport nr. 1, 2025.
- Holmeid, T. og Heldal, T. (2004). Bruttokontrakter er bedre enn nettokontrakter i kollektivtransporten. Samferdsel nr. 4 – mai 2004. [Bruttokontrakter er bedre enn nettokontrakter i kollektivtransporten – Samferdsel](#).
- Innlandet fylkeskommune (2022). *Skoleskyss i Innlandet. Hvordan fungerer dagens ordning og forslag til forbedringstiltak*. August 2022. <https://kollektivtrafikk.no/ny-rapport-om-skoleskyss-i-innlandet/>
- Jernbanedirektoratet mfl. (2022). *Ny normal for kollektivtransporten*. Rapport utarbeidet av en arbeidsgruppe bestående av Jernbanedirektoratet, Kollektivtrafikkforeningen, KS, NHO Transport, Spekter og Statens vegvesen, på oppdrag fra Samferdselsdepartementet. [22\\_34797-6-ny-normal-for-kollektivtransporten-17680901\\_1\\_0.pdf](#).
- KS (2025). *Kollektivtransportens kostnadsvekst – konsekvenser og tiltak*. Saksfremlegg for Fylkeskommunekollegiet 11.11.2025.
- KVU Oslo-navet (2015). *Konseptvalgutredning for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo*. Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS. [oslo-navet-hovedrapport.pdf](#)
- Leiren, M. D., Aarhaug, J., Krogstad, J. R. og Skollerud, K. (2014). *Samordning av offentlig betalt spesialtransport i Akershus og Oslo*. TØI-rapport 1297/2014.
- Nielsen, G. og Lange, T. (2015). *79 råd og vink for utvikling av kollektivtransport i regionene*. PDF-utgaven kan lastes ned via regjeringen.no.

Norconsult (2025). Utredning om kostnader og behov for skoleskyss. Oppdrag for Indre Østfold kommune. Oppdragsnummer 52406494.

[https://www.io.kommune.no/\\_f/p1/i7ec8aab7-a66b-4534-b2b9-69e49376250a/utredning-om-skoleskyss-indre-ostfold-kommune-januar-2025.pdf](https://www.io.kommune.no/_f/p1/i7ec8aab7-a66b-4534-b2b9-69e49376250a/utredning-om-skoleskyss-indre-ostfold-kommune-januar-2025.pdf)

Nordbakke, S., Rødseth, K. L., Olsen, S., Fyhri, A., Grue, B., Dong, B. D. og Ydersbond, I. M. (2025). *Skoleskyss og trafikksikker skolevei – Utvikling, drivere og tiltak*. TØI rapport nr2135/2025.

NOU 2015:1 (2015). *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd*. Produktivitetskomisjonens første rapport.

NOU 2024:23 (2024). *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 1979 Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 25. november 2024.

Olsen, S. J., Tveit, A. K., Aarhaug, J., Wolday, F., Fearnley, N. og Christiansen, P. (2022). *Fremtidig organisering av kollektivtransporten i Oslo og Viken*. TØI-rapport 1868/2022.

Statens vegvesen (2022). N-V123 Kollektivveiledning – Utforming av kollektivanlegg på veg og gate.

Utdanningsdirektoratet (2024). *Rundskriv om skyss*. Rundskrivet erstatter tidligere rundskriv fra 2019.

Wolday, F., Aarhaug, J. og Strømstad, H. (2023). *Kostnadsindeks for drosje. Store endringer i kostnadsbildet*. TØI rapport nr. 1992/2023.

Østfold fylkeskommune (2025). *Gjennomgang av Østfold kollektivtrafikk – Spesialskyss*. Oktober 2025.

Aarhaug, J. og Wolday, F. (2025). *Kollektivtrafikken 2019–2023. Statusrapport for kollektivtrafikken*. TØI-rapport nr. 2061/2024.

Aarhaug, J., Krehic, L., Tveit, A. K. og Wolday, F. (2025). *Kostnadsutvikling i bussmarkedet. Årsaker og sammenhenger*. TØI rapport nr. 2103/2025.

## 12 VEDLEGG: DEFLATOR OG KOSTNAD SINDEKSER

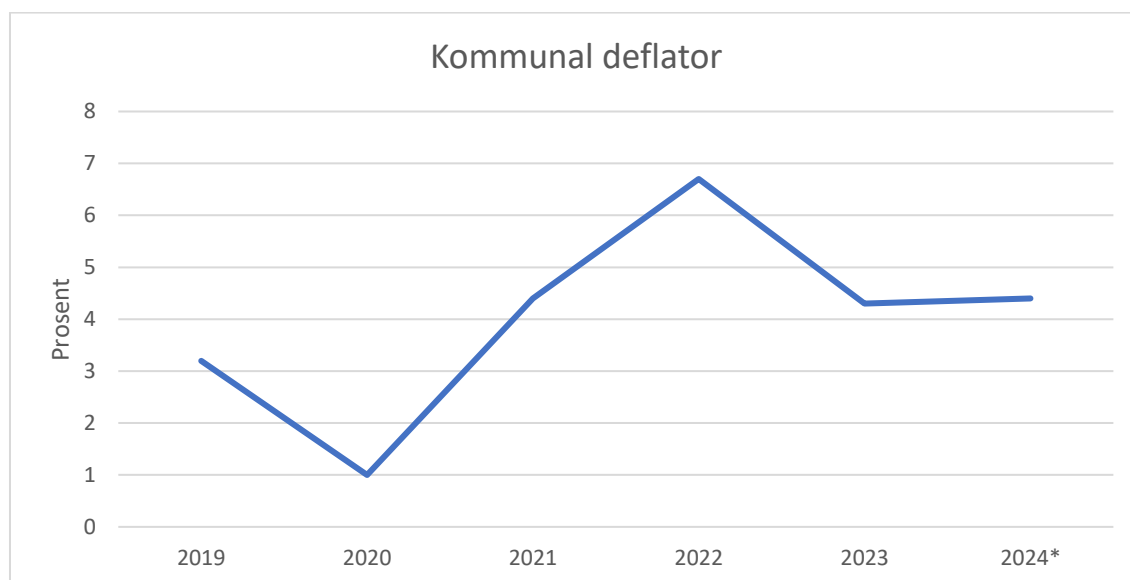
Vedlegget gir en nærmere beskrivelse av henholdsvis kommunal deflator og kostnadsindeksene for buss og innenriks sjøfart; hvordan de er bygd opp, hvordan de har utviklet seg over tid og hva de brukes til.

### 12.1 KOMMUNAL DEFLATOR

Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren utarbeides i Finansdepartementet, og beregningene er en del av arbeidet med nasjonalbudsjettene. Deflatoren benyttes blant annet til å prisjustere overføringene til kommunene og til å beregne realveksten i kommunesektorens inntekter (NOU 2024:23). Deflatoren gir en indikasjon på hva overføringene til fylkeskommunene har vært, men det kan i tillegg ha kommet andre inntekter til fylkeskommunene enten som øremerkede tilskudd eller som frie inntekter.

Deflatoren er veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. Den beregnes som et veid gjennomsnitt av prisveksten på tre elementer: lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester i driften (produktinnsats) og bruttoinvesteringer (NOU 2024:23). Lønnskostnaden utgjør den største andelen med en vekt på i underkant av 60 prosent.

Figur 12-1 viser utviklingen i kommunal deflator i årene 2019–2024.



Figur 12-1 Utvikling i kommunal deflator. Prosentvis endring fra året før (Kilde: NOU 2024:23).

## 12.2 KOSTNADSIINDEKSEN FOR BUSS

Arbeidet med å utvikle en kostnadsindeks for buss startet i 2012. Senere er indeksen utvidet til å inkludere nye drivstofftyper, og fra og med 1. kvartal 2018 inkluderer indeksen kostnadsutviklingen til busser drevet av: autodiesel, biogass, naturgass, førstegenerasjons biodiesel, andre generasjons biodiesel og elektrisitet.

Kostnadsindeksen for buss benyttes i forbindelse med inngåelse og regulering av kontraktbeløp for busstransport. I tillegg benyttes statistikken ved prisforhandlinger mellom transportytere og –brukere.<sup>51</sup> Kostnadsindeksen for buss finnes i SSB tabell 11931.

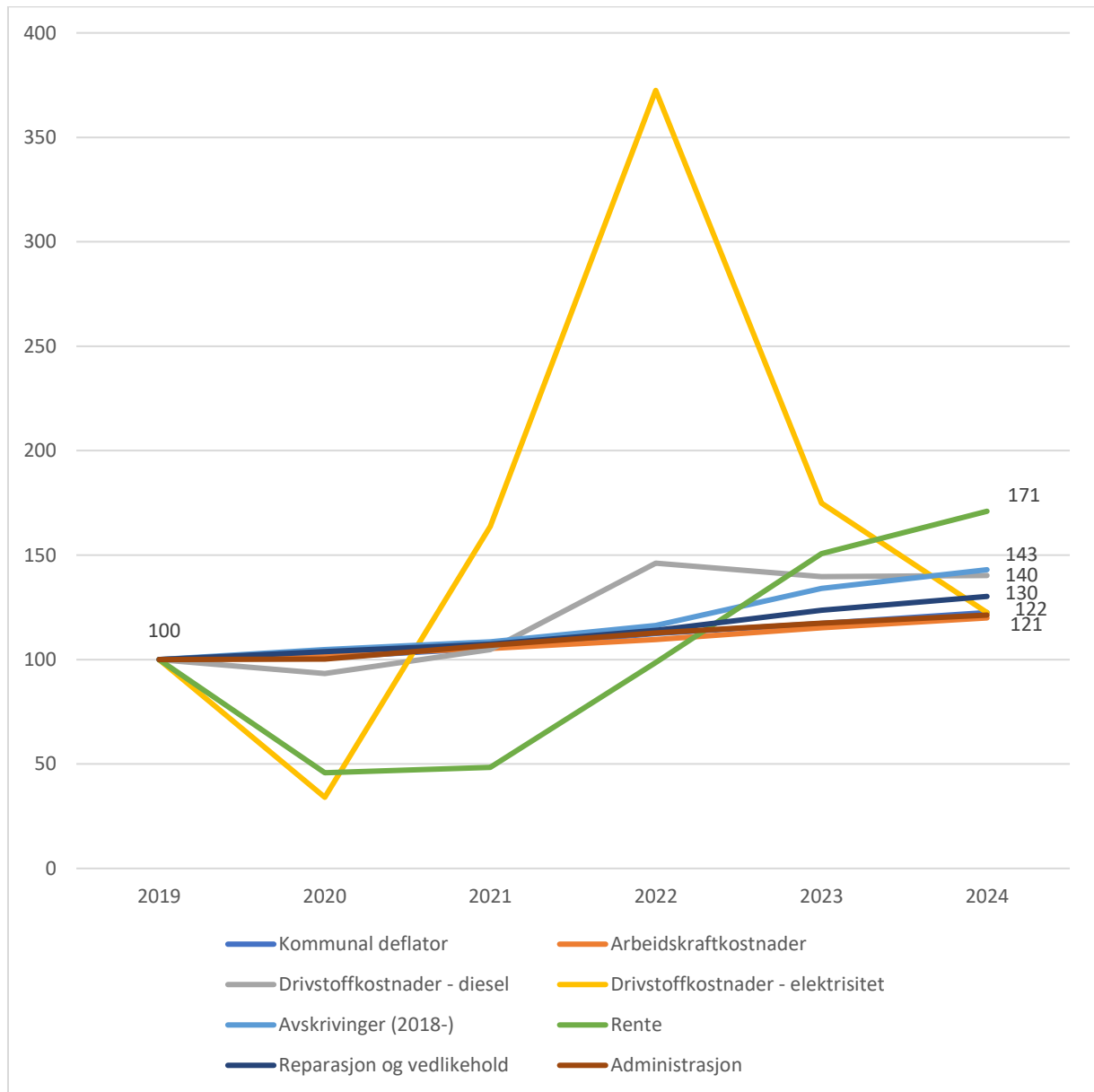
Tabell 12–1 viser hvilke delindekser kostnadsindeksen for buss består av, og hvordan de er vektet fra og med 1. kvartal 2018 til og med 2021. Det har vært foretatt en marginal endring i vektene gjeldende fra 1. kvartal 2022.

Tabell 12–1 Kostnadsindeks for buss – delindekser og vekting gjeldende i perioden 2019–2021 (Kilde: SSB tabell 11931).

Delindeks	Delindeksens vekt i totalindeksen	Komponenter i delindeksen
Arbeidskraft	58,99	Basert på grunnlønn, uregelmessige og faste tillegg, overtidsgodtgjørelse, feriepenger, pensjon, arbeidsgiveravgift og andre indirekte kostnader. Per time betalt. Både heltid- og deltidsansatte. Inkluderer alle foretak i bussnæringene, både privat og offentlig sektor.
Drivstoff	11,11	Autodiesel, biogass, naturgass, biodiesel og elektrisitet
Reparasjon og vedlikehold	10,39	Dekkkostnader: 0,97 Forsikringskostnader for buss: 0,61 Reparasjon og vedlikehold på verksted: 8,81
Administrasjon	8,25	Annen administrasjon: 2,68 Forsikringspremie, bygning: 0,11 Kontorkostnader: 0,60 Leie av lokale: 2,76 Lys og varme: 0,46 Regnskap, revisjon og rådgivning: 0,73 Renovasjon, vann og avløp: 0,18 Reparasjon og vedlikehold av bygninger: 0,74
Avskrivninger	10,29	
Realrente	0,96	

<sup>51</sup> [Kostnadsindeks for buss – Om statistikken – SSB](#)

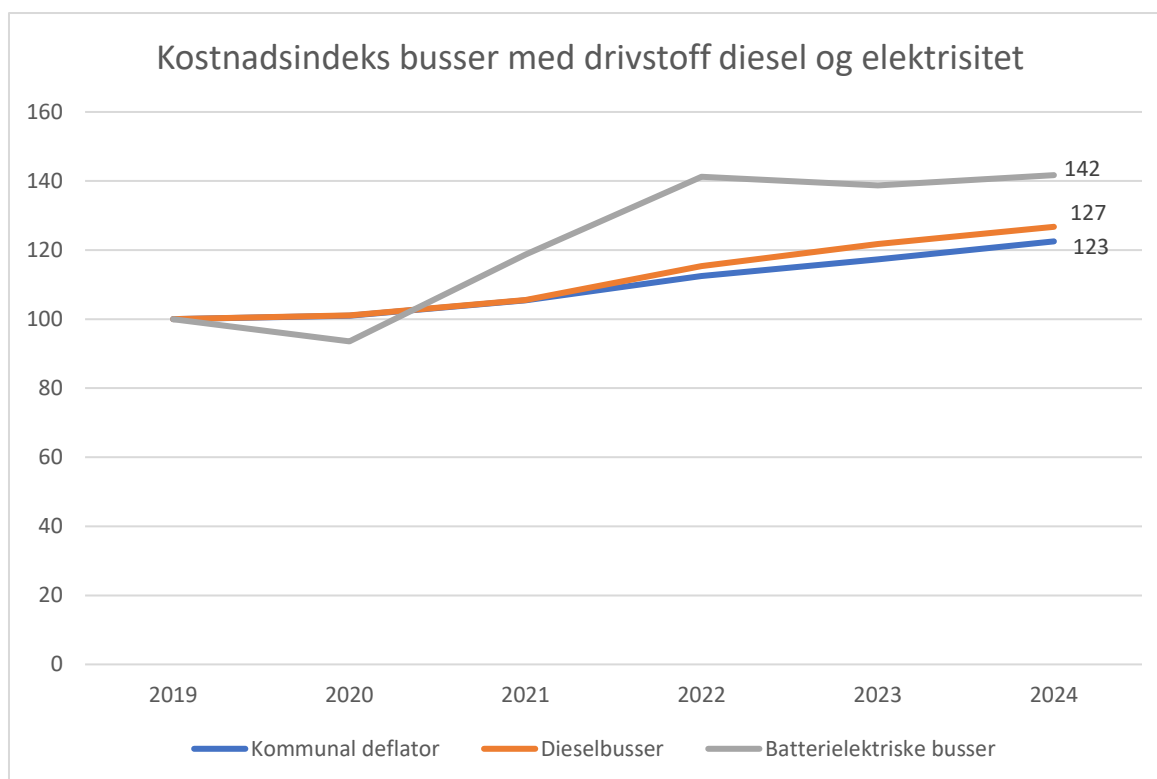
Figur 12-2 viser utviklingen i delindeksene i kostnadsindeksen for buss i perioden 2019-2024.



Figur 12-2 Utvikling i delindeksene i kostnadsindeksen for buss i perioden 2019-2024 hvor 2019 er satt til 100 (gjennomsnitt per år (Kilde: SSB tabell 11931)).

Figur 12-2 viser at prisen på strøm og rentekostnadene har vært høye i perioden og vært med å drive opp kostnadsindeksen. Rentekostnadene har imidlertid en forholdsvis lav vekt i kostnadsindeksen, slik at påvirkningen på totalindeksen ikke blir så stor.

Figur 12-3 viser utviklingen i totalindeksen for buss for drivstofftype diesel og elektrisitet sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator i perioden 2019 til 2024.



Figur 12-3 Utvikling i totalindeksen for buss for drivstofftype diesel og elektrisitet. Årlig gjennomsnitt hvor 2019 er satt lik 100 (Kilde: SSB tabell 11931).

### 12.3 KOSTNADSIKSEKS INNENRIKSSJØFART

SSB tabell 11585 viser aggregert kostnadsindeks for innenriks sjøfart for fem ulike fartøytyper:

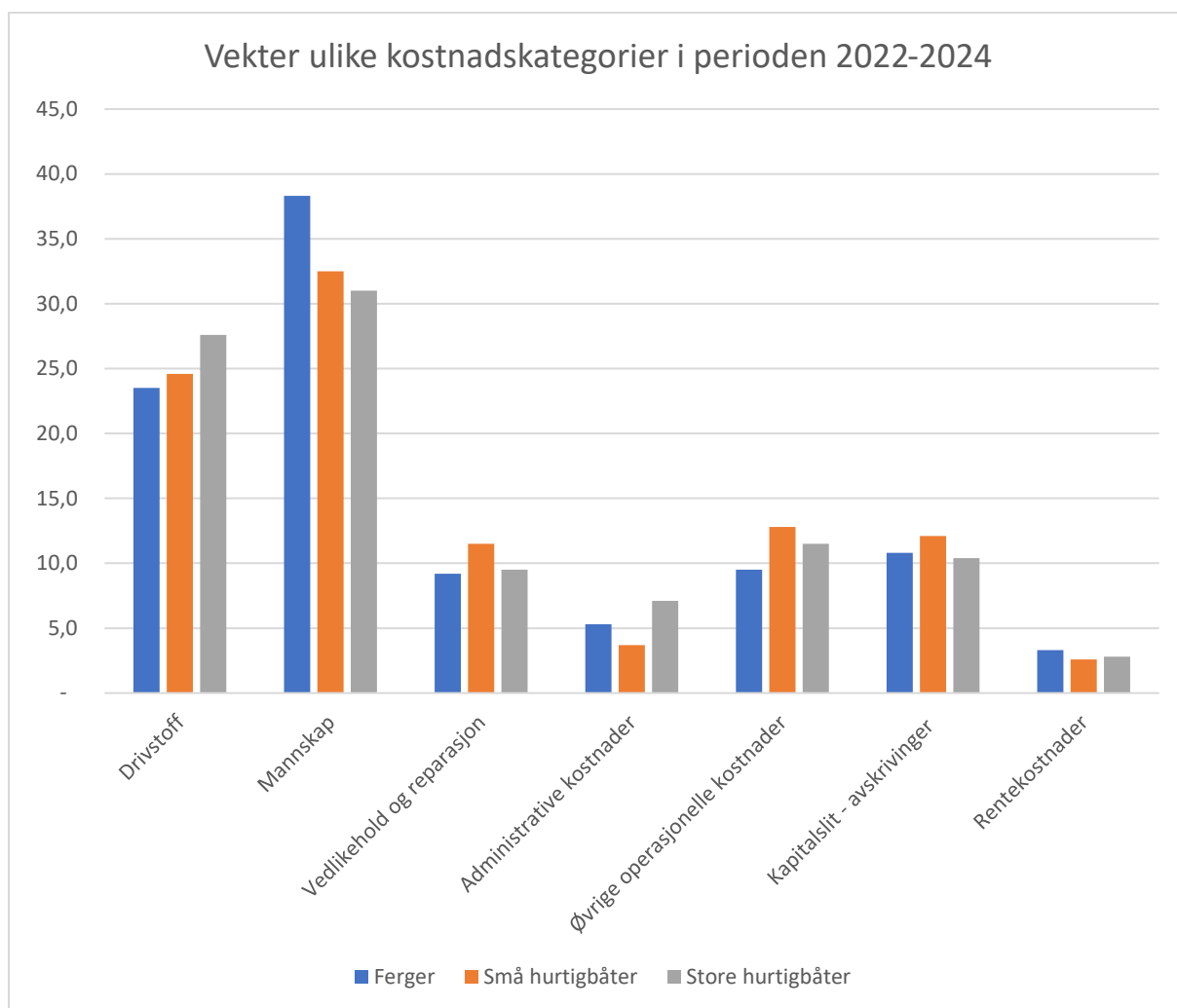
- Ferjer
- Små hurtigbåter
- Store hurtigbåter
- Slep/havnebuksering
- Andre fraktesfartøy

Statistikken benyttes blant annet av rederier og offentlige myndigheter for regulering av langsiktige kontrakter for sjøtransport.

Foretakenes kostnader er inndelt i sju ulike kostnadsgrupper som vist i Tabell 12-2. Vektene til de ulike kostnadsgruppene i kostnadsindeksen, har vært endret i perioden 2019 til 2024. I tabellen er vektene som gjaldt i årene 2022, 2023 og 2024 satt inn, da dette dekker de fleste av årene i perioden vi analyserer. Vektene i samme periode er også illustrert i Figur 12-4.

Tabell 12-2 Kostnadsgrupper i kostnadsindeksen for innenriks sjøfart i perioden 2022-2024. Kilde: SSB tabell 11585.

Kostnadsgrupper i kostnadsindeks for innenriks sjøfart	Komponenter i delindeksen	Kostnadsgruppens vekt i kostnadsindeksene for ulike fartøytyper gjeldende fra 1. kvartal 2022 til og med 4. kvartal 2024		
		Ferjer	Små hurtigbåter	Store hurtigbåter
Drivstoff	Utgifter direkte knyttet til drivstofforbruk.	23,5	24,6	27,6
Mannskapskostnader	Totale utgifter til ansatte ved rederiet. Fra 2. kvartal 2017 er flere arbeidskraftskomponenter som uregelmessige og faste tillegg, overtidsgodtgjørelse og feriepenger inkludert.	38,3	32,5	31,0
Reparasjon og vedlikehold	Omfatter ikke-aktiverte utgifter til reparasjon og vedlikehold.	9,2	12,8	9,5
Administrative kostnader	Rederiets kostnader som ikke er direkte knyttet fartøyet, som for eksempel regnskapsføring.	5,3	3,7	7,1
Øvrige operasjonelle kostnader	Resterende operasjonelle kostnader som ikke dekkes under administrative kostnader.	9,5	12,8	11,5
Kapitalkostnader - kapitalslit	Kostnader forbundet med slitasje eller verdireduksjon av anleggsaktiva. I regnskapssammenheng tilsvarer dette avskrivninger.	10,8	12,1	10,4
Kapitalkostnader - rentekostnad	Kompensasjon som ytes mot at kapital er stilt til disposisjon. Den innskutte kapital, passiva, deles opp i gjeld og egenkapital. I kostnadsindeksen er ikke kompensasjon til egenkapital inkludert og kapitalkostnader i form av rentekostnader har da sin regnskapsmessige parallell i utgifter til betjening av lån.	3,3	2,6	2,8



*Figur 12-4 Vektene til ulike kostnadskategorier i perioden 1. kvartal 2022 til og med 4. kvartal 2024 for ferje og små og store hurtigbåter (kilde: SSB tabell 11585).*

Det gjaldt ett sett vekter fra 1. kvartal 2017 til 4. kvartal 2021, og ett nytt sett vekter i perioden 1. kvartal 2022 til og med 4. kvartal 2024. Fra og med 1. kvartal 2025 gjelder atter nye vekter. Fra og med 4. kvartal 2021 er også alternative drivstoff inkludert i indeksen for innenriks sjøfart (naturgass og elektrisitet i ulike deler av Norge). Alternative drivstoff er tilgjengelig i SSB tabell 13879.

Tabell 12-3 viser hvordan vektene på de ulike kostnadskategoriene har endret seg de siste årene for henholdsvis ferje, små hurtigbåter og store hurtigbåter.

Tabell 12-3 Endringer i vektor på de ulike kostnadskategoriene i kostnadsindeksene for ferjer og små og store hurtigbåter (kilde: SSB tabell 11585).

	2017-2021	2022-2024	2025- Marine gassoljer som drivstoff	2025 - Naturgass (LNG) som drivstoff	2025 - Elektrisitet som drivstoff
<b>FERJER</b>					
Drivstoff	18,8	23,5	17,14	30,10	10,11
Mannskap	39,6	38,3	34,43	25,14	31,04
Vedlikehold og reparasjon	9,7	9,2	11,63	10,27	8,24
Administrative kostnader	5,5	5,3	6,07	5,86	7,01
Øvrige operasjonelle kostnader	10,3	9,5	9,79	8,07	8,72
Kapitalslit - avskrivinger	11,3	10,8	12,66	11,47	20,08
Rentekostnader	4,9	3,3	8,28	9,10	14,79
Sum	100	100	100	100	100

	2017-2021	2022-2024	2025- Marine gassoljer som drivstoff	2025 - Naturgass (LNG) som drivstoff	2025 - Elektrisitet som drivstoff
<b>SMÅ HURTIGBÅTER</b>					
Drivstoff	21,0	24,6	19,08	19,08	19,08
Mannskap	33,3	32,5	34,01	34,01	34,01
Vedlikehold og reparasjon	11,9	11,5	10,62	10,62	10,62
Administrative kostnader	3,8	3,7	8,05	8,05	8,05
Øvrige operasjonelle kostnader	13,5	12,8	10,77	10,77	10,77
Kapitalslit - avskrivinger	12,5	12,1	11,22	11,22	11,22
Rentekostnader	3,9	2,6	6,25	6,25	6,25
Sum	100	100	100	100	100

	2017-2021	2022-2024	2025- Marine gassoljer som drivstoff	2025 - Naturgass (LNG) som drivstoff	2025 - Elektrisitet som drivstoff
<b>STORE HURTIGBÅTER</b>					
Drivstoff	23,0	27,6	29,27	29,27	29,27
Mannskap	32,2	31,0	29,67	29,67	29,67
Vedlikehold og reparasjon	10,0	9,5	8,61	8,61	8,61
Administrative kostnader	7,3	7,1	6,66	6,66	6,66
Øvrige operasjonelle kostnader	12,3	11,5	9,59	9,59	9,59
Kapitalslit - avskrivinger	10,9	10,4	10,10	10,10	10,10
Rentekostnader	4,2	2,8	6,11	6,11	6,11
Sum	100	100	100	100	100

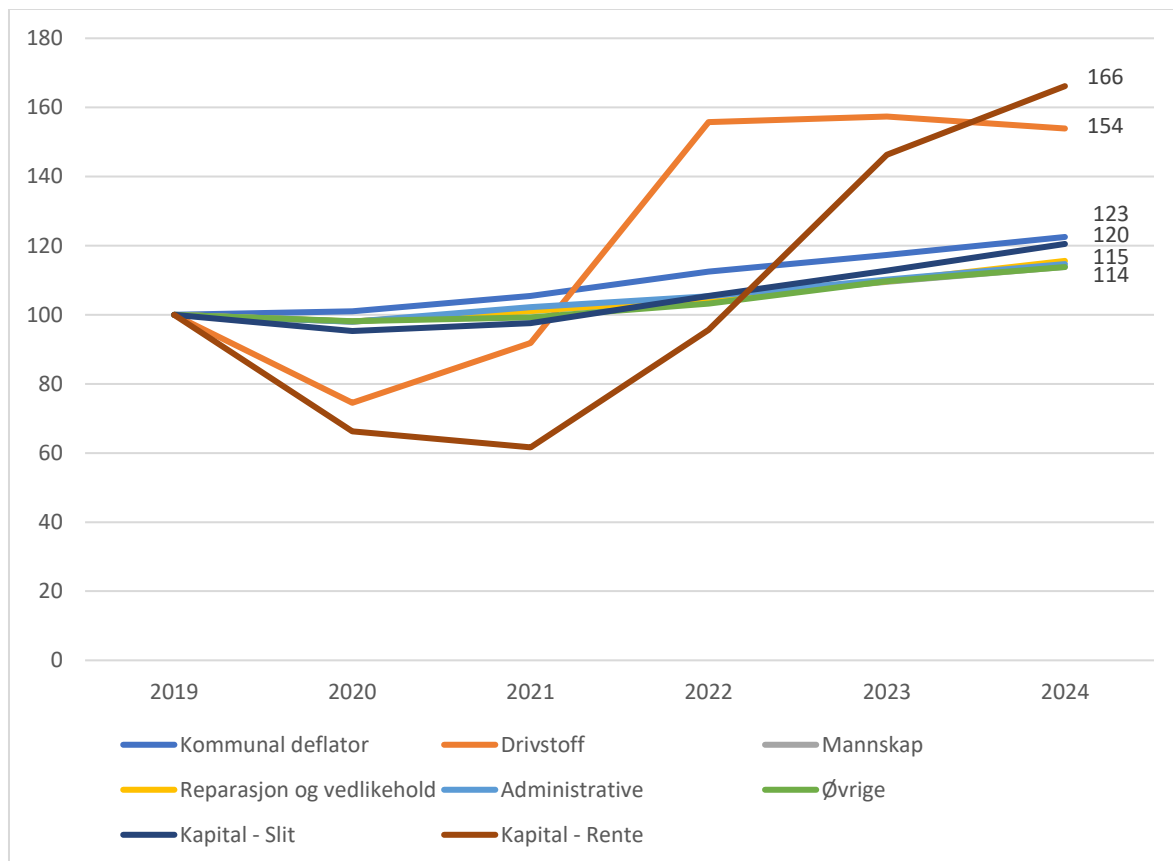
Hovedendringene i vektor kan oppsummert sies å være:

- For både ferje og små og store hurtigbåter, ble **vektleggingen av drivstoffkostnader** økt i perioden 2022–2024 sammenlignet med tidligere, mens det var mindre justeringer i de andre vektene med den største prosentvise nedgangen i vekt på rentekostnader.
- Fra 2025 er det ganske stor forskjell i **vektingen av drivstoff** både mellom de ulike fartøystypene og innad for ferje for de ulike typene drivstoff: marine gassoljer, naturgass og elektrisitet.
- Ser vi på fartøyene med **marine gassoljer som drivstoff**, er vekten på drivstoff fra 2025 henholdsvis 17, 19 og 29 prosent for ferjer, små hurtigbåter og

store hurtigbåter. Mens vekten på drivstoff er lik mellom de ulike drivstofftypene for små og store hurtigbåter fra og med 2025, ser vi av tabellen at det tilsvarende er stor forskjell mellom vektene for marine gassoljer, naturgass og elektrisitet for ferjer.

- For ferjer med elektrisitet som drivstoff, er vekten på **drivstoffkostnader** redusert til 10 prosent (fra 18 prosent i 2019) og vekten på **mannskapskostnader** redusert til 31 prosent (fra 39,6 prosent i 2019). Vekten på **kapitalslit** og **rentekostnader** har økt tilsvarende.
- Fra 2025 er vekten på **rentekostnader** økt betraktelig innenfor alle tre fartøytyper (fra 45 til 200 prosent økning i vekt fra 2019 til 2025). Vektingen av rentekostnader er størst for ferjer med elektrisitet som drivstoff.

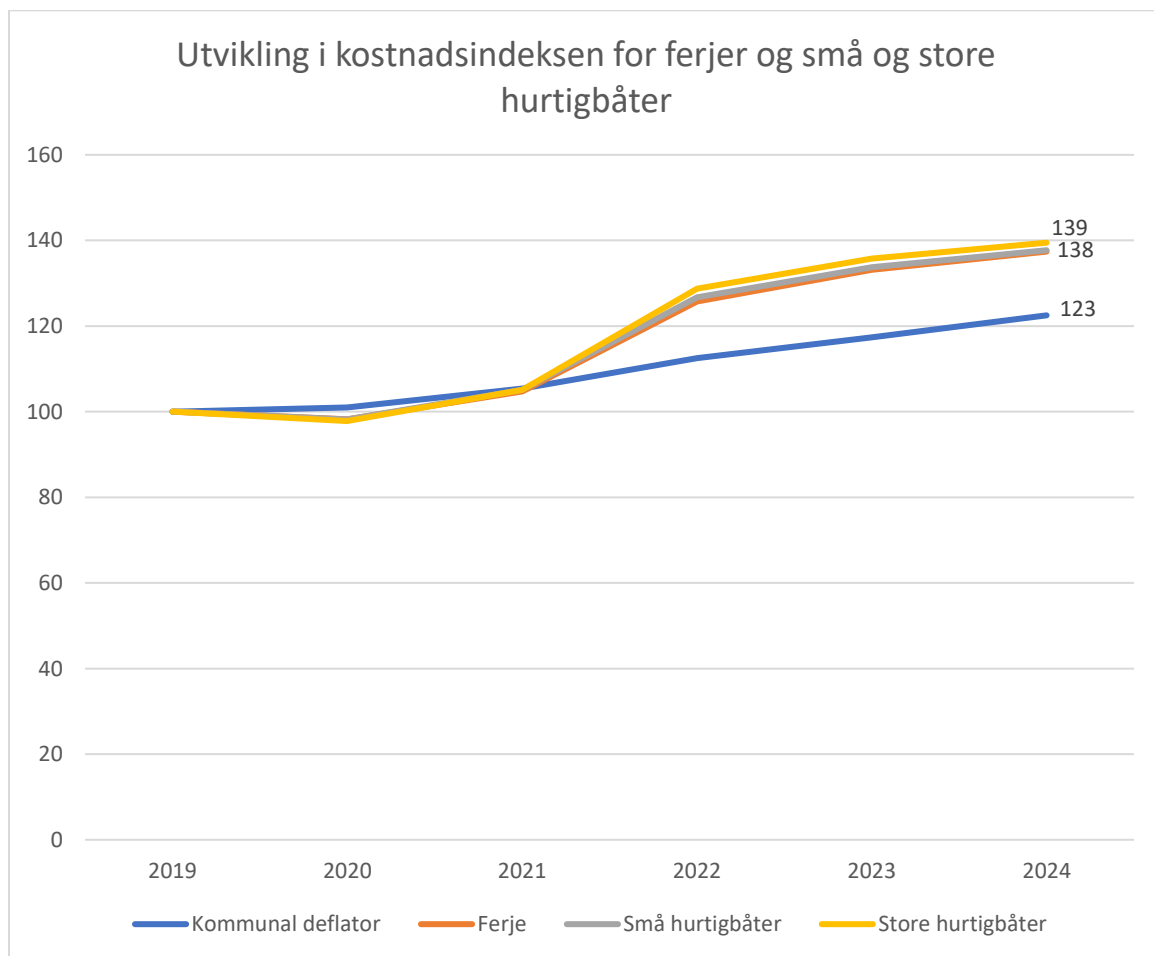
Figur 12–5 viser hvordan kostnadsutviklingen har vært innenfor de ulike kostnadsgruppene i kostnadsindeks for innenriks sjøfart i perioden 2019 til 2024. Figuren viser at særlig drivstoffkostnadene og rentekostnadene økte mye i årene 2020 til 2022, men at de har flatet ut og falt litt etter 2022.



Figur 12–5 Utvikling i kostnader innenfor de ulike kostnadsgruppene i kostnadsindeks for innenriks sjøfart (gjennomsnitt per år) (kilde: SSB tabell 11585).

Figur 12–6 viser utviklingen i kostnadsindeks for ferjer, små hurtigbåter og store hurtigbåter i perioden 2019 til 2024. Figuren viser at det har vært en relativt høy samlet vekst i kostnader i perioden 2020 til 2024 sammenlignet med utviklingen i kommunal deflator.

Høy kostnadsvekst på drivstoff (se Figur 12–5), sammen med økt vektlegging av drivstoffkostnadene i indeksene i samme periode (se Tabell 12–3), bidrar til å forklare en del av veksten i de samlede kostnadsindeksene for ferjer og små og store hurtigbåter.



Figur 12–6 Utvikling i delindeks for ferjer og små og store hurtigbåter i perioden 2019 til 2024 med 2019 som basisår (gjennomsnitt per år) (kilde: SSB tabell 11585).



Jernbane-  
direktoratet



Statens vegvesen