VSB
VERKFRÆÐISTOFA

Strætó útboðsmál

Skýrsla



Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Verkkaupi:
Strætó BS

Ráðgjafar: VSB verkfræðistofa ehf

Verk nr. 21174
Febrúar 2022

Strætó útboðsmál

Skýrsla

Titilblað

Grunnupplýsingar:			
Útgáfa: Frumútgáfa	*Dags.:* 09.02.2022	*Verkefnisstjóri:* Lilja G. Karlsdóttir	*Samþykkt:* JSR
Verknúmer: 21174	*Tölvuskrá:* 21174-Strætó útboðsmál_skýrsla_v1.0.docx		
Yfirferð:			
Kaflar:	*Dags.:* 09.02.2022	*Fagstjóri:* Lilja G. Karlsdóttir	*Yfirfarið:* TK
Breytingasaga:			
Útgáfa:	*Dags.:*	*Skýring:*	

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Efnisyfirlit

1 INNGANGUR 4

2 STRÆTÓ BS – STAÐA ÚTBOÐSMÁLA 5

3 SAMANTEKT Á NIÐURSTÖÐUM 6

4 ERLENDIR AÐILAR SEM RÆTT VAR VIÐ 8

5 ÚTBOÐ Á AKSTRI EÐA EKKI 9

6 ÚTBOÐSAÐFERÐIR 10

6.1 ÚTBOÐSFERLIÐ 10

7 SAMNINGSTEGUNDIR 12

7.1 SAMNINGSLENGD 14
7.2 STÆRÐ OG FJÖLDI SAMNINGA 15
7.3 HVAÐ ER BOÐIÐ ÚT? 16

8 BÆKISTÖÐVAR OG AÐRAR EIGNIR 17

9 STARFSMANNAMÁL 18

10 ÁRÓSAR SEM SÉRSTAKT DÆMI 19

11 SJÓNARHORN AKSTURSAÐILA 20

11.1 NOBINA 20
11.2 DANSK PERSONTRANSPORT 21

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

1 Inngangur

Strætó bs réð VSB verkfræðistofa haustið 2021 til að skoða útboðsmál fyrir akstur strætisvagna í nokkrum nágrannalöndum Íslands og bera saman við aðstæður hjá Strætó bs.

Í verkefninu var talað bæði við stofnanir sem stýra og skipuleggja almenningssamgönguþjónustu (e. Public Transport Authority - PTA) og fyrirtæki sem eru akstursaðilar/ keyra strætisvagnana (e. Public Transport Operator - PTO).

Á Íslandi eru ekki skýr skil á milli PTA og PTO og er Strætó bs. gott dæmi um það þar sem fyrirtækið sinnir í raun bæði hlutverki PTA og PTO. Þar af leiðandi skortir íslenskt mál því miður góðar þýðingar á ensku hugtökunum Public Transport Authority og Public Transport Operator. Í þessarri skýrslu verður því gerð tilraun með eftirfarandi heiti:

Almenningsferðastofa AFS (e. PTA eða Public Transport authority) er opinber stofnun (eða hluti af opinberri stofnun) sem sér um að at tryggja góðar almenningssamgöngur á ákveðnu svæði. Oftast er AFS í eigu nokkurra sveitafélaga. Erlendis þar sem geta verið fleiri stjórnsýslustig en hérlendis eru AFS stundum í eigu svæðisskrifstofa (e. regions) en slík svæði eru þá iðullega samansett af nokkrum sveitarfélögum. Dæmi um verkefni sem AFS sinna er stefnumótun, skipulag leiðarkerfis, tímatöflur, þjónusta við viðskiptavini, tekjuflæði og útboð á akstri strætisvagna

Akstursaðili (PTO eða Public Transport Operator) er yfirleitt einkafyrirtæki sem sér um að aka strætisvagnana.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

2 Strætó bs – staða útboðsmála

Strætó bs er opinber stofnun í eigu sveitarfélaganna á höfuðborgarsvæðinu sem sinnir stefnumótun, skipulagi leiðarkerfis, tímatöflum, þjónustu við viðskiptavini, tekjuflæði og útboði á akstri strætisvagna. Strætó bs flokkast því skýrt sem almenningsferðastofa (AFS) höfuðborgarsvæðisins.

Strætó bs býður hins vegar eingöngu út um 50% af akstri strætisvagnanna. Hin 50% af akstrinum sér Strætó bs sjálfur um sem þýðir að stofnunin er líka akstursaðili. Strætó bs er því með tvo hatta, almenningsferðastofuhatt (AFS) og akstursaðilahatt

Síðasta útboð á akstri vagna var árið 2016 og fengu Kynnisferðir og Hagvagnar þann samning. Bæði Kynnisferðir og Hagvagnar flokkast því sem akstursaðilar. Samningar Strætó bs við Kynnisferðir og Hagvagna renna út árið 2024 eftir 8 ára samningstímabil, sem skiptist þannig að upphaflegi samningurinn var 4 ár en síðan hefur sá samningur tvisvar sinnum verið framlengdur um 2 ár eftir gæðarýni (4+2+2 ár).

Útboðsferli fyrir akstur strætisvagna er tímafrekt ferli sem tekur á bilinu 2-3 ár og þess vegna var talið tímabært að skoða útboðsmálin nánar til að meta hvort halda eigi sama fyrirkomulagi og áður, þ.e.a.s. að Strætó bs sjái um helming akstursins og bjóði út hinn helming akstursins eða hvort skoða eigi að bjóða út allan akstur. Til þess að skoða kosti og galla núverandi kerfis var haft samband við aðila í nágrannalöndum okkar til að sjá hvort hægt væri að draga lærdóm af reynslu þeirra.

Strætó bs hóf starfsemi 1.júlí árið 2001 með samruna Strætisvagna Reykjavíkur (SVR) og Almenningsvagna (AV). Núverandi staða útboðsmála á sér sögulegar skýringar þar sem SVR sá um akstur sinna strætisvagna (50%) en AV buðu út akstur sinnna vagna (50%). Aksturinn skiptist í dag á milli aðila á eftirfarandi hátt:

- Strætó bs: leiðir 1,2,3,4,5,6 og 18 (alls 53 vagnar á annatíma)
- Kynnisferðir: leiðir 12,14,15,16,17,21,24,28,35 og 36 (alls 44 vagnar á annatíma)
- Hagvagnar: leiðir 8,11,13,19,23 og 31 (alls 19 vagnar á annatíma)

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

3 Samantekt á niðurstöðum

Viðmælendur verkefnisins voru frá Noregi, Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi, Eistlandi og Hollandi. Rætt var við sex AFS stofnanir og tvo akstursaðila Helstu niðurstöður verkefnisins eru eftirfarandi:

- Í öllum löndum sem tekin voru fyrir, eru skýr skil á milli AFS og akstursaðila, þ.e.a.s. allur akstur er boðinn út, engin AFS stofnun sér líka um akstur vagna.

- Fyrir árið 1990 var algengt að sama stofnunin væri bæði AFS og akstursaðili líkt og Strætó bs, en á árunum milli 1990 og 2000 fóru löndin í gegnum ferli þar sem skilið var á milli AFS og akstursaðila, þannig að til urðu opinberar AFS stofnanir og einkareknir akstursaðilar. Þannig var horfið frá opinberum akstri strætisvagna og allur akstur strætisvagna boðinn út.

- Töluverð reynsla var hjá viðmælendum verkefnisins um yfirfærslu á starfsfólki, bæði þegar skilið var á milli AFS og akstursaðila á sínum tíma en einnig þegar nýjir akstursaðilar taka við eftir nýtt útboðsferli.

- Samningskaup eru algengasta útboðsaðferðin. Samningskaup fela í sér að kaupandi ræðir við bjóðendur samkvæmt fyrirfram ákveðnu ferli, sem þeim hefur áður verið kynnt og semur síðan við einn eða fleiri þeirra.

- Algengasta samningstegundin er Gross net samningur, sjá nánari umfjöllun í kafla 7

- Útboðsferli tekur 2-3 ár frá því að undirbúningur útboðsgagna hefst þangað til akstursaðili getur farið að keyra vagnana.

Í töflu 1 má sjá nánar yfirlit yfir helstu niðurstöður

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Viðmælendur	Danmörk Movia	Finnland HSL	Svíþjóð Skånetrafikken	Eistland Transpordiamet	Holland Vervoerregio	Noregur Ruter
Fjöldi sveitarfélaga sem stofnun þjónar	45	9	33	Ríkisstofnun	15	2
Er allur akstur boðinn út?	Já Akstur boðinn út síðan árið 1995	Já Akstur boðinn út síðan árið 1998	Já Akstur boðinn út síðan árið 1989	Já Akstur boðinn út síðan árið 2010	Já Akstur boðinn út síðan árið 2001	já Akstur boðinn út síðan árið
Útboðsaðferð	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup
Samningstegund	Gross cost	Gross cost	Gross cost	Gross cost	Net cost	Gross cost
Samningslengd	6 ár + 2 ár	7 ár + 2-3 ár	8 ár + 2 ár	8 ár + 2 ár	8 ár	8 ár + 2 ár
Fjöldi samninga/akstursaðila sem sjá um akstur vagna	3	11	5	10	4	4
Lengd útboðsferlis	3 ár	2-2,5 ár	2 ár	2 ár	2-2,5 ár	2-3 ár
Eignarhald á bækistöðvum fyrir vagna	Blandað en er að færast meira yfir í eigu sveitarfélaga þar sem akstursaðilar leigja aðstöðuna	Flest í eigu sveitarfélaga og leigð til akstursaðila	Blandað, en í borgunum þó almennt í eigu sveitarfélaga og leigð til akstursaðila	Í eigu akstursaðila	Blandað en er að færast meira yfir í eigu sveitarfélaga þar sem akstursaðilar leigja aðstöðu	Í eigu sveitarfélaga
Hvað gerist með vagnstjóra þegar nýjir akstursaðilar taka við ?	Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Engir samningar um yfirfærslu vagnstjóra, raunin samt sú að þeir færast á milli sökum skorts á vagnstjórum	Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Vagnstjórum í fullri vinnu tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Starfsfólki er boðin tilfærsla á milli akstursaðila

Tafla 1 Samantekt á helstu niðurstöðum verkefnisins

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

4 Erlendir aðilar sem rætt var við

Þar sem Ísland heyrir undir Evrópulöggjöf í útboðsmálum var eingöngu rætt við stofnanir og rekstraraðili í Evrópu. Viðmælendur verkefnisins voru átta talsins frá sex löndum og var alls talað við sex almenningsferðastofur (AFS) og tvo akstursaðila.

Almenningsferðastofur (AFS), á ensku Public Transport Authorities (PTA):
Movia í Kaupmannahöfn í Danmörku. Fundur frór fram 20.september 2021
Pia Preibisch Behrens, Chefkonsulent, Kontrakter, Trafik og Planlægning

HSL í Helsinki í Finnlandi. Fundur fór fram 23. September 2021
Kimmo Sinisalo, Development Manager of Procurement, Helsinki Region Transport Authority

Skånetrafikken á Skáni í Svíþjóð. Fundur fór fram 27. September 2021
Jenny Widell, Senior consultant at Sweco. Sweco hefur séð um útboðsmál í Stokkholmi, Uppsala og á Skáni.

Transpordiamet í Eistlandi. Fundur fór fram 28.september 2021
Kirke Williamson, head of Public Transportation Department

Vervoerregio Amsterdam í Hollandi. Fundur fór fram 28.september 2021
Shirley te Roller Project leader tendering public transportation
Peter de Winter Senior project leader public transportation

Ruter í Osló í Noregi. Fundur fór fram þriðjudaginn 19. Október 2021
Jon Stenslet, Manager Vehicles and Depots

Akstursaðilar, á ensku Public Transport Operators (PTO):
Dansk PersonTransport Danmörk. Fundur fór fram 29. Október 2021
Lasse Repsholt, Sector manager

Nobina í Svíþjóð. Fundur fór fram 16.desember 2021
Linda Holmberg, buisness area manager

Af þeim sex almenningsferðastofum sem rætt var við eru fimm í eigu sveitarfélaga og ein í ríkiseign (Eistland). Í tilfelli þeirra fimm sem eru í eigu sveitarfélaga, þá er alltaf um að ræða samstarfsvettvang tveggja eða fleiri sveitarfélaga

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Movia	HSL	Skånetrafikken	Transpordiamet	Vervoerregio	Ruter
45	9	33	Ríkisstofnun	15	2

Tafla 2 Fjöldi sveitarfélaga sem standa á bakvið almeningsferðastofurnar sem rætt var við

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

5 Útboð á akstri eða ekki

Fyrir árið 1990 var algengt form á almenningssamgöngum í Norður- Evrópu þannig að sama stofnun/fyrirtæki sá um bæði akstur vagna og stjórnsýslu/skipulag akstursins.

Á árunum 1985-2000 breyttist lagaumhverfi í Evrópu fyrir almenningssamgöngur og útboðsmál sem leiddi til þess að skilið var á milli annars vegar stjórnsýslu og skipulags almenningssamgangna (AFS) og hins vegar aksturs vagnanna sjálfra (akstursaðilar). Önnur ástæða fyrir slíkum aðskilnaði var sú að það er mjög mismunandi hæfni og þekking sem þessar tvær einingar þurfa til daglegs reksturs.

Ástæður og saga þessarra breytinga frá opinberum akstri yfir í útboð á akstri verður að öðru leyti ekki rakin í þessu verkefni. Staðan í dag er sú að akstur strætisvagna er meira og minna allur boðinn út í þeim sex löndum sem rætt var við.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Akstur boðinn út síðan árið 1995	Akstur boðinn út síðan árið 1998	Akstur boðinn út síðan árið 1989	Akstur boðinn út síðan árið 2010	Akstur boðinn út síðan árið 2001	Akstur boðinn út síðan árið 2005

Tafla 3 Yfirlit yfir það hvenær löndin sex fóru að bjóða út akstur almenningsvagna

Engin fordæmi fundust í löndunum sex fyrir samskonar fyrirkomulagi og uppsetningu og Strætó bs. Einstaka dæmi voru nefnd þar sem akstur vagna er ennþá á höndum opinberra aðila en þá er um að ræða akstursaðila í opinberri eigu. Skýr skil eru þannig alltaf á milli stjórnsýslueiningarinnar/almenningsferðastofunnar (AFS) og aksturaðilans.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

6 Útboðsaðferðir

Ýmsar útboðsaðferðir eru til; forval, lokað útboð, almennt útboð og samningskaup til að nefna nokkrar. Þegar kemur að almenningssamgöngum þá er langalgengasta útboðsformið samningskaupaleiðin. Samningskaup fela í sér að kaupandi ræðir við seljendur samkvæmt fyrirfram ákveðnu ferli, sem þeim hefur áður verið kynnt, og semur við einn eða fleiri þeirra í kjölfarið.

Samningskaupaleiðin er almennt talin ákjósanleg fyrir stofnanir, fyrirtæki og verkefni sem falla undir svokallaða veitutilskipun. Veitutilskipunin er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins frá árinu 2014 (nr 2014/25/ESB) og fjallar um innkaup aðila sem annast vatnsveitu, orkuveitu, flutninga og póstþjónustu. Veituaðilar eru í evróputilskipuninni skilgreindir á eftirfarandi hátt

„The term “utilities” is commonly used to describe the organisations which deliver services - such as the provision of water, electricity, gas or transport - to a community as a whole, typically through fixed networks.“

Allir viðmælendur verkefnisins nota samningskaupaleiðina við útboð og það sama á við um Strætó bs.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup	Samningskaup

Tafla 4 Yfirlit yfir útboðsaðferðir hjá erlendum aðilum.

6.1 Útboðsferlið

Útboðsferli fyrir almenningssamgöngur tekur langan tíma, allir viðmælendur sögðu ferlið taka á bilinu 2-3 ár

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
3 ár	2-2,5 ár	2 ár	2 ár	2-2,5 ár	2-3 ár

Tafla 5 Yfirlit yfir lengd útboðsferla hjá erlendum aðilum

Útboðsferlinu er hægt að skipta upp í eftirfarandi fjóra meginhluta:

1. Skilgreining og undirbúningur: Nauðsynlegt er að útbúa útboðsstefnu og gera þarfagreiningu sem útskýra hvað, hvernig og hvers vegna verið er að fara í útboð. Hér eru leikreglurnar settar
2. Samráð: Þar sem Strætó er með samráð við markaðinn til að kynna sér stöðuna á markaðnum, samráð við eigendavettvang Strætó og samráð við Borgarlínuskrifstofu Vegagerðarinnar.
3. Útboðsferlið sjálft og samningskaupaleið
4. Undirbúningstími fyrir akstursaðila

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Í eftirfarandi töflu má sjá dæmi um hvernig útboðsferli fyrir Strætó bs gæti litið út. Heildartímalengd fyrir slíkan útboðsferil er í þessu tilfelli 2 ár og 8 mánuðir.

Verkþáttur/skref	Tími
Ákvörðun tekin um að hefja útboðsferli	feb.22
Mótun útboðsstefnu - skjal sem inniheldur meginreglur og viðmið sem Strætó BS ætlar að fylgja í útboðsferlinu	apr.22
Þarfagreining - skjal sem byggir á útboðsstefnunni og lýsir þeim kröfum og gæðaviðmiðum sem bjóðendur verða að uppfylla	jún.22
Samráð við markaðinn og hagaðila - Eigendavettvangur - Borgarlína - Markaðurinn	ágú.22
Þrafagreining uppfærð eftir samráð	sep.22
Útboðsgögn sett upp, bæði tæknileg og lagaleg skjöl.	des.22
Útboð auglýst	jan.23
Úboðsferli lýkur	ágú.23
Tilkynnt um hvaða akstursaðili var hlutskaprastur í útboði og undirritun samninga.	sep.23
Undirbúningstímabil akstursaðila hefst	okt.23
Akstur hefst samkvæmt tímatöflu	sep.24

Tafla 6 Dæmi um útboðsferli sem tekur 2 ár og 8 mánuði

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

7 Samningstegundir

Þegar kemur að samningum við akstursaðila þá eru tvær mismunandi samningstegundir algengastar: Gross cost samningar og Net cost samnningar.

Einkenni Gross cost samnings er að akstursaðila er borgað til að veita ákveðna þjónustu, þ.e. akstursaðili. Almenningsferðastofan (AFS) sér áfram um stefnumótun, tekjuflæðið, þjónustu við almenning og skipuleggur leiðakerfið og tímatöflur.
Einkenni Net cost samnings er að akstursaðilinn veitir ákveðna þjónustu í ákveðinn tíma. Net Cost samningur felur í sér að akstursaðilinn sér um allt tekjuflæðið og skipuleggur jafnvel tímatöflur og leiðarkerfi líka.

Strætó bs hefur notast við Gross cost samningstegund, líkt og langflestir af erlendu viðmælendunum. Holland var eini aðilinn sem notar hreina Net cost samninga.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Gross cost	Gross cost	Gross cost	Gross cost	Net cost	Gross cost

Tafla 7 Yfiirlit yfir samningstegundir hjá erlendum aðilum

Það skal þó tekið fram að það eru til nokkrar mismunandi tegundir af Gross cost samningum, þar sem geta verið innleidd ákveðin atriði úr Net cost samningum. Sömuleiðis eru einnig til mismunandi tegundir af Net cost samningum þar sem geta verið innleidd ákveðin atriði úr Gross cost samningum. Ekki verður fjallað nánar um slíka blandaða samninga hér.

Í töflu 8 á næstu síðu má sjá samantekt á kostum og göllum við hvora samningstegund.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

	Kostir	Gallar
Gross cost samningar	Strætó sér um tekjuflæði þannig að ef farþegum fjölgar þá aukast tekjur Strætó	Tekjuáhætta hjá Strætó, ef farþegum fækkar þá ber Strætó kostnaðinn
	Fleiri akstursaðilar geta boðið í þar sem þeir þurfa ekki að bera áhættuna af fargjaldatekjum	Eftirlit nauðsynlegt af hálfu Strætó til að tryggja gæði og tekjuinnheimtu.
	Fjarlægir upplýsingaforskot sem núverandi rekstraraðili getur annars haft	
	Strætó heldur fullri stjórn á skipulagi leiðarkerfis	
Net cost samningar	Engin tekjuáhætta hjá Strætó	Ef farþegum fjölgar þá fær akstursaðilinn hagnaðinn ekki Strætó
	Akstursaðili er líklegri til að tryggja að verklagsreglur séu í lagi (minni þörf á eftirliti af hálfu Strætó bs)	Eingöngu stærri akstursaðilar geta boðið í verkið, því minni aðilar hafa ekki bolmagn til að takast á við tekjuáhættuna
	Hvati fyrir akstursaðila til að bæta þjónustu til að laða að fleiri farþega og auka tekjur [1]	Strætó hefur ekki lengur fulla stjórn á skipulagi leiðarkerfis
		Kostnaður oft hærri þar sem bjóðendur byggja inn áhættu í tilboðsverð
		Mikil fækkun farþega (t.d covid) getur grafið undan rekstrargrundvelli akstursaðila

Tafla 8 Yfirlit yfir mun á kostum og göllum Gross cost og Net cost samninga

[1] Reynsla viðmælenda hefur verið sú að fjöldi farþega er háð svo mörgum breytum sem akstursaðilar hafa enga stjórn á, t.d borgarskipulagi og umferð á götum og þar af leiðir að þessi hvati er í raun og veru ekki til staðar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Ástæðan fyrir því að Gross cost samningar eru vinsælli en Net cost samningar eru fyrst og fremst sú að stjórnvöld halda þá fullri stjórn á skipulagi leiðarkerfis. Í Gross cost samningum fá aksturaðilar greidda fasta upphæð í hverjum mánuði. Það að hafa stjórn á tekjuflæði er líka mikilvægur þáttur í því að Gross cost samingar eru vinsælli, bæði sökum þess að aukning í farþegafjölda skilar sér sem auknar tekjur til stjórnvalda en einnig sökum þess að minni akstursaðilar eiga erfitt með að ráða við þá tekjuáhættu sem felst í Net cost samningum.

Í raun má segja að Net cost samningar henti frekar á stöðum þar sem almenningssamgöngur eru bæði rótgrónar og mikið notaðar, sbr. í Hollandi. Á slíkum stöðum er fagleg þekking og reynsla akstursaðila nógu mikil til að takast á við skipulag á leiðarkerfi og tekjuinnheimtu svo vel sé. Á slíkum stöðum er sömuleiðis oftar um að ræða vinsælli strætóleiðir sem standa undir sér tekjulega séð. Mörg lönd hafa reynt fyrir sér með Net cost samninga, t.d Danmörk og Svíþjóð með þeim tilgangi að reyna að koma inn hvata hjá akstursaðilum í að bjóða betri þjónustu með það að markmiði að ná inn fleiri farþegum í kerfin. Vandamálið við að ná fleiri farþegum inn í kerfin helgast hins vegar oft af þáttum sem akstursaðili hefur enga stjórn á, t..d borgarskipulagi og annarri umferð á götum. Niðurstaðan var því að hverfa aftur til Gross cost samninga, bæði í Danmörku og Svíþjóð[2]

7.1 Samningslengd

Lengd samninga við akstursaðila voru í flestum tilfellum 8 ár, en fóru þó niður í 6 ár í Danmörku. Í flestum löndum voru einnig ákvæði í samningi um framlengingu upp á 2-3 ár. Framlenging á samningi var í öllum tilfellum háð því að úttekt á þjónustunni færi fram við lok upphaflegs samnings. Strætó bs er til samanburðar með samningslengd upp á 6 ár með möguleika á tveggja ára framlengingu.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
6 ár + 2 ár	7 ár + 2-3 ár	8 ár + 2 ár	8 ár + 2 ár	8 ár	8 ár + 2 ár

Tafla 9 Yfirlit yfir lengd samninga hjá erlendum aðilum.

Viðmælendur nefndu að með fyrirhuguðum orkuskiptum í almenningssamgöngum þá væri verið að setja kröfur á akstursaðila um að útvega rafmagns- eða vetnisvagna með engum útblæstri og sömuleiðis þyrfti að ráðast í byggingu innviða fyrir hleðslustöðvar sem dæmi. Þetta hefur í för með sér aukinn kostnað og því voru flestir viðmælendur á því að lengja þyrfti samningana upp í u.þ.b. 10 ár, annars yrðu samningar óhagstæðir. Lenging á samningum væri einnig réttlætanleg þar sem áætlaður lifitími rafmagnsvagna er lengri (14-15 ár) heldur en diesel vagna (12 ár). Ruter í Noregi hafa nú þegar ákveðið að næsti samningur sem verði gerður verður 10 ára langur með möguleika á fjögurra ára framlengingu.

[2] Í Stokkhólmi er ennþá unnið með Net cost samninga upp að vissu marki en þar er markaðurinn fyrir almenningssamgöngur einnig rótgróinn líkt og í Hollandi.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

7.2 Stærð og fjöldi samninga

Viðmælendur voru almennt sammála um að miðlungs stærð af útboði væri í kringum 50-70 strætisvagnar en stórt útboð væri 150+ vagnar. Erlendir akstursaðilar sjá sér yfirleitt ekki hag í að koma inn á markað fyrr en útboð eru komin yfir 50 vagna.

Viðmælendur mæltu með því að skoða stærð samninga í samhengi við markaðsstöðu innanlands. Mikilvægt í því samhengi væri að taka samtal við markaðinn til að Strætó bs geti fengið tilfinningu fyrir því annars vegar hvernig staða markaðarins er og hins vegar hverjar óskir akstursaðila eru.

Stærð og fjöldi samninga við aksturaðila var mjög mismunandi eftir viðmælendum, flestir voru með samninga við 3-4 akstursaðila en HSL í Finnlandi er með samninga við 11 akstursaðila af öllum stærðum og gerðum. HSL er ennfremur með þak á markaðshlutdeild akstursaðila, enginn einn akstursaðili má keyra meira en 50% af leiðarkerfinu.

Því minni sem samningar eru því fleiri akstursaðilar geta tekið þátt í útboði. Margir litlir samningar setja þó aukna kröfu á umsýslu og samræmingu og kallar á fleira starfsfólk innan Strætó bs. Því stærri sem samningarnir eru því líklegra er að erlendir aðilar sýni áhuga á að koma inn á markaðinn.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
3	11	5	10	4	4

Tafla 10 Yfirlit yfir fjölda samninga/akstursaðila hjá erlendum aðilum

Viðmælendur mæltu með því að koma upp einhvers konar „rúllandi“ fyrirkomulagi á útboðum. Ef ætlunin er t.d að vera með þrjá akstursaðila þá væri t.d hægt að bjóða þriðjung vagna út með ákveðnu millibili. Movia í Danmörku lagði áherslu á að það væri erfitt að bjóða út allan vagnaflotann í einu og HSL í Finnlandi lagði mikla áherslu á að vera með mismunandi stærðir af útboðum á mismunandi tímum til að halda virkri samkeppni á markaði.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

7.3 Hvað er boðið út?

Allur gangur er á því hvort aksturssamningum sé úthlutað eftir leiðum eða svæðum og veltur það á eftirspurn, stærð svæðis, einkennum og eðli, þjónustuáætlunum og leiðarskipulagi.

Skipting á samningum er oftast eftirfarandi:

- Eftir stökum leiðum: Þessi tegund samnings byggir á úthlutun eftir stökum leiðum. Akstursaðili þarf að sinna þjónustu á ákveðinni leið frá upphafi til enda. Akstursaðilinn þarf því að bjóða ákveðinn fjölda af vögnum sem aka ákveðna leið samkvæmt ákveðinni tímatöflu. Þó svo að akstursaðila sé úthlutaður samningur fyrir staka leið þá má sami akstursaðili gera samning um margar leiðir á sama tíma.
- Eftir hóp af leiðum: Í þessarri tegund samninga byggir úthlutn á hóp leiða. Hugmyndafræðin gengur út á að reyna að bjóða út hóp leiða með svipaða upphafs og endapunkta til þess að ýta undir skilvirkni samninga.
- Eftir fjölda vagna eða ekinni vegalengd: Í þessarri tegund samninga skilgreina stjórnvöld leiðir og áætlanir en akstursaðilinn skaffar flota og starfsfólk og þarf að fylgja ákveðnum gæðaviðmiðum. Samningurinn skilgreinir þannig fjölda vagna og ekna vegalengd, en akstursaðilinn getur því þurft að keyra mismunandi leiðir eftir því sem samningnum vindur fram.
- Eftir svæði: Í þessarri tegund samninga ber akstursaðilinn ábyrgð á að sinna almenningssamgöngum á fyrirfram skilgreindu svæði með fyrirfram skilgreindu leiðakerfi. Leiðakerfið getur tekið breytingum yfir samningstímann.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

8 Bækistöðvar og aðrar eignir

Bækistöðvar fyrir vagna er hluti af útboði og samningum um akstur. Samkvæmt viðmælendum okkar hefur, í gegnum tíðina, verið mismunandi hvort að settar væru kröfur í útboði um að akstursaðili útvegi bækistöðvar eða hvort sveitarfélagið útvegi bækistöðvar sem akstursaðilinn leigir sig svo inn í.

Viðmælendur bentu á að sveitarfélögin stýrðu markaðnum þegar kemur að akstri almenningssamgangna og því mikilvægt að þau settu sér stefnu um markaðinn, t.d hvort að sveitarfélögin vilji hafa marga litla akstursaðila eða fáa stóra. Þar sem höfuðborgarsvæðið á Íslandi er eina borgarsvæðið á landinu þá sé þetta jafnvægi milli hins opinbera og markaðarins ennþá viðkvæmara en í nágrannalöndum okkar þar sem eru mörg borgarsvæði og margfalt fleiri íbúar.

Allir viðmælendur nefndu að framundan væru einnig meiri kröfur um orkuskipti og nýja hleðsluinnviði sem gerðu það að verkum að bækistöðvar færu að verða sérhæfðari byggingar og því ódýrara fyrir samfélagið að slíkar byggingar væru í eigu sveitarfélaganna sem síðan leigðu akstursaðilum aðstöðu. Þannig væri einnig hægt að hýsa nokkra mismunandi akstursaðila í sömu bækistöðinni í staðinn fyrir að byggð væru margar sérhæfðar bækistöðvar.

Movia tók sérstaklega fram að reynsla þeirra af því að biðja akstursaðila að útvega bækistöðvar væri einnig slæm út frá skipulagsmálum. Hjá akstursaðilum sem eiga bækistöðvar miðsvæðis getur nefnilega skapast freistnivandi til að selja lóðirnar hæstbjóðanda og færa bækistöðvar á ódýrari landsvæði langt frá leiðarkerfinu sem þýðir lengri akstur með vagnana í upphafi og enda dags og þar af leiðandi meiri samfélagslegan kostnað.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Blandað en er að færast meira yfir í eigu sveitarfélaga þar sem akstursaðilar leigja aðstöðuna	Flest í eigu sveitarfélaga og leigð til akstursaðila	Blandað, en í borgunum þó almennt í eigu sveitarfélaga og leigð til akstursaðila	Í eigu akstursaðila	Blandað en er að færast meira yfir í eigu sveitarfélaga þar sem akstursaðilar leigja aðstöðu	Í eigu sveitarfélaga

Tafla 11 Yfirlit yfir bækistöðvar fyrir vagna og hvernig eignarhaldi á þeim er háttað erlendis.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

9 Starfsmannamál

Allir viðmælendur okkar voru spurðir út í starfsmannamál þegar samningur akstursaðila rennur út og nýr akstursaðili tekur við. Í öllum löndunum nema Svíþjóð eru sérstök ákvæði í samningum stéttarfélaga um yfirfærslu vagnstjóra á milli akstursaðila. Þó svo að ekki séu skýr ákvæði í stéttarfélagssamningum í Svíþjóð um þessi mál þá er raunin engu að síður sú að flestir vagnstjórar færast á milli akstursaðila sökum þess að almennur skortur er á vagnstjórum í Svíþjóð.

Danmörk	Finnland	Svíþjóð	Eistland	Holland	Noregur
Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Engir samningar um yfirfærslu vagnstjóra, raunin samt sú að þeir færast á milli sökum skorts á vagnstjórum	Vagnstjórum tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Vagnstjórum í fullri vinnu tryggð áframhaldandi vinna í gegnum stéttarfélags-samninga	Starfsfólki er boðin tilfærsla á milli akstursaðila

Tafla 12 Starfsmannamál þegar nýr akstursaðili tekur við samningum.

Viðmælendur okkar á Norðurlöndunum sögðu að á árunum 1990-2000 þegar breyting varð á skipulagi almenningssamgangna í þá veru að bjóða út allan akstur, voru samtímis gerðir samningar við starfsfólkið sem var þá að færast frá því að vera opinberir starfsmenn yfir í að verða starfsmenn í einkageiranum. Yfirfærslan á starfsfólki gekk í öllum tilfellum vel og var án stórvægilegra vandamála.

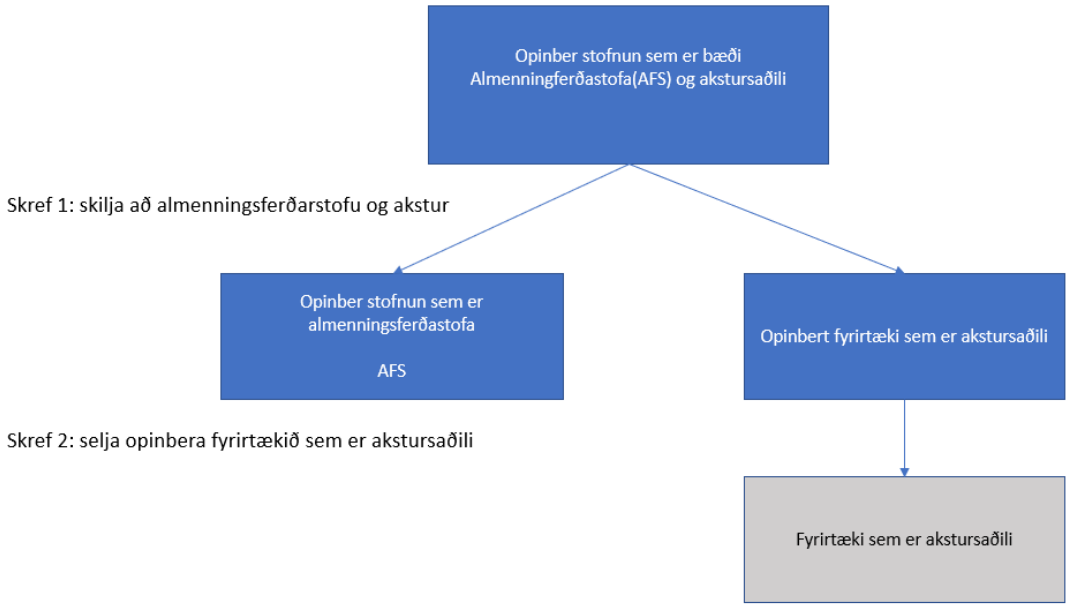
Viðmælendur verkefnisins buðu fram nánari aðstoð við að skoða slík samningamál ofan í kjölinn ef Strætó bs fer þá leið að bjóða út allan akstur.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

10 Árósar sem sérstakt dæmi

Í samtölum við Movia og Dansk PersonTransport í Danmörku var bent á að breytingin frá því að vera með opinberan vagnaakstur yfir í útboð á akstri árið 1995 hafi í raun gerst í tveimur skrefum í Danmörku.

Fyrsta skrefið í ferlinu var að skilja á milli almenningsferðastofu (AFS) og akstursaðilans, seinna skrefið var svo að selja opinbera akstursaðilann (sjá mynd 1)



Mynd 1 Yfirlitsmynd yfir ferlið í Danmörku árið 1995

Þetta ferli gekk upp allsstaðar í landinu nema í Árósum, þar sem tókst eingöngu að komast í gegnum fyrsta skrefið. Árósar eru því undantekningartilfelli í Danmörku þar sem akstur strætisvagna er í opinberri eigu. Þrátt fyrir að bæði almenningsferðastofa og akstursþluti almenningssamgangna í Árósum sé í opinberri eigu þá eru skýr skil á milli þessarra fyrirtækja. Stofnunin Midttrafik sér um AFS hlutann og opinbera fyrirtækið Aarbus er akstursaðilinn. Líkt og annars staðar í Danmörku þá er allur akstur í Árósum einnig boðinn út, staðan þar er hins vegar sú að þar eru bæði einkafyrirtæki og opinbera fyrirtækið Aarbus að bjóða í aksturinn.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

11 Sjónarhorn akstursaðila

Þegar búið var að fá upplýsingar og sjónarmið frá sex opinberum almenningsferðastofum (AFS) var einnig haft samband við einn akstursaðila og eitt hagsmunafélag fyrir akstursaðila.

11.1 Nobina

Nobina er stærsti akstursaðili á Norðurlöndunum og sér um akstur strætisvagna á 17 svæðum í Svíþjóð,Danmörku, Noregi og Finnlandi. Minnsti samningur sem Nobina er með eru 10-12 vagnar og stærsti samningurinn er fyrir Stokkhólmssvæðið í Svíþjóð, en sá samningur er upp á um 300 vagna. Algengasta stærð af samningi hjá Nobina er á milli 50 og 100 vagnar.

Allir samningar sem Nobina starfar samkvæmt eru í grunninn Gross cost samningar, en margir eru einnig með innbyggða hvata þar sem Nobina fær ákveðið rými og frelsi til að bjóða upp á betri þjónustu. Fleiri og fleiri samningar séu að verða með slíka hvata innbyggða í dag þar sem miklar breytingar eru að verða á vagnaflotum og eldsneytistegundum sem gerir það nauðsynlegt að hafa ákveðið svigrúm í samningum.

Nobina hefur langa reynslu af að starfa samkvæmt stífum Gross cost samningum þar sem ekkert svigrúm er til breytinga og þeirra reynsla er að slíkir samningar séu farnir að valda ýmsum vandkvæðum í þeim breytingum sem nú eiga sér stað á markaði með almenningssamgöngur (t.d. orkuskipti, nýjir hleðsluinnviðir). Nobina kýs því frekar að starfa samkvæmt Gross cost samningum með hvatakerfi sem gefur þeim ákveðið frelsi til að bjóða upp á betri gæði. Dæmi um hvata eru áreiðanleiki, stundvísi og farþegafjöldi

Varðandi bækistöðvar fyrir vagnana að þá er allur gangur á því hvort að Nobina þurfi sjálf að útvega það eða hvort það fylgi með samningnum. Í krafti stærðar sinnar þá kýs Nobina frekar að skaffa sjálfir bækistöðvar.

Nobina hefur ekki lent í neinum vandkvæðum með yfirfærslu á starfsfólki frá fyrri akstursaðila yfir til þeirra. Þeir hafa ekki fengið kvaðir á sig um að verða að taka við starfsfólki fyrri akstursaðila en hafa engu að síður gert það. Samkvæmt Nobina er almennt mikil eftirspurn eftir góðum bílstjórum og því algengara en ekki að þeir haldi áfram að keyra vagna þrátt fyrir að nýjir akstursaðilar taki við.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

11.2 Dansk PersonTransport

Dansk PersonTransport eru hagsmunasamtök akstursaðila í Danmörku. Félagsmenn þar eru almennt ánægðir með stöðu markaðar fyrir akstur strætisvagna í Danmörku þar sem hið opinbera býður út akstur strætisvagnanna.

Danskir samningar eru nær undantekningalaust Gross cost samningar með ákveðnum hvötum. Gerð var tilaun fyrir einhverjum árum síðan með Net cost samninga fyrir Movia (Kaupmannahafnarsvæðið) en reynslan þar var sú að það er mjög erfitt fyrir akstursaðilann einn og sér að hafa áhrif á fjölda farþega þar sem svo margar breytur spila inn, eins og t.d skipulagsmál og almenn umferð. Samkvæmt Dansk PersonTransport eru félagsmenn almennt ánægðir með Gross cost samninga, með og án hvata, og telja vera komna góða reynslu á samningagerð í Danmörku.

Lagarammar eru til staðar á vinnumarkaði í Danmörku fyrir vagnstjóra, þegar nýr akstursaðili tekur við akstrinum. Sá lagarammi miðast við að núverandi vagnstjórar fá ákveðinn forgang í störfin hjá nýja akstursaðilanum.

Samkvæmt Dansk PersonTransport eru langflest Evrópulönd með stífar reglugerðir þegar kemur að strætisvagnaakstri sem flokkast sem samfélagsleg þjónusta.
Danska reglugerðin kveður t.d á um að allar strætisvagnaleiðir sem eru styttri en 75 km séu einkaleyfisskyldar. Reglur um leyfisveitingar í Danmörku er hægt að sjá hér: https://www.fstyr.dk/da/Erhvervstransport/Buskoersel/Rutekoersel-i-Danmark

Þegar kemur að bækistöðvum fyrir vagna er allur gangur á því í Danmörku hvort akstursaðilarnir þurfi að skaffa bækistöðvar eða hvort þær fylgi með samningnum (leiga). Í stærri og þéttbýlli svæðum landsins sé þó að verða algengara að hið opinbera skaffi bækistöðvar og akstursaðilinn leigi það af hinu opinbera. Helstu ástæður fyrir þessu eru eftirfarandi:

- Jafna samkeppnisstöðu akstursaðila
- Orkuskipti og mikill kostnaður við að koma upp nýjum hleðsluinnviðum í bækistöðvunum.
- Til að reyna að tryggja skilvirkni leiðarkerfisins og lágmarka kostnað samfélagsins. Það sem hefur gerst nokkrum sinnum í Danmörku er að akstursaðilar bjóða í verk með bækistöð miðsvæðis (út frá sjónarhorni leiðarkerfisins) en sökum hækkandi fasteignaverðs er bækistöðin svo seld og ný byggð langt frá leiðarkerfi, sem þýðir aukinn aksturskostnað.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026