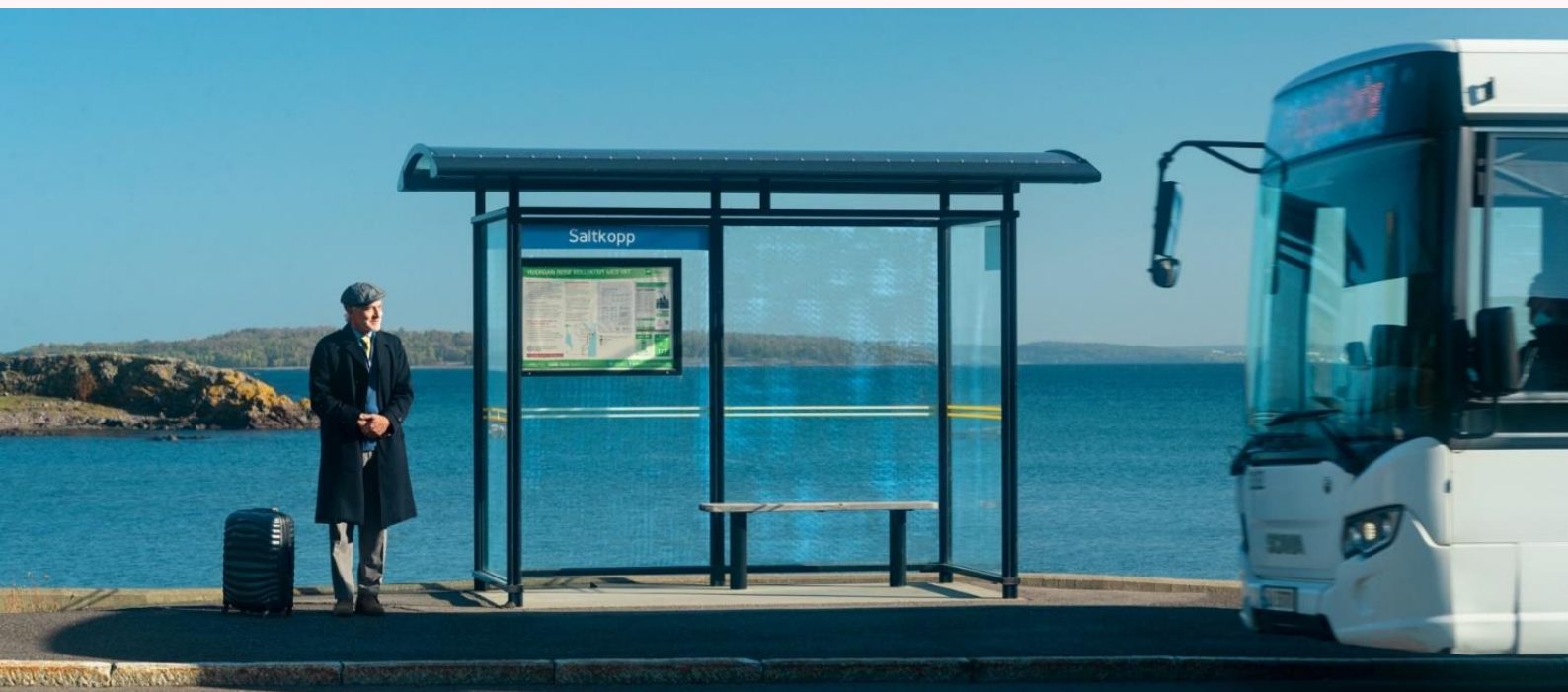


Sømløse kollektivreiser

Dokument 3:10 (2023–2024)



Forside: Sune Eriksen/Tinagent
ISBN 978-82-8229-584-0

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument 3:10 (2023–2024)
Sømløse kollektivreiser.

Dokumentet har følgende inndeling:

- Riksrevisjonens konklusjoner, utdyping av konklusjoner, anbefalinger, statsrådets svar og Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar
- Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden
- Vedlegg 2: Statsrådets svar
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Riksrevisjonen, 16. januar 2024

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	5
2	Konklusjoner	9
3	Overordnet vurdering	9
4	Utdyping av konklusjoner	10
4.1	Entur bidrar til å nå målet om sømløse kollektivreiser	10
4.2	Enturs reiseapp blir i liten grad brukt: Den er lite kjent og mangler billetter og prisinformasjon	10
4.3	Den nasjonale reiseplanleggeren er ikke helt nøytral og kan virke diskriminerende overfor ekspressbusser	15
4.4	Togoperatørene finansierer store deler av Entur, men har savnet informasjon om hvordan pengene brukes	17
4.5	Myndighetene har ikke fullt ut klart å gi Entur de rammebetingelsene de trenger for å lykkes med appen sin	20
5	Anbefalinger	23
6	Statsrådets svar	24
7	Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar	24
	Vedlegg	25
	Vedlegg 1: Riksrevisjonens brev til statsråden i Samferdselsdepartementet	
	Vedlegg 2: Statsrådets svar	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger	

Figuroversikt

Figur 1	Hva Entur leverer til hvem	6
Figur 2	Enturs kilder til finansiering i 2022	7
Figur 3	Dekningsområdet for billettsalg i Entur-appen – per juni 2023	11
Figur 4	Markedsandeler togbilletter	12
Figur 5	Enturs billettsalg for de fylkeskommunale kollektivaktørene	13
Figur 6	Månedlige unike brukere av de store kollektivaktørenes apper, anslag for 2022	14
Figur 7	Utvikling i folks kjennskap til Entur	15
Figur 8	Fordeling av kostnader på Enturs tjenester i 2022 (millioner kroner)	18
Figur 9	Utvikling i billettformidling over Enturs plattform og kostnad per billett	19
Figur 10	Sammenligninger mellom Vy og Entur på to strekninger	22

Riksrevisjonen kan gi kritikk etter disse tre alvorlighetsgradene:

1. **Sterkt kritikkverdig** er Riksrevisjonens sterkeste kritikk. Vi bruker dette kritikknivået når vi finner alvorlige svakheter, feil og mangler. Ofte vil disse kunne få svært store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
2. **Kritikkverdig** bruker vi når vi finner betydelige svakheter, feil og mangler som ofte vil kunne få moderate til store konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.
3. **Ikke tilfredsstillende** bruker vi når vi finner svakheter, feil og mangler, men som i mindre grad får direkte konsekvenser for enkeltmennesker eller samfunnet.

1 Innledning

Det har lenge vært et politisk mål at veksten i persontransporten i byområder skal skje gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Det har derfor vært en uttalt ambisjon at det skal være lett å reise kollektivt. Lett tilgjengelig og pålitelig reiseinformasjon og enkel billettering er viktige faktorer for å styrke kollektivtransportens konkurranseevne.

Stortinget ba i 2014 regjeringen gjennom vedtak nr. 518 av 17. juni 2014 om å «ta initiativ til å opprette en nasjonal ordning med tilbud om elektronisk billett for sømløse kollektivreiser over hele landet, i samarbeid mellom de ulike aktørene». Vedtaket resulterte i at ansvaret for forvaltning av en nasjonal rutedatabase, reiseplanlegging og elektronisk billettering ble lagt til det nye selskapet Entur, som også skulle forvalte jernbanens salgs- og billetteringssystemer.

Entur ble skilt ut fra daværende NSB i 2016 som en del av jernbanereformen. Selskapet skulle drive konkurransenøytralt billettsalg og levere billetteringstjenester for togoperatørene. Parallelt med at Samferdselsdepartementets gjennomførte jernbanereformen, og at Entur ble opprettet, ble det også arbeidet med å etablere et nytt selskap som skulle drive en rutedatabase og legge til rette for en nasjonal konkurransenøytral reiseplanlegger og for elektronisk billettering. For å legge til rette for en mer kostnadseffektiv løsning og bedre utnyttelse av ressurskapasiteten besluttet Stortinget å samle oppgavene med forvaltning av salgs- og billetteringsoppgaver for togoperatørene, rutedatabase, nasjonal reiseplanlegger og elektronisk billettering for all kollektivtransport i ett selskap. Entur ble etablert som et selskap som skulle legge til rette for at den reisende kan kjøpe billetter for all kollektivtransport sømløst, på ett og samme sted. Dette er ønsket av både Stortinget og de reisende. Gjennom å gjøre det lettere å reise kollektivt har Entur samtidig til hensikt å få folk til å la bilen stå og dermed bidra til å nå Norges klima- og miljømål.

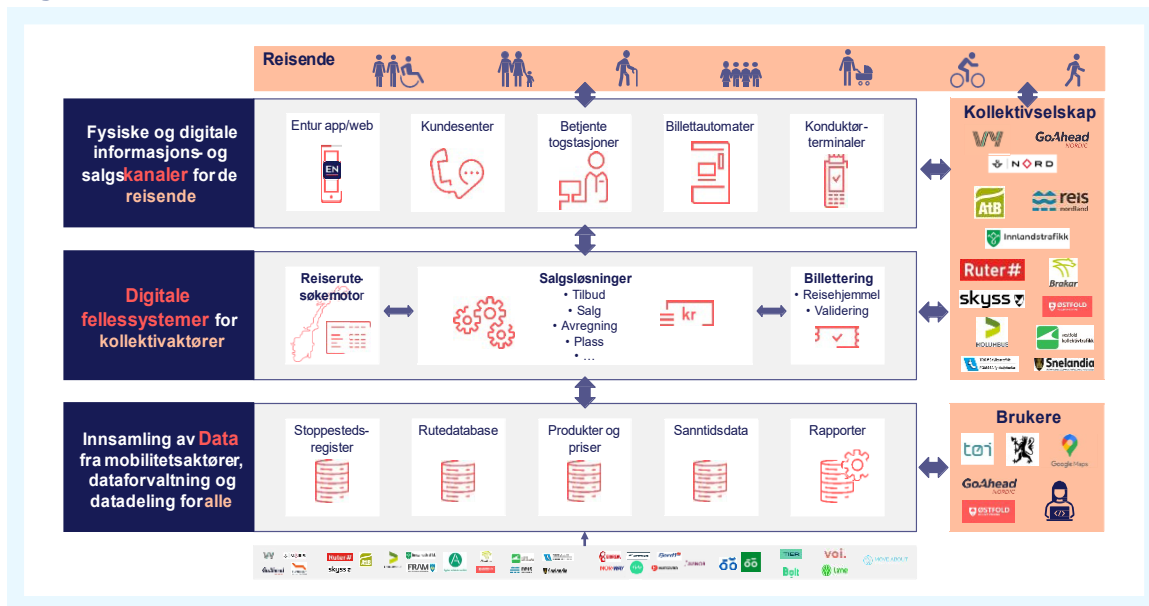


Sømløse kollektivreiser

«Kunden skal enkelt og friksjonsfritt kunne planlegge, betale og gjennomføre en reise, også på tvers av transportformer og kollektivselskap.» – Jernbanedirektoratets - salgs- og distribusjonsstrategi fra 2019

Figur 1 gir en oversikt over Enturs aktiviteter, som overordnet kan deles inn i de tre hovedområdene salgskanaler, digitale fellessystemer og innsamling, forvaltning og deling av data.

Figur 1 Hva Entur leverer til hvem



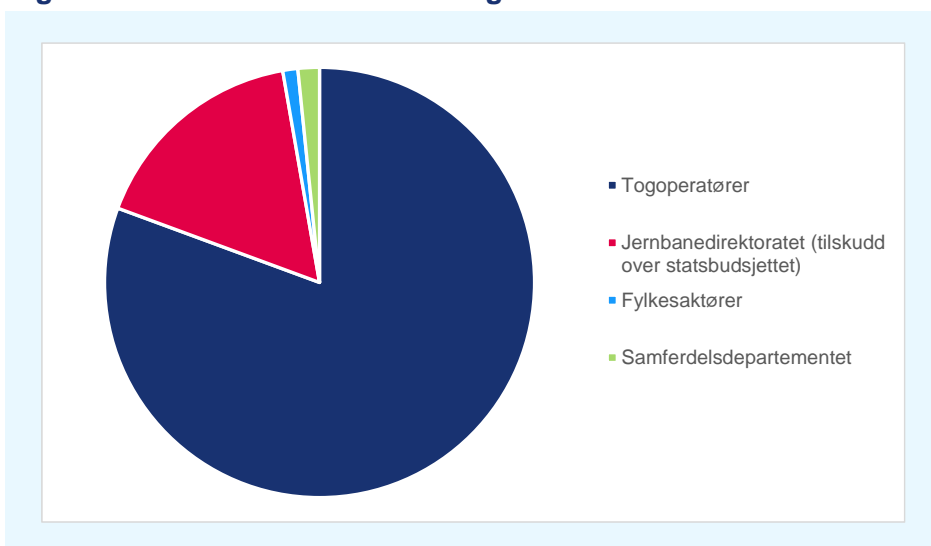
Kilde: Entur

De togoperatørene som har oppdrag på jernbanen i Norge, har vunnet dette i anbudskonkurranse eller blitt direkte tildelt trafikkpakker for persontransport og mottar et vederlag for dette finansiert over statsbudsjettet.

Togoperatørene har som en del av trafikkpakkene inngått trafikkavtale med Jernbanedirektoratet, som binder dem til å benytte seg av store deler av Enturs tjenester. Videre må de gjøre billettene sine tilgjengelig i Enturs salgskanaler. Togoperatørene er forpliktet til å selge billetter gjennom Entur, men de har samtidig kunnet beholde eller utvikle egne salgskanaler.

Gjennom trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet finansierer togoperatørene mesteparten av Enturs budsjett på om lag 600 millioner kroner. Se figur 2. Beløpet som togoperatørene betaler dekker salgs- og billetteringsløsninger, reiseinformasjon og salg gjennom Enturs digitale kanaler, kundesenter, servicekontor på fem togstasjoner, hittegoods og systemer og informasjon om å reise med tog i inn- og utland.

Figur 2 Enturs kilder til finansiering i 2022



Kilde: Entur.

Det er frivillig for de fylkeskommunale kollektivaktørene og kommersielle kollektivaktørene, som ekspressbusselskapene og Flytoget, om de vil gjøre billettene sine tilgjengelig for salg gjennom Entur. Disse selskapene har også sine egne apper der de selger kollektivbilletter. De aktørene som ønsker å benytte Enturs tjenester må betale for dette. I 2022 utgjorde inntektene fra de fylkeskommunale aktørene 7 millioner kroner, som blant annet dekker billettsalg.

Alle kollektivaktørene er forpliktet til å sende inn rutedata til Entur. Entur bruker disse dataene i sin egen reiseplanlegger, men alle andre kan også få tilgang til dem gjennom Enturs API-er. Kostnaden knyttet til den nasjonale reiseplanleggeren, innsamling og forvaltning av data og grunntjenester som bl.a. kjøp og validering av billetter er dekket gjennom tilskudd over statsbudsjettet som var på 103 millioner kroner i 2022. I tillegg fikk Entur 10 millioner kroner fra Samferdselsdepartementet knyttet til tverrsektorielt datasamarbeid der de har en koordinerende rolle. I Enturs reiseplanlegger på nettet og i appen kan den reisende finne avgangs- og ankomsttider for all kollektivtrafikk i Norge og kjøpe billetter for alle togoperatørene og de fleste fylkeskommunale aktører, men ingen av ekspressbussene og heller ikke Flytoget.

Stortinget har bedt om en nasjonal ordning for sømløse kollektivreiser med elektronisk billettering. Samtidig har kollektivaktørene sine egne apper som de ønsker at kundene skal bruke. Entur med sin salgskanal rettet mot de reisende konkurrerer til en viss grad med sine kunder (kollektivaktørene), som ønsker å bevare kontaktflaten mot de reisende. Det er en risiko for at dette skaper spenninger som svekker Enturs muligheter for å lykkes med å nå Stortingets ambisjon om at den reisende skal kunne kjøpe og søke opp kollektivbilletter på ett sted.

Undersøkelsen har blant annet tatt utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- *lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* (jernbaneloven)
 - *forskrift om billettering ved jernbanetransport*
- *lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportlova)
 - *forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportforskriften)
- årlige budsjettproposisjoner fra Samferdselsdepartementet med tilhørende innstillinger 2017–2022
- proposisjoner fra Finansdepartementet om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettene for 2015 og 2016 med tilhørende innstillinger
- nasjonale transportplaner for 2018–2029 og 2022–2033 med tilhørende innstillinger
- Innst. 390 S (2011–2012) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk*, jf. Meld. St. 21 (2011–2012)
- Vedtak nr. 518, 17. juni 2014, ved Stortingets behandling av Innst. 286 S (2013–2014) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag om å etablere et felles billettsystem for kollektivtransport i hele landet*, jf. Dokument 8:71 S (2013–2014)
- Innst. 386 S (2014–2015) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – reform av jernbanesektoren*, jf. Meld. St. 27 (2014–2015)
- Innst. 406 S (2015–2016) *Innstilling fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nokre saker om luftfart, veg, særskilte transporttiltak og jernbane*, jf. Prop. 126 S (2015–2016)
- Innst. 190 S (2022–2023) *Innstilling fra næringskomiteen om Et grønnere og mer aktivt eierskap – Statens direkte eierskap i selskap*, jf. Meld. St. 6 (2022–2023)

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere Enturs posisjon i Kollektiv-Norge som en konkurransenøytral reisepanlegger og billettformidler for sømløse kollektivreiser over hele landet. Videre har det vært et mål å vurdere om Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet gjennom sin styring av sektoren har lagt til rette for at Entur lykkes med sitt oppdrag. Undersøkelsen omfatter perioden 2016 til 2023.

I undersøkelsen har oppmerksomheten vært rettet mot hvordan Entur legger til rette for de reisende gjennom sine systemer for reisepanlegging og billettformidling. Det er ikke gjort en tilsvarende analyse av alle Enturs aktiviteter, og det er gjennomført en begrenset kostnadsanalyse.

Rapporten ble forelagt Samferdselsdepartementet ved brev 23. juni 2023. Departementet har i brev 29. august 2023 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, riksrevisorkollegiets oversendelsesbrev til Samferdselsdepartementet 25. oktober og statsrådets svar 9. november 2023 følger som vedlegg.

2 Konklusjoner



- Gjennom å samle inn og gjøre tilgjengelig reisedata for kollektivaktørene er Entur et viktig bidrag mot målet om sømløse kollektivreiser.
- Enturs reiseapp blir i liten grad brukt. Den er i liten grad kjent og mangler billetter og prisinformasjon.
- Den nasjonale reiseplanleggeren er ikke helt nøytral, men har elementer som favoriserer tog framfor buss.
- Togoperatørene finansierer store deler av Entur, men har savnet informasjon om hvordan pengene brukes.
- Samferdselsmyndighetene har ikke fullt ut klart å gi Entur de rammebetingelsene de trenger for å lykkes med appen sin.

3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende



- Det er ikke tilfredsstillende at samferdselsmyndighetene ikke har lyktes med å samle alle kollektivreiser i en reiseapp som blir brukt, 10 år etter at Stortinget ba om å få det.
- Det er ikke tilfredsstillende at Enturs reiseplanlegger fordelsveker reiser med tog.
- Det er ikke tilfredsstillende at togoperatørene har opplevd å ikke få innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem.

4 Utdyping av konklusjoner

4.1 Entur bidrar til å nå målet om sømløse kollektivreiser

Allerede i 2014 vedtok Stortinget at det skulle opprettes en nasjonal ordning med tilbud om elektronisk billett for sømløse kollektivreiser over hele landet i samarbeid mellom aktørene. Jobben tilfalt Entur.

Staten eier Entur «for å utvikle og levere digital infrastruktur og tilknyttede tjenester innen reiseplanlegging og billettsalg til togselskaper og andre kollektivaktører i hele landet». Entur skal forvalte billettsalg og gi de reisende konkurransenøytral reiseinformasjon.

Et viktig bidrag for å nå målet om sømløse kollektivreiser er at Entur innhenter standardiserte kollektivdata fra alle kollektivaktørene i Norge og gjør disse tilgjengelige for offentligheten. Undersøkelsen viser at de ulike kollektivaktørene er fornøyde med denne tjenesten. Enturs bidrag har etter Riksrevisjonens vurdering bidratt til at Norge ligger langt framme sammenlignet med andre land. I tillegg til at dataene benyttes i Enturs egen reiseapp, henter andre aktører, som for eksempel Google Maps, de regionale kollektivaktørene og togoperatørene rute- og sanntidsdata fra Entur, og bruker dem i sine egne reiseplanleggere.

4.2 Enturs reiseapp blir i liten grad brukt: Den er lite kjent og mangler billetter og prisinformasjon

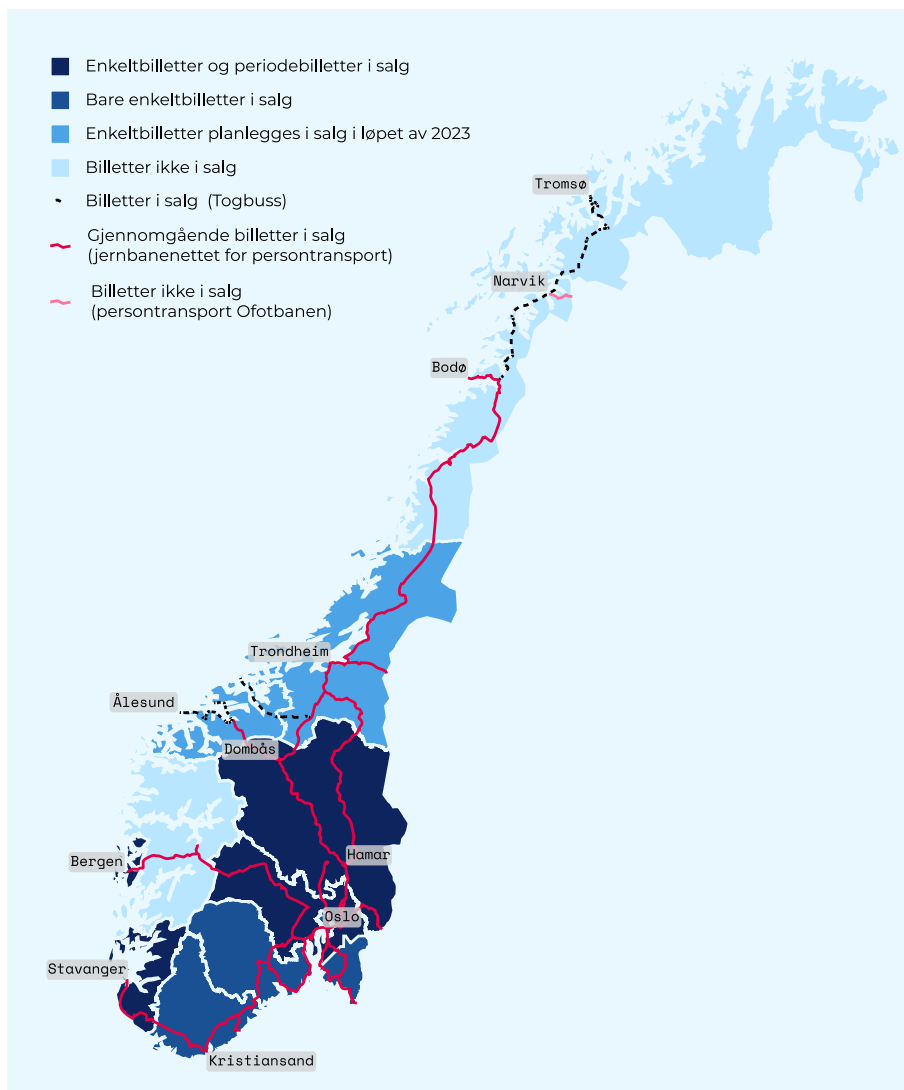
En annen av Enturs viktige oppgaver er å drifte en konkurransenøytral salgsplattform for kollektivreiser i Norge. Et sektorpolitisk mål er at de reisende skal kunne planlegge og kjøpe kollektivreisene sine på ett sted. Transport- og kommunikasjonskomiteen påpeker i sin innstilling til Prop. 1 S (2020–2021) at dette skal inkludere billetter til både jernbaneoperatører og til det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Videre skulle Entur i løpet av 2020 ferdigstille en nasjonal pris- og produktdatabase som gjør det mulig å få informasjon om hvilken billett man trenger for reisen, hvor den kan kjøpes, og hva den koster. Ifølge eierskapsmeldingen skal den konkurransenøytrale nasjonale reiseplanleggingstjenesten gjøre det enkelt for reisende å planlegge og kjøpe reiser, uavhengig av om reisen gjennomføres med ett eller flere kollektivselskaper.

Reiseplanleggerne til Google Maps, Vy og Entur dekker hele Norge. I Vys reiseplanlegger vises imidlertid bare de reisealternativene som Vy ønsker å vise. I motsetning til Google Maps og Vy er Entur pålagt av myndighetene å være konkurransenøytral. Etter Riksrevisjonens vurdering innebærer det å sikre at alle relevante reisealternativer blir presentert for brukeren, og at de mest relevante vises øverst. Som planleggingsverktøy bidrar Enturs reiseapp derfor positivt til sømløse kollektivreiser.

Selv om togoperatørene og de fylkeskommunale kollektivselskapene Entur har avtale med benytter Enturs systemer for billettsalg er det et mål at

Enturs salgskanal skal bidra til sømløse kollektivreiser. Denne konkurransenøytrale plattformens bidrag til dette avhenger av hvilke data de får, og hvilke billetter som tilbys. Undersøkelsen viser at omfanget av samarbeidende kollektivaktører har økt, hvilket etter Riksrevisjonens vurdering er positivt. Mange av de største kollektivaktørene er der allerede, men i store deler av landet er det fortsatt ikke mulig å kjøpe billetter for lokal kollektivtrafikk med Entur. Dette er vist i figur 3.

Figur 3 Dekningsområdet for billettsalg i Entur-appen – per juni 2023

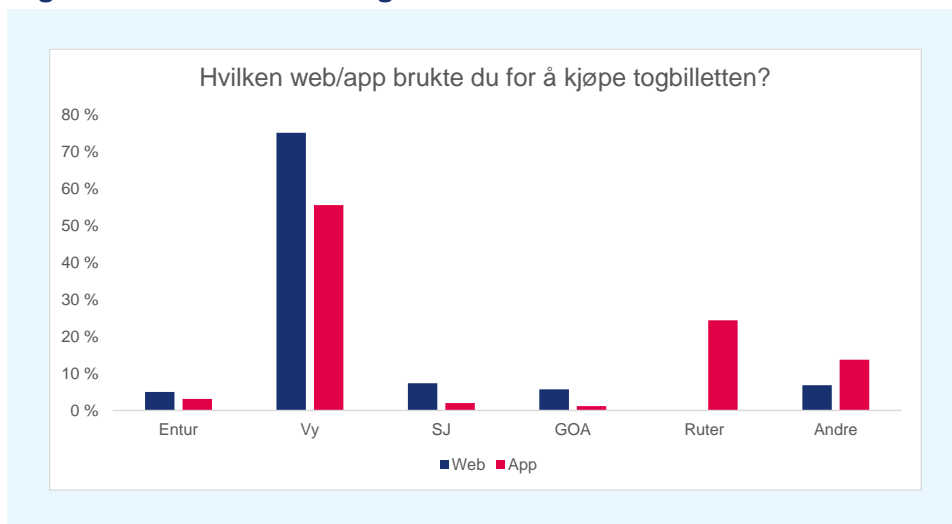


Kilde: Riksrevisjonen.

En del kollektivaktører ønsker ikke å selge billettene sine gjennom Entur, og Entur har uansett fram til nå ikke hatt kapasitet til å integrere dem. Årsaken til at kollektivaktørene ikke alltid lar Entur selge billettene sine eller gir Entur alle data som vil gjøre Entur-appen mer nyttig for brukeren, er at dette utgjør en kostnad, og at kollektivaktørene av ulike grunner ønsker å beholde kundene i sine egne kanaler. Dette har de foreløpig også klart. Figur 4 viser hvordan salget av togbilletter på nett og i app er fordelt mellom aktørene. De aller fleste kjøper togbilletten sin av Vy. Omkring 3 prosent kjøpte den av

Entur. SJ Nord la i løpet av 2023 ned sin egen salgskanal og henviser kundene til Entur.

Figur 4 Markedsandeler togbilletter



Kilde: utdrag fra Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse for 2021 til og med første kvartal 2023.

Tilsvarende selger de fylkeskommunale kollektivaktørene billetter primært gjennom egne salgskanaler og en relativt liten andel gjennom Entur. Fra intervjuene med de fylkeskommunale kollektivaktørene går det fram at Entur selger rundt 20 prosent av Innlandstrafikk billetter, 5 prosent av Fartes billetter og en ubetydelig andel av enkeltbilletter for områdene som dekkes av Ruter, AtB, Kolumbus, Brakar, Østfold kollektivtrafikk og Skyss. Se figur 5.

Figur 5 Enturs billettsalg for de fylkeskommunale kollektivaktørene

	Tilgjengelige billetter	Andel salg gjennom Entur
Agder kollektivtrafikk	✓	Tilgjengelig fra juni 2023
AtB (Trøndelag)*	✓	1-2 %
Brakar (Buskerud/Viken)	✓	2 %
FRAM (Møre og Romsdal)*		
Farte (Vestfold og Telemark)	✓	5 %
Innlandstrafikk	✓	20 %
Kolumbus (Rogaland)	✓	1 %
Reis (Nordland)		
Ruter (Oslo/Viken)	✓	1 %
Skyss (Vestland)	✓	2 %
Snelandia (Finnmark)		
Troms fylkestrafikk		
Østfold kollektivtrafikk	✓	1 %

✓ Billetter har vært tilgjengelig hos Entur gjennom takstsamarbeidsavtale med jernbanen i deler av regionen
 * Planlagt tilgjengelige billetter gjennom Entur i hele regionen i løpet av 2023

Kilde: sammenstilling av informasjon fra intervjuene med kollektivaktørene.

For ekspressbussene er Enturs markedsandel null ettersom de ikke har inngått noen avtaler om å selge billetter for ekspressbussene. Disse er på mange strekninger i direkte konkurranse med togtilbudet. Heller ikke billettene til Vy Buss er tilgjengelig hos Entur, selv om Vy Buss er statens eget ekspressbusselskap. Det er kun togbillettene, som Vy gjennom trafikkavtalen med Jernbanedirektoratet plikter å gjøre tilgjengelig for salg i Entur-appen.

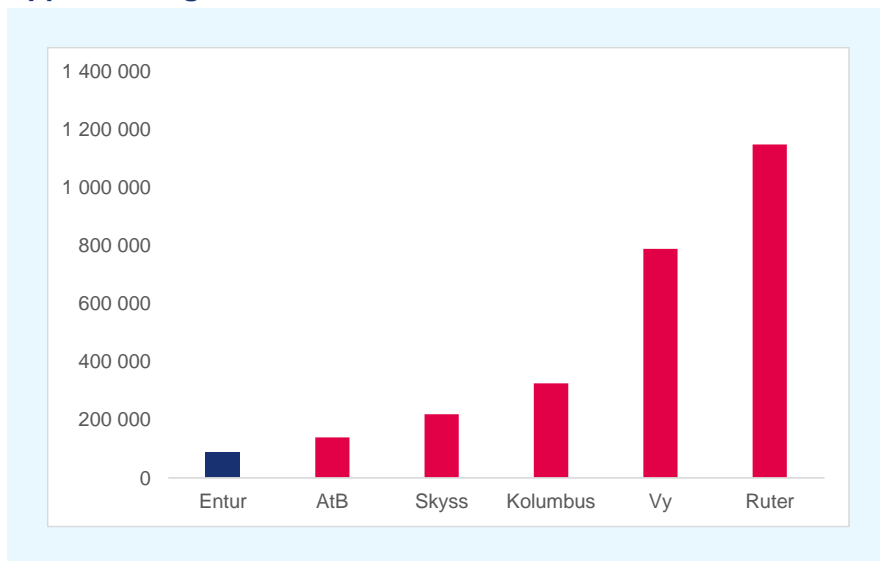
I den nasjonale reiseplanleggeren til Entur kan brukeren finne reiseforslag med alle transportører som driver rutegående kollektivtrafikk, og som derfor etter yrkestransportforskriften rapporterer inn rutedata til Entur. Entur informerer imidlertid bare om priser på de strekningene der Entur selv selger billett. I de tilfellene der Entur ikke kan selge billetten henviser appen til de relevante kollektivselskapenes nettsider, men brukeren må typisk selv finne reisen sin på nytt der. Denne prosessen framstår etter Riksrevisjonens vurdering som lite sømløs.

Både Entur og Jernbanedirektoratet ser nytten av å kunne vise billettpriser for samtlige aktører, men Entur har ikke lovhjemmel til å kreve dette av kollektivaktørene. Så lenge de ikke må, velger kollektivaktørene å la være. Billettprisen er heller ikke et kriterium for hvilke reiser Entur foreslår, og derfor dukker ikke nødvendigvis relevante reisealternativer opp. For eksempel vil ikke brukeren finne fram til de billige ekspressbussreisene mellom Oslo og Bergen med mindre han/hun aktivt velger vekk reisealternativer med tog fra planleggeren. Etter Riksrevisjonens vurdering kan billettpriser være et viktig element når brukeren planlegger kollektivreiser, særlig reiser over lengre distanser. Selv om Entur-appen potensielt kan brukes til å finne alle kollektivavganger i hele Norge, er det

etter Riksrevisjonens vurdering foreløpig ikke mulig på en god måte å planlegge og kjøpe kollektivreiser i hele Norge hos Entur slik Stortinget har ønsket.

Stadig flere bruker Entur-appen. I 2023 har selskapet en målsetting om å øke antall unike brukere med 25 prosent, noe det ser ut til at de kan klare. Fortsatt er antallet Entur-brukere lavt sammenlignet med anslag fra Vy og de store fylkeskommunal kollektivselskapene. Se figur 6.

Figur 6 Månedlige unike brukere av de store kollektivaktørenes apper, anslag for 2022

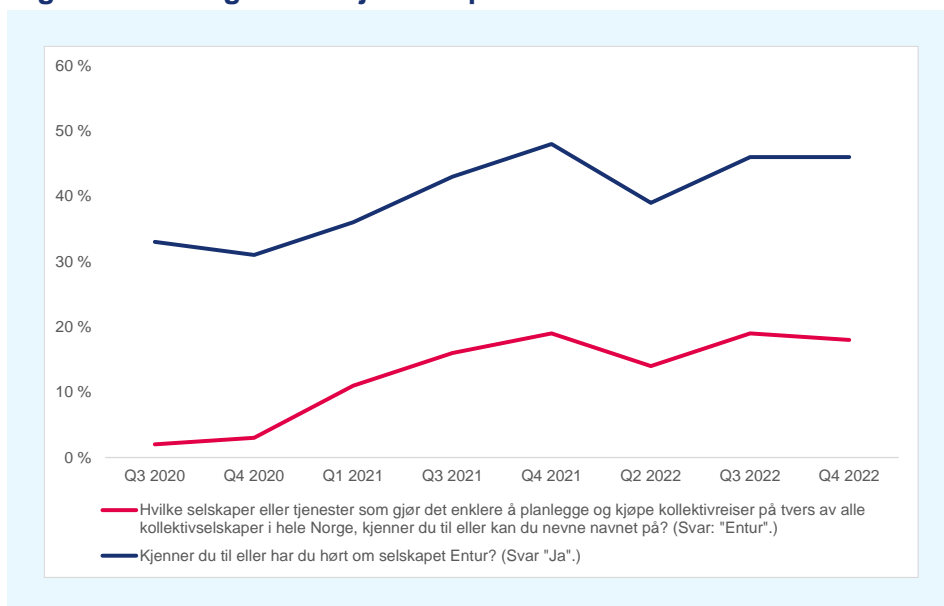


Kilde: kollektivaktørene.

Selv om Entur kan selge flere reiser enn andre, virker det ikke som at dette er tilstrekkelig til at de reisende ser seg tjent med å bytte kjøpskanal for kollektivbillett. De fleste av de regionale kollektivaktørene og togoperatørene opplyser i intervjuene at dette handler om trygghet og kommunikasjon, særlig i avvikssituasjoner. Enkelte andre apper tilbyr også relevante data for kollektivreiser på sine strekninger, for eksempel fyllingsgrad på buss, T-bane og tog, som de ikke deler med Entur. Det er heller ikke alltid Entur tilbyr de beste billettene. Eksempelvis er Vys smartpris-billett, som ble innført i 2022 og gir den reisende rabatt for gjentatte kjøp av enkeltbilletter, ikke tilgjengelig i Entur-appen per august 2023.

Figur 7 viser at det i dag er relativt få som kjenner til Entur og Entur-appen. Selv om det blir stadig flere som kjenner til Entur, går utviklingen ganske sakte. Da Entur ble skilt ut fra Vy i 2016, beholdt Vy kundene i sin salgskanal. Entur måtte bygge opp merkevaren og kundedatabasen fra bunnen av med begrensede markedsføringsmidler, samtidig som de prioriterte å bygge baksystemene framfor å utvikle appen. Etter Riksrevisjonens vurdering må lav kjennskap antas å være en viktig årsak til at relativt få bruker Entur-appen.

Figur 7 Utvikling i folks kjennskap til Entur



Kilde: Entur – merkevaremålinger – utført av RED dentsu X.

NB! Brudd i tidsserie imellom 2021 og 2022 som gjør at nivåene ikke er fullt ut sammenlignbare over tid.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det mye som taler for at Entur gjør en god jobb med å bidra til sømløse kollektivreiser gjennom deler av aktivitetene sine og innenfor de rammevilkårene de har fått. Salgskanalen deres har imidlertid foreløpig ikke lyktes og bidrar dermed i mindre grad. Entur er den eneste nasjonale aktøren som er pålagt å være konkurransenøytral, og Riksrevisjonens mener derfor at reiseappen deres er et viktig tilbud for de kollektivreisende.

4.3 Den nasjonale reiseplanleggeren er ikke helt nøytral og kan virke diskriminerende overfor ekspressbusser

En av måtene staten skal gjøre det lettere for folk å reise kollektivt på er gjennom at Entur drifter en nasjonal og konkurransenøytral reiseplanleggertjeneste. Dette innebærer at de reisende får konkurransenøytral reiseinformasjon der ingen aktører gis fordeler på bekostning av andre.

Entur utvikler i samarbeid med andre parter en søkemotor som er basert på åpen kildekode (Open Trip Planner). Avhengig av hva brukeren legger inn av egne kriterier i søkemotoren, viser Enturs reiseplanlegger forslag til reiser som tilfredsstillende minst ett av følgende kriterier:

1. senest mulig avgangstid
2. tidligst framme
3. færrest bytter
4. en generell kostberegning som tar hensyn til andre faktorer ved en reise

I beregningen av kriterium 4 har Entur bygget inn en parameter som er med på å framheve reiser med tog på bekostning av reiser med andre transportformer.

Dette ble i utgangspunktet gjort for å redusere problemet med at togreiser faller ut av resultatlisten til reisesøket når ekspressbusselskaper etablerer ruter som er strategisk tilpasset togtilbudet på den måten at de er litt raskere og kommer fram litt tidligere enn togrutene. Dette har eksempelvis vært tilfelle på Sørlandsbanen og for strekningen Lillehammer–Trondheim, hvor Vy har etablert ekspressbussruter.

Parameteren fører til at togturer havner høyere på listen enn hva de objektive kriteriene skulle tilsi, og reiser med buss risikerer dermed å falle ut av resultatlistene på enkelte strekninger.

Både Entur, Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet er komfortable med denne løsningen. De mener dette er den beste tilgjengelige løsningen inntil søkemotoren støtter flere parametere og filtre. De peker på at togturer er mer klimavennlige, mer behagelige og at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at folk velger toget framfor bussen. I tillegg blir det pekt på at rutedataene som rapporteres inn fra ekspressbusselskapene, ikke alltid er realistiske. De tar for eksempel ikke hensyn til forsinkelser og kø i rushtrafikken.

Entur påpeker at det ikke diskrimineres mellom selve transportaktørene, men mellom transportformer. Etter Riksrevisjonens vurdering vil vektingen likefullt virke vridende mellom disse aktørene fordi noen transporterer folk med buss, mens andre transporterer folk med tog. Fordelsvektingen er også tatt i bruk fordi noen av Enturs viktigste kunder, som er i konkurranse med andre, har klaget på at deres reisealternativer faller ut av resultatlistene til fordel for konkurrentene.

Selv om det kan finnes gode årsaker til å framheve reiser med tog, er ikke dette et mandat for den nasjonale konkurransenøytrale reiseplanleggeren. Etter Riksrevisjonens vurdering vil brukerne av en offentlig konkurransenøytral reiseplanlegger forvente at kriteriene som brukes for å foreslå reiser, ivaretar deres interesser. Ifølge eierskapsmeldingen forventer staten at selskapene er åpne om vesentlige forhold. Verken ekspressbusselskapene eller brukerne av reiseplanleggerne vet at forslagene de blir vist, har en skjevhet til fordel for tog. Skjevheten innebærer at brukerne risikerer å gå glipp av reiseforslag som ofte er billigere enn togreiser og dermed kan være svært relevante for den enkelte.

Ekspressbussene, som andre kollektivaktører, rapporterer inn rutedata til Entur i tråd med kravene i Jernbanedirektoratets håndbøker. Hvis fordelsvektingen skal veie opp for at bussrutene utkonkurrerer togavgangene i rangeringen ved å rapportere inn feilaktige tidspunkt i rutetabellen, mener Riksrevisjonen at dette er et forhold som bør løses på en annen måte enn med fordelsvekting. Entur mener imidlertid de ikke har egnede sanksjonsmuligheter overfor kollektivaktører som ikke etterlever kravene i håndbøkene for innsending av data til Entur. Etter Riksrevisjonens vurdering er fravær av egnede sanksjonsmuligheter en mangel.

Entur viser til at søkemotoren utvikles kontinuerlig, og at nylige forbedringer vil gjøre dem i stand til å innføre flere parametere og filtreringer på reisesøk, herunder CO₂-avtrykk, komfort og pris. Ifølge Samferdselsdepartementet

planlegger Entur å tilbakestille fordelvektningen når søkemotoren støtter kriterier som gjør at søkeresultatene vil presentere «alle» relevante reisealternativer. Dette vil i så fall være positivt. Etter Riksrevisjonens vurdering er dagens praksis et brudd på forutsetningen om konkurransenøytralitet.

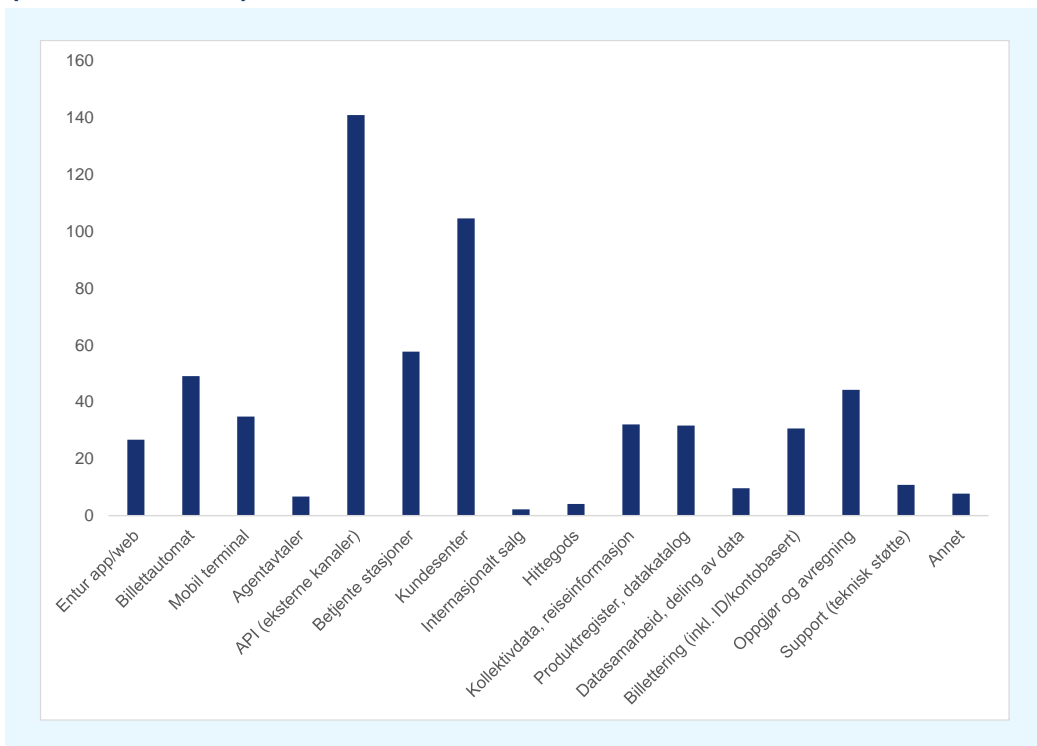
4.4 Togoperatørene finansierer store deler av Entur, men har savnet informasjon om hvordan pengene brukes

Enturs ulike oppgaver er et resultat av flere forhold. Da Entur som en del av jernbanereformen ble skilt ut fra daværende NSB, overtok de oppgaver som togselskapenes salgs- og billetteringssystem, kundesenter og betjente stasjoner. Samtidig fikk Entur også oppgaver med å drive en rutedatabase og legge til rette for en nasjonal konkurransenøytral reiseplanlegger og elektronisk billettering for all kollektivtrafikk. Etableringen av nasjonale rutedata bygger på nasjonale lover og forpliktelser og internasjonale direktiver gjennom EØS-avtalen.

Entur opererer med bakgrunn i avtale med Jernbanedirektoratet og leverer flere tjenester til kollektivsektoren i Norge. Selskapet samler inn data fra kollektivaktører og gjør disse tilgjengelig for alle. Gjennom disse aktivitetene bidrar Entur også til at kollektivaktørene kan utvikle og forbedre sine egne reiseplanleggings-, salgs- og billetteringssystemer. I tillegg utvikler og drifter Entur digitale fellessystemer for togoperatørene og andre kollektivaktører, herunder en reisesøkemotor, salgs- og billetteringsløsninger. Entur driver også fysiske og digitale informasjon- og salgskanaler for de reisende, herunder Entur-appen, kundesenter og betjente togstasjoner.

Entur bruker om lag 600 millioner kroner i året, og fordeler sine kostnader innenfor hovedområdene salgskanaler, kundeservice (betjent) tilskuddsfinansierte tjenester og andre tjenester. Salgskanaler er det største området med 44 prosent av driftskostnadene i 2022. Her ligger salgstjenestene som app/web, billettautomat, mobil terminal, agentavtaler og API. Kundeservice (betjent) utgjør 28 prosent, og her er tjenestene betjente stasjoner, kundesenter, internasjonalt salg og hittegods. De tilskuddsfinansierte tjenestene med 19 prosent består av aktiviteter knyttet til datainnhenting og -deling, produktregister og systemer for billettering. I tillegg kommer andre tjenester med 9 prosent som er administrative aktiviteter knyttet til oppgjør og «support». Fordelingen på de ulike tjenestene framgår av figur 8.

**Figur 8 Fordeling av kostnader på Enturs tjenester i 2022
(millioner kroner)**



Kilde: Entur.

Som det framgår av figuren er det arbeidet med API (eksterne kanaler) som koster mest. API står for «Application Programming Interface» og er et sett med definerte metoder og regler som gjør at ulike programvareapplikasjoner og systemer kan utveksle data. Kostnader knyttet til API utgjorde 141 millioner kroner i 2022, og en stor del av dette er knyttet til oppkobling av eksterne kanaler til Enturs bakenforliggende salgs- og billetteringssystemer.

Kundesenter og betjente stasjoner hadde også relativt høye kostnader på hhv. 105 og 58 millioner kroner. Arbeidet med Enturs app/web hadde en kostnad på 27 millioner kroner, noe som utgjør 4 prosent av de totale driftskostnadene. Hvis vi trekker ut felleskostnadene som knyttes opp til tjenesten var kostnaden 17 millioner kroner.

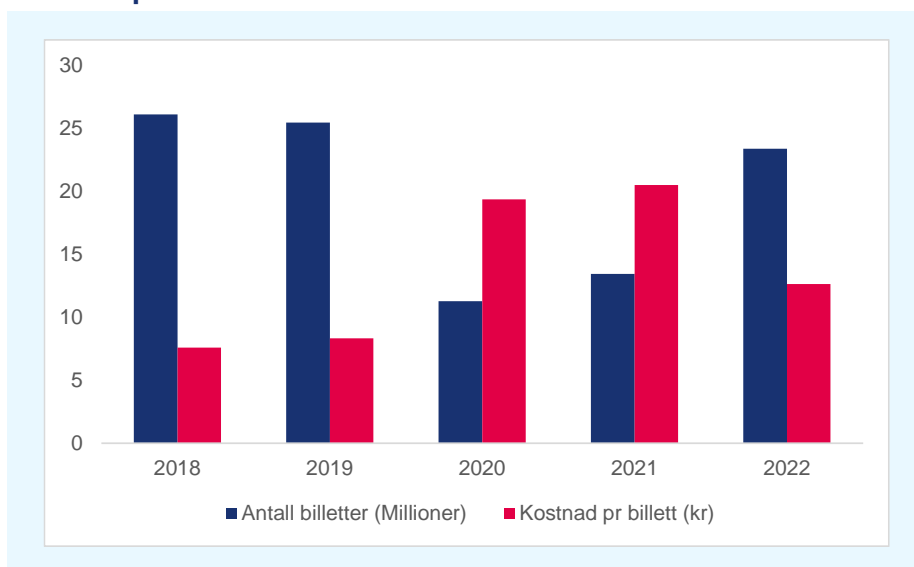
Statens mål som eier av Entur er kostnadseffektiv utvikling og drift av tjenester for reiseplanlegging og billettering i kollektivtransportsektoren. Staten forventer en mest mulig effektiv måloppnåelse av de sektorpolitiske målene. Med dette menes at ressurser skal gå til aktiviteter som gir høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse, og at aktivitetene skal gjennomføres så kostnadseffektivt som mulig.

Enturs kostnader har økt over tid, men det har også selskapets oppgaver. En stor del av kostnadene er knyttet til innleide konsulenter, som ifølge selskapet er en arv fra overdragelsen av IT-avdelingen i NSB i 2016. Entur har identifisert konsulentbruken som en kostnadsdriver, og arbeider aktivt med å redusere den gjennom å erstatte konsulenter med fast ansatte.

Halvparten av driftskostnadene i Entur kan knyttes til billettformidling for kollektivaktørene. Alle togoperatørene og en del av de fylkeskommunale

kollektivaktørenes billetter går via Enturs systemer, også de som blir solgt i togoperatørenes egne apper. Utviklingen i totalt antall billetter solgt gjennom systemet og kostnad per billett er illustrert i figur 9. Figuren viser at kostnad per solgte billett har falt siden pandemiårene 2020 og 2021, men at den i 2022 er om lag 50 prosent høyere enn i normalåret 2019, til tross for at det bare ble solgt 8 prosent færre billetter i 2022.

Figur 9 Utvikling i billettformidling over Enturs plattform og kostnad per billett



Kilde: Jernbanedirektoratet, Entur.

Entur oppgir at kostnadsøkningen fra 2019 til 2022 har sammenheng med generell prisvekst, økt avskrivningskostnad knyttet til modernisering av Enturs systemportefølje. I tillegg har selskapet i perioden fått nye oppgaver, endret aktivitetsnivå og det har vært en omprioritering av ressurser fra bl.a. kundeservice til andre aktiviteter i selskapet som modernisering av salgsplattformen for å få bedre sikkerhet og stabilitet. Entur påpeker at et viktig element i vurderingen av kostnadsøkningen er at antall aktører de selger billetter for har økt, både når det gjelder togoperatører og andre kollektivaktører.

Jernbanedirektoratet kjøper tjenester av Entur og fikk på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført en sammenlignende analyse (kvantitativ benchmarking) av Entur i 2021. EY bistod Jernbanedirektoratet i dette arbeidet. Analysen viste at Entur har høyere kostnader per billett solgt enn de fem fylkeskommunale aktørene det ble sammenlignet med. Entur har imidlertid mer komplekse systemer, og det stilles kostnadsdrivende krav til Enturs løsninger som ikke gjelder for de fylkeskommunale aktørene. På den annen side viste denne sammenligningen at Entur har lavere kostnader enn et utenlandsk sammenlignbart selskap. SJ Nord gjennomførte i denne forbindelse sin egen analyse, som konkluderte med at Enturs billettformidlingstjenester var mange ganger dyrere for dem, målt i kostnad per passasjer, enn det de kunne få fra private tilbydere. Det er stordriftsfordeler knyttet til Enturs leveranser til kollektivaktørene. Hadde Entur solgt og formidlet flere billetter og levert tjenester for flere

kollektivaktører, ville formidlingskostnadene for den enkelte kollektivaktøren blitt mindre. Jernbanedirektoratets kvantitative benchmarking konkluderer med at Entur er et veldrevet foretak, men med et potensial for å bli mer kostnadseffektivt.

Togoperatørene betaler over tre fjerdedeler av Enturs kostnader gjennom et vederlag fastsatt i trafikkavtalen mellom Jernbanedirektoratet og togoperatørene. Vederlaget har dermed vært kjent for togoperatørene da de la inn bud på trafikkpakkene. De synes likevel at Entur er en dyr tjeneste, og at de ikke får nok igjen for den finansieringen de bidrar med. De har vært særlig misfornøyde med Enturs prioriteringer og svake evne og vilje til raskt å levere støtte for togselskapenes kommersielle løsninger. Siden staten har valgt å la togoperatørene finansiere mesteparten av Entur gjennom anbudskonkurranser om trafikkpakkene, betaler disse operatørene for mye som ikke er synlig for dem, men som Entur er pålagt å gjøre. Togoperatørene ønsker mer åpenhet og innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem.

Entur er et selskap i utvikling med nye oppgaver og endringer i aktivitetsnivå for de ulike virksomhetsområdene. Selskapet har fortsatt en høy konsulentbruk, som de oppgir at de jobber med å redusere. I tillegg har kostnaden per solgte billett økt med om lag 50 prosent de siste tre årene. Det er etter Riksrevisjonens vurdering forståelig at togoperatørene som står for en så stor del av finansieringen ønsker mer informasjon om selskapets kostnadsbruk. I denne sammenheng er det etter Riksrevisjonens vurdering uheldig at togoperatørene har opplevd å ikke få innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem. Det er derfor positivt at Entur har tatt tak i denne problemstillingen i 2022, og at selskapet har planer om å fortsette å jobbe med å være mer åpne.

4.5 Myndighetene har ikke fullt ut klart å gi Entur de rammebetingelsene de trenger for å lykkes med appen sin

Samferdselsdepartementets virkemidler i jernbanesektoren omfatter blant annet rettslig regulering, tilskudd til og etatsstyring av Jernbanedirektoratet og eierstyring av Entur og Vy. Jernbanedirektoratet inngår og følger opp avtaler med Entur og togselskapene, fastsetter standarder for kunngjøring av rutedata og elektronisk billettering og utarbeider håndbøker hvor det stilles krav om innrapportering av rutedata til Entur. Direktoratet skal medvirke til et helhetlig kollektivtransportsystem og sikre mest mulig sømløshet mellom tog og øvrig kollektivtransport.

Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar Jernbanedirektoratet til målsettingen om sømløse kollektivreiser på flere måter. For det første er direktoratets håndbøker med krav om innsending av data til Entur en forutsetning for den nasjonale reisepanleggeren. Videre krever direktoratet at de fylkeskommunale kollektivaktørene som inngår i takstsamarbeidsavtalene, gjør sine billetter tilgjengelig for salg hos Entur. På den måten bidrar direktoratet også med innhold til Entur-appen. Selv om Entur er mye mer enn Entur-appen er denne etter Riksrevisjonens vurdering et viktig bidrag til

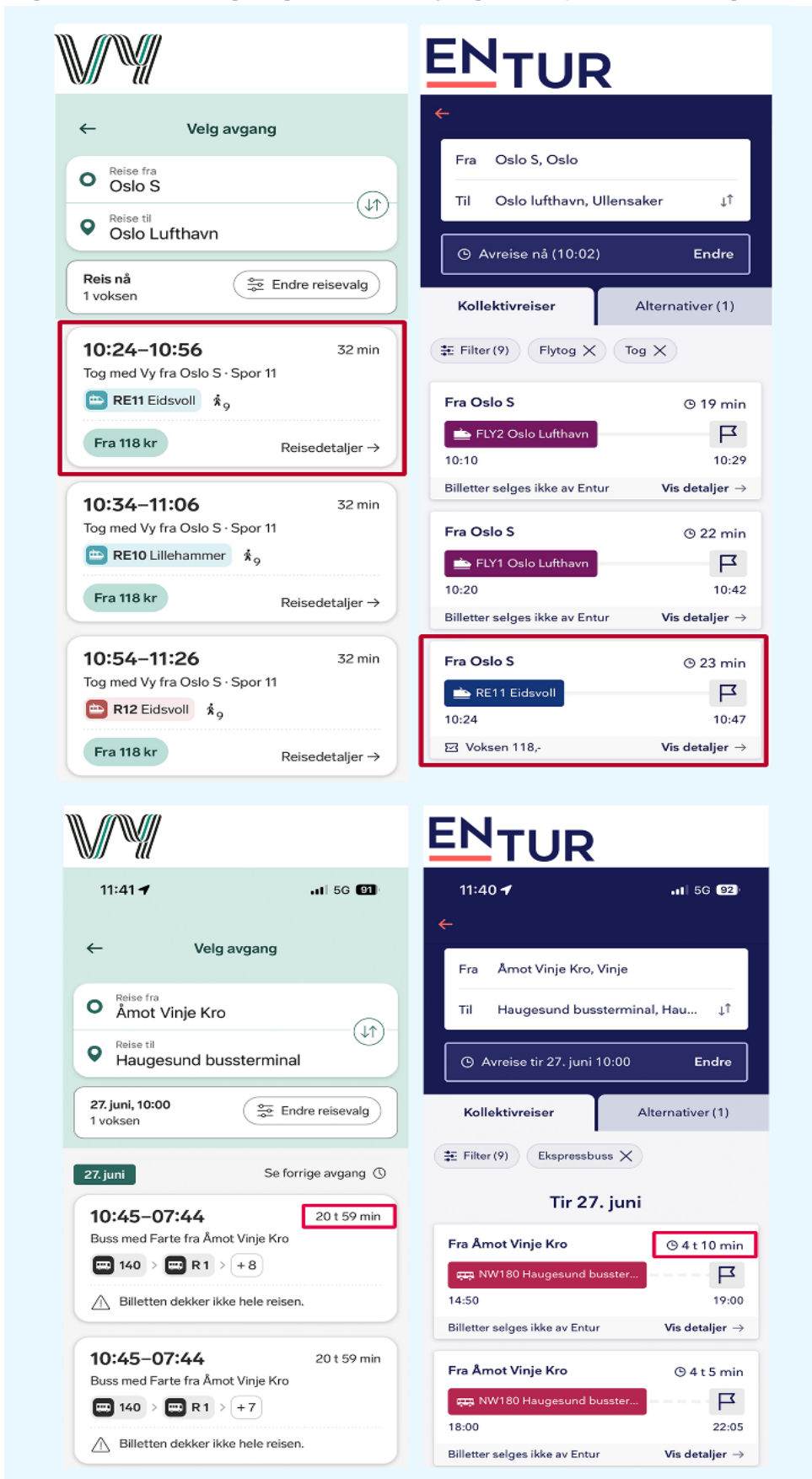
sømløse kollektivreiser ettersom ingen andre nasjonale aktører er pålagt å være konkurransenøytrale.

Stortingets ambisjon er at den reisende skal kunne søke opp og kjøpe kollektivbilletter på ett sted, men fordi det er mange aktører som har interesser, ansvar og myndighet på området, har ikke Entur selv de virkemidlene og den myndigheten som er nødvendig for å oppfylle denne ambisjonen. Dette må skje i samarbeid mellom Entur, togoperatørene, de regionale kollektivaktørene og ekspressbusselskapene. Enturs tjenester er frivillige for alle andre enn togoperatørene, og selskapet er avhengig av alles godvilje og samarbeidsvilje. Siden kollektivaktørene primært ønsker å eie kundekontakten selv, har de fleste svake insentiver til å bidra til å gjøre Enturs app nyttig for den reisende. Dessuten må de betale provisjon til Entur for formidling av billetter på Enturs plattform, og en del av dem synes at det koster mer enn de får igjen for det. De fylkeskommunale kollektivaktørene må betale to prosent i provisjon av omsetningen i Enturs salgskanaler. Enkelte av ekspressbusselskapene oppfattet at det ville bli en god del mer.

Entur er klar over dette og forsøker å opptre varsomt overfor så vel togoperatører som de regionale kollektivaktørene, blant annet ved å unnlate å markedsføre plattformen sin aggressivt ut mot den reisende. Samferdselsdepartementet er kjent med og støtter Enturs prioriteringer. Som eier har departementet dialog med selskapet om mål, strategier, resultater og aktuelle problemstillinger, og påpeker at det er selskapets ledelse som har ansvar for å forvalte selskapet, blant annet å fatte strategiske og operative beslutninger. Jernbanedirektoratet ønsker imidlertid at Entur skal ta en større rolle i markedet for salg av billetter, og har tydelige ambisjoner om at selskapets skal bli den foretrukne kanalen for salg av togbilletter og reiser med flere selskap. Etter avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur skal Entur aktivt arbeide for å inngå avtaler med alle kollektivselskaper i Norge med mål om å kunne selge billetter for alle kollektivreiser, «dør-til-dør», i Norge. Dette målet omfatter både enkeltbilletter, periodebilletter og andre billettyper, på tvers av alle kollektive transportmidler, med unntak av fly.

Årsaken til at Jernbanedirektoratet er opptatt av å styrke Enturs rolle som billettformidler er at det mest nærliggende alternativet er Vy, som i motsetning til Entur ikke er pålagt å være konkurransenøytral. I likhet med Entur viser Vy reiseforslag for turer i hele landet, men filtrerer bort reiser med en del av aktørene som er i direkte konkurranse med Vy, eksempelvis Flytoget og NOR-WAY Bussekspress. Se to eksempler i figur 10.

Figur 10 Sammenligninger mellom Vy og Entur på to strekninger



Kilde: skjermbilde fra Vy-appen og Entur-appen, 23. mai 2023.

Når Vy formidler billetter for andre kollektivaktører, legges det også på et formidlingsgebyr på billettprisen. Dermed betaler kunden mer når billetten kjøpes gjennom Vy enn gjennom Entur.

Etter Riksrevisjonens vurdering har det vært en delvis rivalisering mellom de to selskapene siden etableringen av Entur som ikke nødvendigvis gagnar den reisende. Samtidig som Vy er Enturs viktigste kunde, er de også den største konkurrenten i kontaktflaten ut mot den reisende. Begge selskapene er statlig heleide. Eierskapet blir forvaltet av Samferdselsdepartementet, som er blitt gjort kjent med denne rivaliseringen gjennom eierdialogen. Departementet viser i denne sammenheng til at rammen for samarbeidet mellom Entur og Vy i stor grad fastsettes gjennom tilgangsavtalene.

Samferdselsdepartementet har som sektormyndighet og eier et overordnet ansvar for å sørge for at Entur har rammer som setter dem i stand til å lykkes med alle delene av oppdraget. For at appen skal bli bedre og mer attraktiv å bruke for de reisende, må flere kollektivaktører bidra med flere billetter og mer data. Entur har etterlyst drahjelp fra Samferdselsdepartementet for å promotere tjenestene sine overfor kollektivaktørene. Departementet påpeker at det tar tid å opparbeide en forståelse for hva Entur kan bidra med blant kollektivaktørene, og at Entur må demonstrere at de har så gode løsninger at kollektivaktørene ønsker å bruke dem.

Siden introduksjonen har Entur-appen utviklet seg positivt, med hensyn til både kjennskap, bruk og innhold. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det likevel være grunn til å sette spørsmålstegn ved om det kan forventes at Entur vil innfri Stortingets ambisjon om at reisende skal kunne planlegge og kjøpe sine kollektivreiser på ett sted med dagens rammebetingelser.

5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- har dialog med Entur om praksisen med å favorisere togreiser i den nasjonale reisepanleggeren og utforsker alternativer som vil gjøre den mer nøytral og vise større åpenhet om søkekriteriene.
- utforsker muligheten for å gi Entur egnede sanksjonsmuligheter eller insentivordninger overfor kollektivaktørene for å sikre at data som rapporteres inn, har god nok kvalitet.
- gjør en vurdering av om departementet som sektormyndighet og eierskapsforvalter bedre kan legge til rette for at Entur, i samarbeid med aktørene, skal klare å innfri Stortingets ambisjon om at de reisende skal kunne planlegge og kjøpe sine kollektivreiser på ett sted.

6 Statsrådets svar

Dokument 3:10 (2023–2024) *Sømløse kollektivreiser* er sendt til statsråden i Samferdselsdepartementet. Svaret fra statsråden i Samferdselsdepartementet følger i vedlegg 2.

7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 22. november 2023.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Heidi Grande Røys

Anne Tingelstad Wøien

Arve Lønnum

Jens A. Gunvaldsen

Vedlegg

Vedlegg 1:

Riksrevisjonens brev til statsråden i Samferdselsdepartementet



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Toril Flønes Tanem 22241210

Vår dato

25.10.2023

Deres dato

Vår referanse

2022/00915-153

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

SAMFERDSELSDEPARTEMENTET

Postboks 8010 DEP

0030 OSLO

Att: statsråd Jon-Ivar Nygård

Oversendelse av Dokument 3:X (2023-2024) om sømløse kollektivreiser til Samferdselsdepartementet

Vedlagt oversendes utkast til Dokument 3:X (2023-2024) *Riksrevisjonens undersøkelse om sømløse kollektivreiser*.

Dokumentet er basert på rapport oversendt Samferdselsdepartementet ved vårt brev 23. juni 2023, og på departementets svar 29. august 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 8. november 2023.

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Riksrevisor

Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.

Vedlegg:

Utkast til Dokument 3:X *Riksrevisjonens undersøkelse om sømløse kollektivreiser*

Postadresse

Postboks 6835 St Olavs plass
0130 Oslo

Kontoradresse

Storgata 16

Telefon

22 24 10 00

E-post

postmottak@riksrevisjonen.no

Nettside

www.riksrevisjonen.no

Bankkonto

7694 05 06774

Org.nr.

974760843

Vedlegg 2:

Statsrådets svar



Statsråden

Riksrevisjonen
Postboks 8130 Dep
0032 OSLO

Unntatt offentlighet,
§ 5 andre ledd

Deres ref
2022/00915-153

Vår ref
22/1838-

Dato
9. november 2023

Riksrevisjonens undersøkelse om sømløse kollektivreiser

Jeg viser til brev fra Riksrevisjonen datert 25. oktober 2023 vedlagt utkast til undersøkelse om sømløse kollektivreiser. Jeg gir i dette brevet en redegjørelse for hvordan Samferdselsdepartementet vil følge opp Riksrevisjonens konklusjoner og anbefalinger. Jeg gir også enkelte merknader til undersøkelsen. Enkelte av disse merknadene er også utdypet i Samferdselsdepartementets tilbakemelding på hovedanalyserapporten, jf. brev datert 29. august 2023.

1. Riksrevisjonens konklusjoner

Det er gledelig at Riksrevisjonen slår fast at Enturs arbeid med å samle reisedata samt det å utvikle gode baksystemer for reiseplanlegging gjør selskapet til et viktig bidrag mot målet om sømløse kollektivreiser i Norge, og at Norge her ligger langt framme sammenlignet med andre land. Jeg vil presisere at Entur også har utviklet gode baksystemer for salg av billetter som, sammen med innsamling og tilgjengeliggjøring av reiseinformasjon, er en viktig forutsetning for å kunne tilby sømløse reiser i hele landet. Jeg vil videre presisere at Entur har investert i systemer som sikrer at avregning og pengeoppgjør mellom kollektivselskaper og togoperatører er på plass og har utviklet billettsystemer som kan brukes av alle kollektivselskaper og togselskaper i Norge. I tillegg til dette har Entur en app som tilbyr reiseplanlegging i hele landet med alle rutetider mm. Dette gir kollektivselskapene mulighet til å selge sine billetter i Enturs kanal, enten som eneste salgskanal eller som et supplement til kollektivselskapets egen kanal.

Riksrevisjonen viser til at Enturs reiseapp i liten grad blir brukt, at den i liten grad er kjent og at den mangler billetter og prisinformasjon. Jeg vil i den sammenheng bemerke at det ved opprettelsen av Entur var et viktig premiss at de reisende med tog skulle tilbys konkurransenøytral reiseinformasjon og muligheten til å gjennomføre reisene på en sømløs

måte. Det ble samtidig lagt til grunn at togoperatørene i tillegg kunne utvikle egne salgskanaler. Det har med andre ord aldri vært et mål med Entur at selskapets app skal overta som salgskanal. Jeg vil også understreke at det er baksystemene som Entur utvikler og drifter, som er avgjørende for sømløsheten i kollektivsystemet. For å vurdere utviklingen i sømløse kollektivreiser, er det derfor også viktig å forstå utgangspunktet som lå til grunn ved opprettelsen av selskapet. Entur overtok eldre datasystemer. Systemene var utdaterte og ikke i stand til å møte fremtidige forventninger til utviklingshastighet, stabilitet og nye konsepter. Datasystemene kunne heller ikke håndtere flere operatører. Moderniseringen av den digitale infrastrukturen har derfor vært helt nødvendig for å legge til rette for sømløs billettering. Modernisering av den digitale infrastrukturen og integrering av nye togoperatører i salgs- og billetteringssystemet, ble derfor prioritert av Entur de første årene. Selskapet står derfor i dag i en helt annen posisjon til raskt å kunne ta inn nye aktører og nye billetter i selskapets systemer. Jo flere kollektivselskaper som velger å bruke Enturs systemer, og dermed unnlater å investere i egne, jo større vil de samfunnsmessige gevinstene være. Det er min oppfatning at Entur arbeider målrettet med å få flere kollektivaktører til å bruke Enturs tjenester og med å øke kjennskapen til appen. Det er derfor gledelig å se at det er en positiv utvikling i antall kollektivaktører som ønsker å samarbeide med Entur og at brukernes kjennskap til og bruk av appen har økt.

Riksrevisjonen konkluderer med at reiseplanleggeren ikke er helt nøytral. Som det fremgår av Samferdselsdepartementets brev av 29. august 2023, mener departementet at Riksrevisjonens vurderinger er forenklete og ikke tar inn over seg at Entur må gjøre sine valg på grunnlag av de muligheter og begrensninger som søkemotoren setter pr. i dag. For å bevare relevansen i søkeresultatene har Entur funnet det riktig å vekte togreiser, slik at disse kommer frem i søkeresultatet der det er relevant. Så lenge utformingen av søkemotoren gjør det nødvendig å foreta en slik vekting for å få frem relevante søkeresultat, er det min vurdering at en slik vekting kan være fornuftig. Jeg er imidlertid enig med Riksrevisjonen i at transparens om selskapets filtrering av reisesøk er viktig. Enturs reisesøkmotor er basert på åpen kildekode og er allerede i dag åpen og tilgjengelig. Entur har imidlertid vurdert det som lite brukervennlig å gi denne informasjonen løpende til brukerne av tjenestene. Selskapet vurderer nå sin praksis på dette området, og ser på løsninger for å gjøre informasjonen mer tilgjengelig enn det den har vært, f.eks. ved å informere om dette på selskapets nettsider. Jeg vil for øvrig også påpeke at mobilitetsmarkedet er i rask utvikling, og mangfoldet av mobilitetstilbydere forventes å øke. Det foregår nå også utvikling i EU-regelverk knyttet til reiseplanlegging og billettering som potensielt kan endre rammebetingelsene for alle aktører i Europa som selger billetter på vegne av mobilitetstilbydere. Disse utviklingstrekkene gjør at spørsmål om relevans i reisesøket blir stadig viktigere, og det vil være sentralt at et selskap som Entur foretar gode avveininger knyttet til filtrering. Samtidig er det også naturlig å se for seg at den reisende selv i økende grad vil kunne filtrere reisesøk, med utgangspunkt i egne valg av parametere som pris, reisetid, komfort, type transportform, ganglenker mellom stasjoner, antall bytter og i fremtiden muligens også andre parametere som f.eks. CO₂-avtrykk av ulike reisealternativer.

Jeg har merket meg at Riksrevisjonen konkluderer med at togoperatørene har savnet informasjon om hvordan midlene i Entur brukes og at Riksrevisjonen vurderer dette som ikke tilfredsstillende. Videre har jeg merket meg at Riksrevisjonen vurderer at det er en positiv utvikling innen Enturs informasjonsdeling på dette området. Departementet er kjent med at åpenhet om kostnadsbruk er noe Entur prioriterer, og dette er noe vi i rollen som eier har dialog med selskapet om. Departementet planlegger også å gå i dialog med Jernbanedirektoratet om oppfølging av spørsmål knyttet til kostnadstransparens i relasjonen mellom Entur og togselskapene, jf. Jernbanedirektoratets rolle som tilrettelegger for avtalene mellom partene.

Riksrevisjonen mener at myndighetene ikke har klart å gi Entur de rammebetingelsene selskapet trenger for å lykkes med appen sin. Jeg vil påpeke – som også Riksrevisjonen gjør – at det i arbeidet med sømløs mobilitet i Norge alltid har vært klart at samarbeid mellom Entur og de fylkeskommunale kollektivselskapene skal baseres på frivillighet, noe også Stortingets vedtak reflekterer.

2. Riksrevisjonens anbefalinger

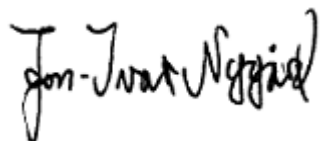
Riksrevisjonen anbefaler mer nøytralitet og større åpenhet om søkekriteriene. Jeg vil vise til at Entur allerede jobber med dette, jf. beskrivelse ovenfor. Departementet vil ha dialog med selskapet om dette arbeidet.

Når det gjelder Riksrevisjonens anbefaling om at Samferdselsdepartementet bør vurdere sanksjonsmuligheter eller incentivordninger overfor aktører som leverer data av dårlig kvalitet, vil jeg vise til at selskapet i dag har visse sanksjonsmuligheter gjennom håndbøker fastsatt av Jernbanedirektoratet. Samferdselsdepartementet vil imidlertid vurdere om dette er tilstrekkelig for å sikre god nok datakvalitet.

Vedrørende Riksrevisjonens anbefaling om at departementet som sektormyndighet og eierskapsforvalter bedre kan legge til rette for at Entur skal tilrettelegge for planlegging og kjøp av kollektivreiser ett sted, vil regulering kunne være et virkemiddel. Jeg vurderer ikke økt regulering som et nødvendig eller aktuelt virkemiddel p.t., og vil i den forbindelse vise til at flere og flere kollektivaktører velger å benytte Enturs løsninger.

Jeg vil avslutningsvis påpeke at mobilitetsmarkedet er i rask utvikling, og at det også er under påvirkning av endringer i rammebetingelser på EU-nivå. Jeg vil derfor prioritere å følge utviklingen i EU tett, slik at vi kan oppnå en utvikling av sømløs mobilitet i Norge som bidrar til at vi når våre transportpolitiske mål på en mer effektiv måte. Kjernen i dette arbeidet handler ikke primært om en app, men om fortsatt god forvaltning av grunnleggende datasett om jernbane- og kollektivsektoren samt gode baksystemer for reiseplanlegging, betalingsformidling og -avregning mellom selskaper og billettsystemer. Det er m.a.o. det tidkrevende arbeidet over flere år, hvor vi har samlet hele kollektiv-Norge gjennom standardiserte datasett og utvikling av felles baksystemer for reiseplanlegging, billettering og avregning som gir de gode byggsteinene vi trenger for å oppnå enda bedre sømløs mobilitet i framtiden.

Med hilsen

A handwritten signature in black ink, reading "Jon-Ivar Nygård". The signature is written in a cursive style with a large initial 'J' and 'N'.

Jon-Ivar Nygård

Vedlegg 3:

Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderinger

Revisjonen er gjennomført i henhold til

- **lov om Riksrevisjonen § 9 andre ledd**
- **instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 5 andre ledd**
- **INTOSAI standard for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for selskapskontroll**
- **Riksrevisjonens faglige retningslinjer for forvaltningsrevisjon**

Innhold

1	Innledning	6
1.1	Bakgrunn	6
1.2	Mål og problemstillinger	7
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	8
2.1	Dokumentanalyse	8
2.2	Intervjuer	9
2.3	Undersøkelse av reiseplanleggere	10
2.4	Analyse av regnskapsdata	10
3	Revisjonskriterier	12
3.1	Et nasjonalt system for reiseplanlegging, salg og billettering	12
3.1.1	Overordnede mål og forventninger	12
3.1.2	Statens tilrettelegging	12
3.1.3	Innhenting av rutedata, bruk av billettsystemer og gebyrer	13
3.2	Entur AS	13
3.3	Jernbanedirektoratet	14
3.3.1	Samarbeid og koordinering mellom aktørene i kollektivtransporten	15
3.4	Samferdselsdepartementet	15
4	Entur og samferdselsmyndighetene sitt bidrag til sømløse kollektivreiser	16
4.1	Enturs ulike aktiviteter	16
4.1.1	Enturs finansieringskilder	17
4.1.2	Enturs kostnadsfordeling	17
4.2	Reisendes bruk av Enturs digitale kanaler	18
4.2.1	Hvordan forholder myndighetene seg til de lave salgstallene til Entur?	23
4.2.2	Hvorfor er det uheldig at Entur ikke blir brukt til å søke opp og kjøpe billett?	23
4.3	De reisendes kjennskap til Entur og Entur-appen	25
4.3.1	Markedsføring av Entur-appen	26
4.4	Entur-appens nytteverdi for de reisende	27
4.4.1	Kollektivaktørene deler data med Entur, men ikke alt	28
4.4.2	Kvaliteten på data som deles	30
4.4.3	Fravær av enkelte operatørers rabatterte billetter i Entur-appen	31
4.4.4	Kollektivaktører som ikke selger billettene sine i Entur-appen	32
4.4.5	Manglende harmonisering kan gjøre reiser over fylkesgrenser komplisert	35
4.5	Konkurransen om å eie kunderelasjonen	37
4.5.1	Hva gjør myndighetene med konkurransesituasjonen mellom Entur og kollektivaktørene? ...	38
4.6	Nøytraliteten i Enturs reiseplanlegger	39
4.6.1	Myndighetene er komfortable med Enturs fordelsvektning av tog	42
4.7	Konkurransen mellom plattformssamarbeidene	42

4.7.1	Hva gjør myndighetene med de to konkurrerende offentlige plattformsamarbeidene?	43
4.8	Enturs kostnader og leveranser til kundene sine	44
4.8.1	Togoperatørene synes de betaler mye for hva de får igjen	44
4.8.2	Enturs kostnader	47
4.8.3	Billettformidlingskostnader i Entur	49
4.8.4	Benchmarking av Entur – operasjonelle nøkkeltall	50
4.8.5	Åpenhet rundt Enturs prioriteringer og kostnadsbruk	52
4.8.6	Insentiver til å levere det kundene ønsker, på en kostnadseffektiv måte	52
5	Vurderinger	54
5.1	Entur bidrar til å nå målet om sømløse kollektivreiser	54
5.2	Enturs reiseapp bidrar i mindre grad til sømløse kollektivreiser	54
5.3	Den nasjonale reiseplanleggeren er ikke helt nøytral og kan virke diskriminerende overfor ekspressbusser	55
5.4	Togoperatørene finansierer store deler av Entur, men har savnet informasjon om hvordan pengene brukes	56
5.5	Samferdselsdepartementet har ikke fullt ut klart å gi Entur de rammebetingelsene selskapet trenger for å lykkes med appen sin	57
6	Referanseliste.....	59
	Vedlegg:.....	62
	Generelt om myndighetenes styring	62
	Samferdselsdepartementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet	62
	Samferdselsdepartementets eierstyring av Entur	62
	Jernbanedirektoratets avtaler med aktørene i Kollektiv-Norge	62

Figuroversikt

Figur 1	Forholdet mellom Entur og de andre aktørene i Kollektiv-Norge	7
Figur 2	Hva Entur leverer til hvem	16
Figur 3	Enturs kilder til finansiering i 2022	17
Figur 4	Fordeling av kostnader på Enturs tjenester i 2022 (millioner kroner)	18
Figur 5	Enturs tjenester til Kollektiv-Norge	19
Figur 6	Dekningsområdet for billettsalg gjennom Entur per juni 2023	20
Figur 7	Togoperatørenes salgskanaler	21
Figur 8	Markedsandeler togbilletter	21
Figur 9	Enturs billettsalg for de fylkeskommunale kollektivaktørene	22
Figur 10	Reiseforslag Oslo S–Oslo lufthavn i Vy-appen og Entur-appen	24
Figur 11	Reiseforslag Åmot–Haugesund i Vy-appen og Entur-appen	25
Figur 12	Utvikling i folks kjennskap til Entur	26
Figur 13	Eksempler på kombinasjonsreiser med tog og buss der Entur ikke tilbyr gjennomgående billetter	33
Figur 14	Fravær av harmoniserte billettkategorier	36
Figur 15	Eksempel på buss mot tog i Entur-appen	41
Figur 16	Utvikling i overordnet tilfredshet* med Enturs tjenester	45
Figur 17	Utvikling i Enturs driftskostnader (i millioner kroner)	48

Figur 18 Utvikling i billettformidling over Enturs plattform og kostnad per billett.....	49
Figur 19 Utvikling i antall billetter solgt i Enturs ulike salgskanaler (i millioner)	50
Figur 20 Kostnad per billett solgt i 2019: Entur mot fem fylkeskommunale selskaper til venstre og Entur mot et utenlandsk selskap til høyre (i kroner)	51
Figur 21 Utvikling i formidlingskostnader som andel av billettomsætning for togoperatørene	53

Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 Eksempler på data som ikke deles med Entur	29
Faktaboks 2 De kommersielle ekspressbussene	33
Faktaboks 3 EUs initiativ for å legge til rette for multimodale digitale mobilitetstjenester (MDMS)	39

Ordliste og forkortelser

API	Står for Application Programming Interface og er et sett med definerte metoder og regler som gjør at ulike programvareapplikasjoner og systemer kan utveksle data. API fungerer som et grensesnitt der en applikasjon kan be om tjenester eller data fra en annen applikasjon og motta svar på en strukturert måte.
Fylkeskommunale kollektivaktører	Kollektivselskaper og fylkeskommuner som driver kollektivtransport i eget fylke, eksempelvis Ruter, Skyss, AtB, FRAM og Reis Nordland.
Kollektivkameratene	Et plattformssamarbeid mellom diverse fylkeskommunale kollektivaktører der Ruter har en ledende rolle.
Kollektivreiser	Brukes i denne rapporten om rutegående reiser med tog, buss, bane og ferge.
Multimodal	Brukes i denne rapporten om noe som omfatter flere former for transportmidler.
Myndighetene	Brukes i denne rapporten som en samlebetegnelse på Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet.
OMS	Står for Offentlig Mobilitetssamarbeid og er et offentlig-offentlig samarbeid, hvor flere av de kommunale kollektivselskapene inngår sammen med Entur om å utvikle og dele løsninger basert på Enturs digitale plattform.
Regionale kollektivaktører	Er det samme som fylkeskommunale kollektivaktører.
Salgskanal	Der billetter selges: på nettsider, i app, i automater og lignende.
Salgsplattform	Den teknologiske infrastrukturen som muliggjør salgsprosessen og tilrettelegger for transaksjoner mellom Entur, kollektivselskapene og de som kjøper billetter.
Sektormyndighet	En offentlig enhet med ansvar for regulering, styring og tilsyn med et spesifikt politikkområde.
Trafikkavtale	Avtale mellom Jernbanedirektoratet og togoperatør (Vygruppen, SJ Nord og Go-Ahead Norge) om å besørge persontrafikk på gitte togstrekninger til gitte vilkår og betingelser.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Det har lenge vært et politisk mål at veksten i persontransporten i byområder skal skje gjennom kollektivtransport, sykling og gange. Det har derfor vært en uttalt ambisjon at det skal være lett å reise kollektivt. Lett tilgjengelig og pålitelig reiseinformasjon og enkel billettering er viktige faktorer for å styrke kollektivtransportens konkurranseevne.¹ Stortinget ba i 2014 regjeringen gjennom vedtak nr. 518 av 17. juni 2014 om å «ta initiativ til å opprette en nasjonal ordning med tilbud om elektronisk billett for sømløse kollektivreiser over hele landet, i samarbeid mellom de ulike aktørene». Vedtaket resulterte i at ansvaret forvaltning av en nasjonal rutedatabase, reiseplanlegging og elektronisk billettering ble lagt til det nye selskapet Entur, som også skulle forvalte jernbanens salgs- og billetteringsystemer.² I Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi fra 2019 er en sømløs reise definert som at kunden «enkelt og friksjonsfritt skal kunne planlegge, betale og gjennomføre en reise, også på tvers av transportformer og kollektivselskap.»

Entur ble skilt ut fra daværende NSB i 2016 som en del av jernbanereformen. Selskapet skulle drive konkurransenøytralt billettsalg og levere billetteringstjenester for togoperatørene. Parallelt med Samferdselsdepartementets gjennomføring av jernbanereformen, og opprettelsen av Entur, ble det også arbeidet med å etablere et nytt selskap som skulle drive en rutedatabase og legge til rette for en nasjonal konkurransenøytral reiseplanlegger og for elektronisk billettering.³ For å legge til rette for en mer kostnadseffektiv løsning og bedre utnyttelse av ressurskapasiteten, besluttet Stortinget å samle oppgavene knyttet til forvaltning av salgs- og billetteringsoppgaver for togoperatørene, rutedatabase, nasjonal reiseplanlegger og elektronisk billettering for all kollektivtransport i ett selskap.⁴ Med etableringen av Entur fikk vi et selskap som skulle legge til rette for at den reisende kan kjøpe billetter for all kollektivtransport sømløst, på ett og samme sted.⁵ Dette er ønsket av både Stortinget og de reisende.⁶ Gjennom å gjøre det lettere å reise kollektivt har Entur samtidig til hensikt å få folk til å la bilen stå og dermed bidra til å nå Norges klima- og miljømål.⁷

Ansvaret for kollektivtransporten er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Staten, gjennom Samferdselsdepartementet, har det overordnede ansvaret for transportpolitikken og fastsetter rammebetingelsene. Staten har også ansvaret for det nasjonale jernbanenetnet og for å legge til rette for kollektivtrafikk på riksveiene. Fylkeskommunene har ansvaret for den lokale kollektivtransporten i hvert fylke.

Samferdselsdepartementet er sektormyndighet for kollektivtransport og forvalter eierskapet av både Entur og Enturs viktigste kunde, Vygruppen AS (heretter omtalt som Vy). Departementet kan bruke virkemidler som rettslig regulering, økonomiske virkemidler som blant annet tilskudd til Entur og etatsstyring av Jernbanedirektoratet. Jernbanedirektoratet fastsetter på vegne av Samferdselsdepartementet rammebetingelsene for Entur gjennom avtale med selskapet, avtaler med togoperatørene, takstsamarbeidsavtaler med fylkeskommunene og håndbøker for kollektivsektoren. Forholdet mellom Entur og aktørene i Kollektiv-Norge er illustrert i figur 1.

¹ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 13 og 121.

² Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023. Prop. 119 S (2014–2015) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015*, s. 101–102.

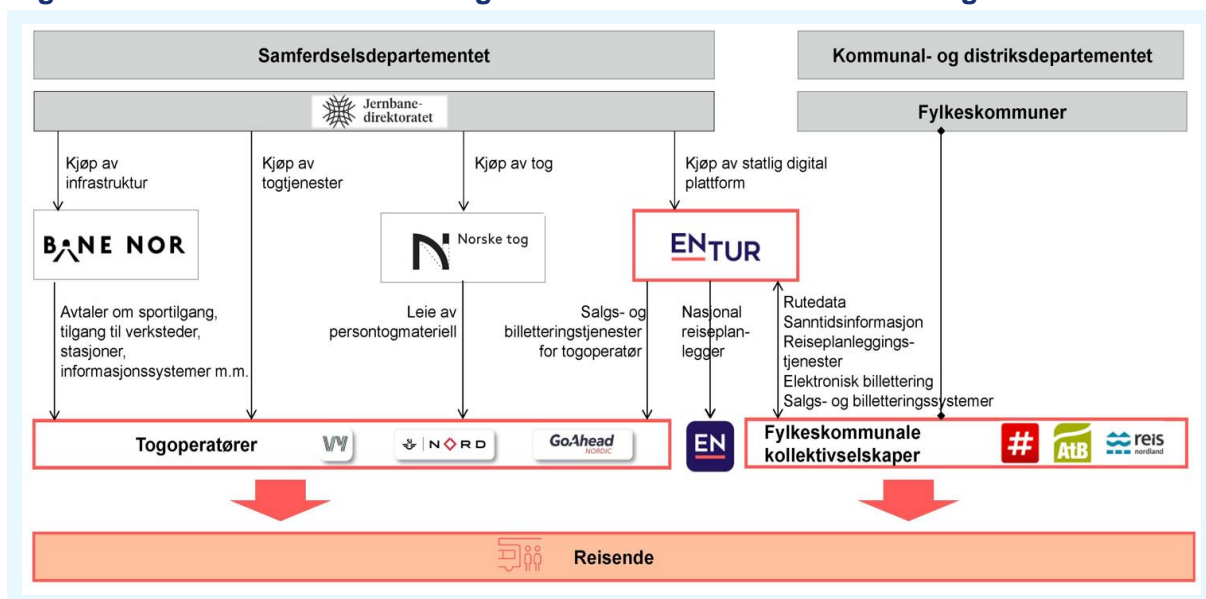
⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023. Prop. 126 S (2015–2016) *Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane*, s. 4–5. jf. Innst. 406 S (2015–2016). Prop 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*, s. 95, jf. Innst 400 S (2015–2016).

⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023. Meld. St. 33 (2016–2027) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 54.

⁶ *Forventninger og smertepunkter – Hva er en sømløs reise?* En innsiktsanalyse utført av Opinion på vegne av Jernbanedirektoratet.

⁷ <https://om.entur.no/om-entur/>

Figur 1 Forholdet mellom Entur og de andre aktørene i Kollektiv-Norge



Kilde: Entur, Jernbanedirektoratet

Mens togoperatørene plikter å benytte Enturs infrastruktur og gjøre billettene sine tilgjengelige i Enturs salgskanaler, er dette frivillig for de fylkeskommunale kollektivaktørene og kommersielle kollektivaktørene som ekspressbusselskapene og Flytoget. Jernbanedirektoratet tildeler ansvaret for persontrafikken på de ulike togstrekningene til togoperatører og inngår trafikkavtaler med dem. Gjennom trafikkavtalene finansierer togoperatørene mesteparten av Enturs budsjett, og de plikter å bruke store deler av selskapets tjenester. Togoperatørene har uttrykt frustrasjon over at Entur er for dyrt og tungrodd, og har satt spørsmålsteget ved om selskapet faktisk gjør det lettere for folk å kjøpe kollektivreiser.⁸ Entur har på sin side identifisert at det er risiko knyttet til selskapets måloppnåelse fordi «togoperatørenes posisjonering kan true samfunnsoppdraget deres».⁹

Entur har med sin salgskanal rettet mot de reisende til en viss grad blitt en konkurrent med sine kunder (kollektivaktørene) som ønsker å bevare kontaktflaten ut mot den reisende. Det er en risiko for at dette skaper spenninger som svekker Enturs muligheter for å lykkes.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å vurdere Enturs posisjon i Kollektiv-Norge som en konkurransenøytral reiseplanlegger og billettformidler for sømløse kollektivreiser over hele landet. Videre er det et mål å vurdere om Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet gjennom sin styring av sektoren har lagt til rette for at Entur kan lykkes med sitt oppdrag.

Undersøkelsen har sett på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad bidrar Entur til sømløse kollektivreiser på en effektiv måte?
2. I hvilken grad bidrar Jernbanedirektoratet gjennom sin avtalestyring til at Entur lykkes med sitt oppdrag?
3. I hvilken grad har Samferdselsdepartementet gjennom sin styring av sektoren lagt til rette for sømløse kollektivreiser over hele landet?

⁸ FriFagbevegelse.no (2022). [Planen var at det skulle bli lettere for folk å kjøpe togreiser. Slik gikk det ikke.](#)

⁹ Enturs risikomatrix per 2. kvartal 2021.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Vi har belyst problemstillingene i undersøkelsen gjennom å gjøre dokumentanalyse, intervjuer og regnskapsanalyse og undersøke aktørenes reiseplanleggere. For å undersøke hvordan reiseplanleggingstjenestene bidrar til sømløse kollektivreiser i problemstilling 1, har vi tatt utgangspunkt i løsningen per mai 2023. For de andre analysene er undersøkelsesperioden 2016–2023, med oppstart da selskapet Entur ble etablert.

Store norske leksikon definerer kollektivtransport slik: «Kollektivtransport er transporttilbud som kan brukes av alle som er i stand til å reise og til å betale for reisen. Tilbudene har normalt sett faste rutetabeller, og transportmidler som benyttes inkluderer buss, tog, sporvei og forstadsbaner, fly og båt (ferger og hurtigbåter)». I denne rapporten er flyreiser ikke inkludert i begrepet. Det er et ønske fra politisk hold at flere av reisene som skjer, skal gjøres med kollektivtransport og ikke bilbruk, av klima- og miljømessige grunner, men det er ikke noe ønske om å få reisende til å erstatte bilreiser med flyreiser. De kommersielle ekspressbussene er inkludert i begrepet.

2.1 Dokumentanalyse

Gjennom dokumentanalysen har vi undersøkt hvordan Entur tilpasser seg og legger til rette for at kollektivaktørene skal bruke Enturs systemer for reiseplanlegging og billettering. Videre har vi kartlagt Jernbanedirektoratets styring av Entur og togoperatørene gjennom avtaler. Her har vi særlig sett på hva direktoratet gjør for å legge til rette for at Entur får de dataene de trenger, slik at de kan tilby en tjeneste som de reisende ønsker å bruke.

Vi har også undersøkt Samferdselsdepartementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet og eierstyring av Entur og Vy. I analysen har vi lagt vekt på hvilke føringer og signaler departementet har gitt, og hva de har vært opptatt av i oppfølgingen av Jernbanedirektoratet og Entur.

Dokumentanalysene er gjennomført ved bruk av datamaskinassistert programvare for kvalitativ dataanalyse (NVivo).

Følgende dokumenter er innhentet og analysert:

Fra Entur:

- styreprotokoller og -dokumenter
- referater fra møter mellom Entur og togoperatørene
- avtaler mellom Entur og kollektivoperatører (agentavtaler)
- rapporter om kundetilfredshet og omdømme
- Enturs virksomhetsstrategi
- års- og kvartalsrapporter
- generalforsamlingsprotokoller

Fra Jernbanedirektoratet:

- instruks for Jernbanedirektoratet fastsatt av Samferdselsdepartementet
- avtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur (hovedavtalen)
- avtaler mellom Jernbanedirektoratet og togoperatørene (trafikkavtalene)
- referater fra møter mellom Jernbanedirektoratet og Entur
- rapporter om «benchmarking» av Entur
- rapporter fra togoperatørene til Jernbanedirektoratet
- års- og tertialrapporter
- strategier

- retningslinjer
- håndbøker

Fra Samferdselsdepartementet:

- tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet
- referater fra etatsstyringsmøter med Jernbanedirektoratet
- referater fra kontaktmøter med henholdsvis Entur og Vy
- handlingsplan for kollektivtransporten
- kvartalsrapportering fra Entur i 2021 og 2022
- statsrådens beretning om forvaltningen av statens eierinteresser i Entur og Vy

2.2 Intervjuer

Vi har gjennomført strukturerte intervjuer med de fleste kollektivaktørene i Norge. Det vil si samtlige togoperatører og fylkeskommunale busselskaper, samt flere av ekspressbusselskapene. Intervjuene tok utgangspunkt i en standardisert intervjuguide som vi diskuterte med Entur før intervjuene startet. De ulike kollektivaktørene fikk oversendt intervjuguiden med spørsmålene før intervjuene ble gjennomført, og de fikk selv velge hvilke personer de ville stille med i intervjuene. Intervjuene ble gjennomført digitalt ved bruk av Microsoft Teams.

Formålet med intervjuene har vært å innhente informasjon om de ulike kollektivaktørenes opplevelse av hvordan Entur bidrar til sømløse kollektivreiser, herunder hvordan de vurderer samarbeidet med Entur, og hvilke muligheter og begrensninger de ser i samarbeidsforholdet. Vi har også spurt kollektivaktørene om deres synspunkter på samferdselsmyndighetenes rolle i arbeidet.

Aktørene vi har intervjuet har alle egeninteresser opp mot Entur som potensielt kan påvirke svarene de gir. Vi har vært bevisst denne mulige feilkilden ved behandlingen av svarene og aktørenes synspunkter har også blitt holdt opp mot annen dokumentasjon når det har vært mulig.

Vi har gjennomført intervjuer med følgende kollektivaktører:

- Togoperatørene som har trafikkavtale med Jernbanedirektoratet:
 - Vy
 - SJ Nord
 - Go-Ahead Norge (heretter omtalt som Go-Ahead)
- De fylkeskommunale kollektivaktørene:
 - Agder kollektivtrafikk
 - AtB (Trøndelag)
 - Brakar (vestre Viken)
 - FRAM (Møre og Romsdal)
 - Innlandstrafikk
 - Kolumbus (Rogaland)
 - Reis Nordland
 - Ruter (Oslo/Viken)
 - Skyss (Vestland)
 - Snelandia (Finnmark)
 - Troms fylkestrafikk
 - Vestfold og Telemark fylkeskommune, seksjon for kollektiv og mobilitet
 - Østfold kollektivtrafikk

- Ekspressbusselskaper:
 - Bussring AS (Nordland og Troms)
 - Unibuss (fly- og ekspressbuss – landsdekkende)
 - NOR-WAY Bussekspress (hele Sør-Norge og flybuss i Nordland)
- Flytoget

Vi har videre gjennomført møter med Entur, Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet. Målet for møtene med Entur har vært å hente inn informasjon og synspunkter fra dem, samt å supplere dokumentanalysen og informasjonen fra intervjuene med kollektivaktørene.

Møtene med Samferdselsdepartementet har handlet om departementets styring av kollektivsektoren og eierstyringen av Entur og Vy. Intervjuene med Jernbanedirektoratet har dreiet seg om hvordan de styrer og følger opp Entur, og om hvordan de tilrettelegger for samarbeid mellom kollektivaktørene. I møtene med Entur har temaene vært arbeidet med reiseplanleggeren og billetteringsløsninger, økonomi og markedsføring samt forholdet til de andre aktørene i kollektivsektoren.

For alle intervjuene som er gjennomført i undersøkelsen, har vi skrevet referat som vi har oversendt intervjuobjektene for verifisering. Vi har brukt de verifiserte referatene som grunnlag i den videre analysen.

2.3 Undersøkelse av reiseplanleggere

Vi har systematisk undersøkt et utvalg av landsdekkende reiseplanleggere hvor vi har sammenlignet resultatene den reisende får. De vi har undersøkt, er

- Entur
- Vy
- Google Maps

Målet var å finne ut om kollektivreisende får ulike reiseforslag fra de ulike aktørene. Her har vi sett på forskjeller i oppgitt reisetid og pris (der det har vært tilgjengelig prisinformasjon) og forskjeller i hvilke tilbydere og/eller transportmetoder som blir rangert høyest. Vi har undersøkt om de reisende har tilgjengelig informasjon om kriteriene som ligger til grunn for at en reiserute blir foreslått, og hvordan den rangeres. Vi har også sett på hvilke muligheter de kollektivreisende har for å spesifisere egne kriterier for hvordan en reiserute foreslås og rangeres i reiseplanleggerne. I denne delen av undersøkelsen har vi testet om lag 150 ulike reiseruter, hvorav 50 er mellom to spesifikke adresser og 100 er mellom to tettsteder eller byer. Vi har også gjort spesifikke søk for å verifisere funn fra andre deler av undersøkelsen, eksempelvis hvordan reiseforslag presenteres og rangeres, hvilke operatører som kommer opp som alternativer, og hvor det er mulig eller ikke mulig å kjøpe billetter.

Vi har undersøkt Enturs reiseplanlegger grundigere enn de andre. Entur har gjort rede for hvordan den er bygget opp, og for hvilke instruksjoner den er gitt for behandling av datagrunnlaget. Vi har også gjort både målrettede og tilfeldige søk i reiseplanleggeren for å bekrefte eller avkrefte informasjon fra intervjuer med Entur og med kollektivaktørene.

2.4 Analyse av regnskapsdata

Vi har brukt regnskapsdata for å vurdere hvor kostnadseffektivt Entur leverer tjenester til sine kunder. Vi har hentet inn internregnskapet (hovedboken) til Entur og analysert dette i Excel. For å vurdere hvordan konsulentkostnadene har utviklet seg, har vi etter dialog med Entur tatt utgangspunkt i konto 6732 Konsulentbistand IKT utvikling og 6733 Konsulentbistand IKT forvaltning og drift.

Vi har også fått Entur til å beregne nøkkeltall for kostnad per solgte billett basert på metodikk fra benchmarkingsundersøkelsen av Entur i 2021, som EY utførte på oppdrag fra Jernbanedirektoratet. Kostnader ble allokert på de ulike systemene og salgskanalene til Entur gjennom en kartlegging av kontoer, koststeder, tjenester og prosjekter i Enturs hovedbok, som ble utført av EY og Entur. Entur har gjort enkelte mindre endringer i de oppdaterte beregningene fra EYs undersøkelse. Kostnadene er så delt på det totale antallet solgte billetter gjennom Enturs systemer og antallet billetter solgt i de ulike kanalene for å estimere kostnaden per solgte billett.

I undersøkelsen er kostnaden per billett solgt gjennom Entur sammenlignet med andre kollektivselskaper og et utenlandsk foretak som ligner Entur. Disse er anonymisert i direktoratets undersøkelse. Vi har ikke oppdaterte tall for disse aktørene og viser i stedet til resultatene fra 2021-undersøkelsen.

I beskrivelsen av finansielle og operasjonelle nøkkeltallene i kostnadsanalysen (kvantitativ benchmark) har vi benyttet 2019-tall fra Jernbanedirektoratets benchmarkingsundersøkelse fra 2021 for Entur og sammenligningsgruppene, og har i tillegg utarbeidet oppdaterte tall for 2022 for Entur.

Vi viser også til en sammenligning av kostnad for billettformidlingstjenester gjennomført av en togoperatør. Denne er blitt forlagt Jernbanedirektoratet som ikke kunne verifisere analysen av to årsaker:¹⁰

- Togoperatør fremla ingen dokumentasjon for sine alternative priser.
- Entur hadde ikke brutt kostnadene togoperatør betaler ned på tjenester, eller på et nivå hvor man enkelt kan skille ut digitale leveranser. I togoperatørens sammenligning har de forutsatt en kostnad for øvrige tjenester og antatt at kostnaden for digitale tjenester var resterende beløp.

Vi har vurdert analysen fra togoperatøren og mener den, sammen med andre kilder, kan tillegges verdi som en del av revisjonsbevisene i saken.

Antall unike brukere av Enturs app er en gjennomsnittsberegning for 2022. Dette tallet sammenstilles med et anslag som er innhentet fra de andre kollektivaktørene.

¹⁰ E-post fra Jernbanedirektoratet til Riksrevisjonen 18. august 2023.

3 Revisjonskriterier

3.1 Et nasjonalt system for reiseplanlegging, salg og billettering

3.1.1 Overordnede mål og forventninger

I oppfølgingen av klimameldingen i 2012 (Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk* og «klimaforliket», jf. Innst. 390 S (2011–2012)), ble det satt som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.¹¹ Dette målet blir gjentatt i de senere omtalene av kollektivtransporten i stortingsmeldinger og -proposisjoner. I 2020 fastsatte regjeringen et videreutviklet mål om nullvekst for persontransport med bil: «I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensing og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»¹² Staten, fylkeskommunene og de store bykommunene skal samarbeide for at målet skal nås.¹³

Stortinget har ønsket å få etablert et nasjonalt system for reiseplanlegging og billettering. I 2014, i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:71 S (2013–2014) om å etablere et felles billettsystem for kollektivtransport i hele landet, fattet Stortinget følgende vedtak: «Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å opprette en nasjonal ordning med tilbud om elektronisk billett for sømløse kollektivreiser over hele landet, i samarbeid mellom de ulike aktørene.»¹⁴ Vedtaket resulterte i at ansvaret for forvaltning av en nasjonal rutedatabase, reiseplanlegging og elektronisk billettering ble lagt til det nye selskapet Entur, som også skulle forvalte jernbanens salgs- og billetteringsystemer.¹⁵

Ved behandlingen av representantforslaget uttrykte transport- og kommunikasjonskomiteen at det er viktig å sørge for at kollektivtilbudet gjøres godt tilgjengelig og brukervennlig. Forbrukerne skal kunne velge en kollektivløsning fordi den er det beste alternativet i hverdagen, ikke fordi andre transportløsninger gjøres mindre tilgjengelig. En felles reiseplanlegger sammen med et felles billettsystem ville etter komiteens mening gjøre det enklere for flere å bruke kollektivtrafikk når de reiser over regiongrensene. Det var ifølge komiteen avgjørende å gjøre det enklere for hver enkelt borger å reise kollektivt i hele landet.¹⁶

3.1.2 Statens tilrettelegging

I Prop. 1 S (2020–2021) for Samferdselsdepartementet, jf. Innst. 13 S (2020–2021), fremgår det at det er et mål at informasjon om kollektivtransport i Norge skal være samlet på ett sted og være tilgjengelig for alle, og at de reisende skal kunne planlegge og kjøpe sine kollektivreiser på ett sted.¹⁷ Transport- og kommunikasjonskomiteen påpeker i sin innstilling til Prop. 1 S (2020–2021) at dette inkluderer billetter til både jernbaneoperatører og fylkeskommunale kollektivtilbud.¹⁸

Det skal være enkelt å planlegge reiser og kjøpe billetter, uavhengig av hvor en er, og hvilket selskap som tilbyr kollektivtransporten. Staten legger til rette for dette gjennom ¹⁹

- å fastsette standarder for kunngjøring av reiseinformasjon og utforming av elektroniske billettløsninger
- å innhente og gjøre tilgjengelig rutedata, takstdata og annen reiseinformasjon i en nasjonal digital løsning

¹¹ Innst. 390 S (2011–2012) til Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk*, s. 4.

¹² Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 80. Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033*, s. 112.

¹³ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 229.

¹⁴ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=59971>, vedtak 518.

¹⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁶ Innst. 286 S (2013–2014) til Dokument 8:71 S (2013–2014), s. 1–2.

¹⁷ Prop. 1 S (2020–2021) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2021, s. 112.

¹⁸ Innst. 13 S (2020–2021) til Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 1 S Tillegg (2020–2021) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2021, s. 47.

¹⁹ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 140–141.

- å drive en nasjonal og konkurransenøytral reiseplanleggingstjeneste
- å sørge for grunnleggende systemer som gjør det mulig å kjøpe digitale billetter på tvers av regioner og kollektivoperatører

3.1.3 Innhenting av rutedata, bruk av billettsystemer og gebyrer

En nasjonal reiseplanleggingstjeneste forutsetter en rutedatabank med ruteinformasjon fra hele landet.²⁰ Etableringen av nasjonale rutedata bygger på nasjonale lover og forpliktelser. I tillegg er Norge forpliktet til å følge internasjonale direktiver gjennom EØS-avtalen.²¹

Samferdselsdepartementet kan i henhold til jernbaneloven § 7b første ledd «i forskrift gi regler om plikt for jernbaneforetak eller administrasjonsselskap til å utlevere reiseinformasjon og til å bruke bestemte billetteringsløsninger». Bestemmelsen sier også at det i forskriften kan gis regler om betaling av gebyr for å knytte seg til og bruke elektroniske støttesystemer for billettering. Innenfor jernbanesektoren gjelder *forskrift om billettering ved jernbanetransport*. Det fremgår av forskriftens § 5 at jernbaneforetak som driver rutegående persontransport, må overlevere reiseinformasjon som angitt av Jernbanedirektoratet etter nærmere angitte fremgangsmåter. Etter forskriftens § 4 plikter disse jernbaneforetakene å bruke billettmaskiner, billetter, rabattkort og lignende etter et system godkjent av Jernbanedirektoratet. Ifølge forskriftens § 6 første ledd skal disse jernbaneforetakene betale gebyr til Jernbanedirektoratet for å knytte seg til og bruke elektroniske støttesystemer for billettering.

For rutegående kollektivtransport med motorvogn og fartøy, det vil si transport på vei, med hurtigbåt eller med ferge, er kravene til innhenting og tilgjengeliggjøring av rutedata fastsatt i yrkestransportforskriften § 28, jf. yrkestransportloven § 35.²² I henhold til forskriftens § 28 tredje ledd fastsetter departementet nærmere retningslinjer for hva ruteplan for personruter skal angi, og hvordan disse skal offentliggjøres. Kravene til standarder for elektronisk billettering og gebyr for tilknytning og bruk er fastsatt i yrkestransportforskriften § 30, jf. yrkestransportloven §§ 31 og 35.²³ Ifølge forskriftens § 30 tredje ledd skal alle som har løyve for persontransport med motorvogn og fartøy i rute, betale gebyr til Jernbanedirektoratet for å knytte seg til og bruke elektroniske støttesystemer for billettering. Departementet skal i henhold til forskriftens § 30 andre ledd fastsette nærmere retningslinjer for bruk av elektroniske billettsystemer.

3.2 Entur AS

I statens eierskapsmelding Meld. St. 6 (2022–2023), jf. Innst. 190 S (2022–2023), står det at staten er eier i Entur for å utvikle og levere digital infrastruktur og tilknyttede tjenester innen reiseplanlegging og billettsalg til togselskaper og andre kollektivaktører i hele landet, samt for å forvalte billettsalg og kunne gi konkurransenøytral reiseinformasjon til kollektivreisende.²⁴ Vi forstår presiseringen av at reiseinformasjonen skal være konkurransenøytral, som at Entur ikke skal gi noen aktører fordeler på bekostning av andre på bakgrunn av ikke-objektive kriterier, men skal legge til rette for rettfærdig konkurranse mellom aktørene.

Statens mål som eier er kostnadseffektiv utvikling og drift av tjenester for reiseplanlegging og billettsalg i kollektivtransportsektoren. Den konkurransenøytrale nasjonale reiseplanleggingstjenesten skal gjøre det enkelt for reisende å planlegge og kjøpe reiser, uavhengig av om reisen gjennomføres med ett eller flere kollektivselskaper.²⁵

²⁰ Prop. 1 S (2016–2017) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2017, s. 130.

²¹ Normativ Håndbok N801, *Nasjonale rutedata: Rammer og informasjonslementer*, s. 5.

²² Prop. 107 L (2016–2017) *Endringer i jernbaneloven og yrkestransportloven (billetteringsløsninger mv.)*, s. 6.

²³ Prop. 107 L (2016–2017) *Endringer i jernbaneloven og yrkestransportloven (billetteringsløsninger mv.)*, s. 5–6.

²⁴ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 50.

²⁵ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 49–50.

Entur er et selskap med sektorpolitiske mål. Staten forventer mest mulig effektiv oppnåelse av de sektorpolitiske målene, i betydningen at ressurser skal allokere til aktiviteter som gir høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse, og at aktivitetene skal gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt.²⁶

Entur har ansvaret for å forvalte, drifte og videreutvikle en nasjonal digital plattform for reiseinformasjon og billettering for kollektivtransport.²⁷ Entur skal også ferdigstille en nasjonal pris- og produktdatabase som gjør det mulig å få informasjon om hvilken billett en trenger for reisen, hvor den kjøpes og hva den koster. Selskapet skal videre legge til rette for at billetter kan kjøpes sømløst på tvers av kollektivtransportselskapene.²⁸ Entur skal hente inn og gjøre tilgjengelig rutedata for reiseplanleggingstjenester og etablere en nasjonal og konkurransenøytral reiseplanleggingstjeneste, basert på standarder fastsatt av Jernbanedirektoratet.²⁹ Rutedataene, og eventuelt andre typer data, skal være tilgjengelige på ikke-diskriminerende vilkår for enhver aktør som ønsker å etablere en tilsvarende eller annen tjeneste. De reisende skal ha tilgang til søkeresultater basert på objektive kriterier.³⁰

Av statens eierskapsmelding Meld. St. 6 (2022–2023), jf. Innst. 190 S (2022–2023), går det frem at staten forventer at Entur fremmer en åpenhetskultur og rapporterer om alle vesentlige forhold slik at informasjonen som er tilgjengelig for eieren og allmennheten, gir et riktig bilde av virksomheten. Uavhengig av rapporteringsstandarder må selskapet på selvstendig grunnlag utvikle måter å gi informasjon på slik at ulike interessegrupper blir best mulig informert.³¹

Ifølge Nasjonal transportplan for 2018–2029, Meld. St. 33 (2016–2017), jf. Innst. 460 S (2016–2017), vil Enturs reiseplanleggings- og billetteringstjeneste gjøre kollektivtrafikken mer attraktiv og kundevennlig. Det vises til at dette også er et godt eksempel på at flere aktører kan samarbeide om en felles løsning fremfor at staten, fylkeskommunene og ulike selskaper utvikler og drifter hver sine løsninger.³² Transport- og kommunikasjonskomiteen oppgir at de ser frem til resultatene av Entur sitt arbeid, og mener en slik løsning vil være et vesentlig bidrag til å forenkle og fornye kollektivhverdagen for svært mange mennesker og gjøre det enkelt for flere å velge kollektivt.³³

3.3 Jernbanedirektoratet

Ifølge Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, jf. Innst. 13 S (2021–2022), skal Jernbanedirektoratet bidra til at det er enkelt å reise med kollektivtransport, og at statens initiativer på området blir ivarettatt på en helhetlig og effektiv måte.³⁴

Direktoratet inngår og følger opp avtaler med Entur og togselskapene. Avtalene innrettes slik at kravene til leverandøren og leveransene er i samsvar med Stortingets forutsetninger og føringer for bevilgningene.³⁵

Jernbanedirektoratet har ansvaret for å fastsette standarder for kunngjøring av rutedata (reiseplanlegging) og elektronisk billettering og for statens kjøp av tjenester innen reiseplanlegging og elektronisk billettering fra Entur.³⁶ Disse standardene fastsettes i en serie av håndbøker og veiledere. Det er så langt gitt ut to håndbøker på dette området, Håndbok N801: *Nasjonale rutedata* og Håndbok V821: *Elektronisk billettering*.³⁷

²⁶ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 31.

²⁷ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 140.

²⁸ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2020, s. 144.

²⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2018, s. 134.

³⁰ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 121–122.

³¹ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 106–107.

³² Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 50.

³³ Innst. 460 S (2016–2017) til Nasjonal transportplan 2018–2029, s. 62.

³⁴ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 140.

³⁵ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 181.

³⁶ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 166.

³⁷ [Håndbøker og veiledere \(jernbanedirektoratet.no\)](https://www.jernbanedirektoratet.no).

3.3.1 Samarbeid og koordinering mellom aktørene i kollektivtransporten

Jernbanedirektoratet skal medvirke til et helhetlig kollektivtransportsystem og sikre størst mulig sømløshet mellom tog og øvrig kollektivtransport. Det kan for eksempel inkludere koordinering av billettering, takster og ruteopplegg.³⁸

Koordinering mellom jernbane og øvrig kollektivtransport omfatter både koordinering på strategisk nivå, som for eksempel av langtidsplaner, og koordinering på operativt nivå, som for eksempel av ruteplaner. I tillegg er det behov for koordinering av billettsystemer, takster og informasjon slik at reisen blir mest mulig sømløs for den reisende. For å få til god koordinering er det viktig at ansvarsfordelingen er tydelig, at de ansvarlige har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse samt de virkemidlene de trenger, og at det finnes en vilje til samarbeid på tvers.³⁹

Jernbanedirektoratet er gjennom jernbanereformen gitt mulighet til å initiere, utvikle og presentere forslag som angår utviklingen av kollektivtransportsystemet og jernbanen i lys av de transportbehovene som direktoratet identifiserer.⁴⁰

Gjennom samarbeidsavtaler med regionale kollektivtransportselskaper utvikles jernbanen som en del av det samlede transportsystemet, og målet er at de reisende skal tilbys et sammenhengende transporttilbud med helhetlig reiseinformasjon og gjennomgående billetter.⁴¹

3.4 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for den samlede transportpolitikken, og utvikler og bestemmer rammevilkårene for kollektivtransporten. Departementet har også ansvar for jernbanen og for å gjennomføre kollektiviltak på riksveinettet.⁴²

Samferdselsdepartementets virkemidler i jernbanesektoren omfatter blant annet rettslig regulering, etatsstyring av Jernbanedirektoratet og eierstyring av selskapene Entur, Vy og Bane NOR.⁴³ I tillegg benyttes økonomiske virkemidler, som blant annet statlige tilskudd til Entur.

Samferdselsdepartementet har flere roller overfor Entur, både som eier og som sektormyndighet. Det fremgår av statens eierskapsmelding Meld. St. 6 (2022–2023), jf. Innst. 190 S (2022–2023), at departementet i rollen som sektormyndighet fastsetter rammer for virksomheten til Entur gjennom statsbudsjettet og Nasjonal transportplan, gjennom etatsstyring av Jernbanedirektoratet som koordinerende aktør for jernbanesektoren og gjennom forvaltning av sektorspesifikke lov- og forskriftsreguleringer.⁴⁴ Som eier av Entur skal staten i tråd med økonomireglementet § 10, innenfor gjeldende lover og regler, forvalte sine eierinteresser i samsvar med overordnede prinsipper for god eierstyring med særlig vekt på at målene som er fastsatt for selskapet, blir oppnådd.⁴⁵

Entur mottar statlige tilskudd til arbeidet med reisepanleggingstjenesten og elektronisk billettering.⁴⁶ Overordnede føringer for statlige tilskuddsordninger følger av økonomireglementet og bestemmelsene for økonomistyring i staten.⁴⁷ I tråd med bevilgningsreglementet § 10 skal utgiftsbevilgninger disponeres på en slik måte at ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til forutsatte resultater.⁴⁸ I økonomireglementet § 4 står det at statlige forvaltningsorganer, herunder Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet, skal sikre at ressursbruken er effektiv.⁴⁹

³⁸ Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029*, s. 161.

³⁹ Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor: Reform av jernbanesektoren*, s. 14.

⁴⁰ Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor: Reform av jernbanesektoren*, s. 18.

⁴¹ Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2020, s. 147.

⁴² Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 229.

⁴³ Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022, s. 165.

⁴⁴ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 50.

⁴⁵ *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022.

⁴⁶ Enturs års- og bærekraftsrapport for 2021, s. 68.

⁴⁷ *Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022.

⁴⁸ *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.

⁴⁹ *Reglement for økonomistyring i staten*, fastsatt 12. desember 2003, med endringer senest 20. desember 2022.

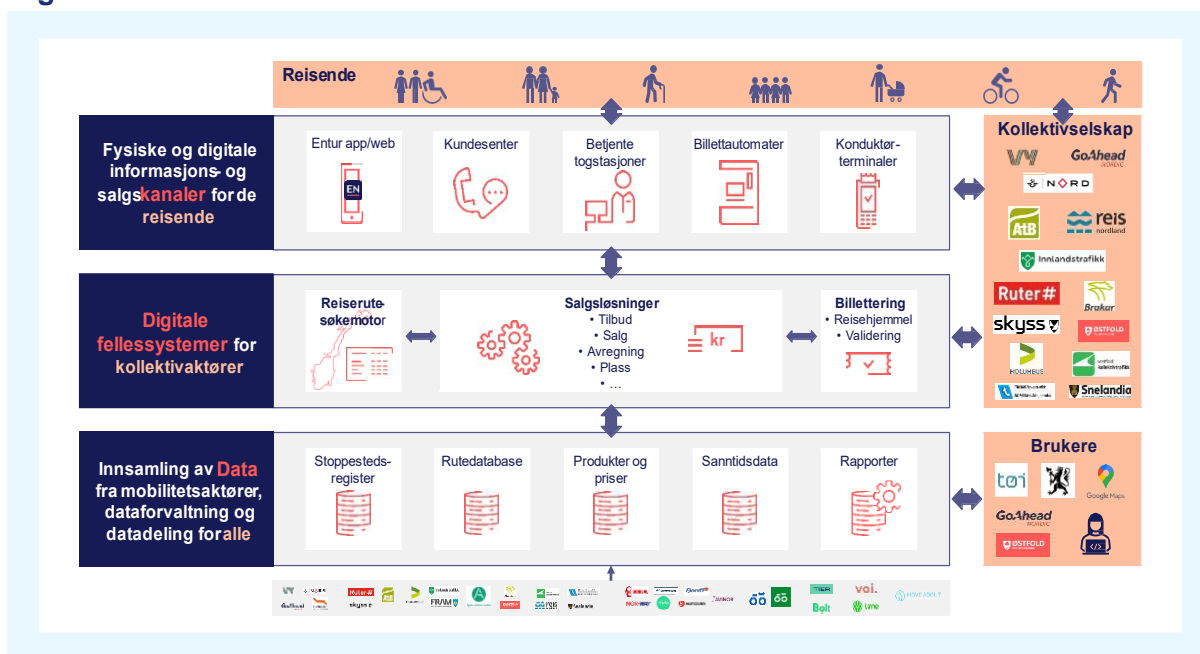
4 Entur og samferdselsmyndighetene sitt bidrag til sømløse kollektivreiser

4.1 Enturs ulike aktiviteter

Entur opererer med bakgrunn i avtale med Jernbanedirektoratet og leverer flere tjenester til kollektivsektoren i Norge. Selskapet samler inn data fra kollektivaktører og gjør disse tilgjengelig for alle. I tillegg utvikler og drifter Entur digitale fellessystemer for togoperatørene og andre kollektivaktører, herunder en reisesøkemotor, salgs- og billetteringsløsninger. Entur driver også fysiske og digitale informasjon- og salgskanaler for de reisende, herunder Entur-appen, kundesenter og betjente togstasjoner. Enturs aktiviteter er vist i figur 2.

Enturs ulike oppgaver er et resultat av flere forhold. Da Entur som en del av jernbanereformen ble skilt ut fra daværende NSB, overtok de oppgaver som togselskapenes salgs- og billetteringssystem, kundesenter og betjente stasjoner. Samtidig fikk Entur også oppgaver med å drive en rutedatabase og legge til rette for en nasjonal konkurransenøytral reiseplanlegger og elektronisk billettering for all kollektivtrafikk. I denne forbindelse overtok Entur oppgaver fra selskapene Norsk Reiseinformasjon og Interoperabilitetstjenester, som da leverte tjenester for innhenting og tilgjengeliggjøring av rutedata og elektronisk billettering.⁵⁰ Etableringen av nasjonale rutedata bygger på nasjonale lover og forpliktelser og internasjonale direktiver gjennom EØS-avtalen.⁵¹

Figur 2 Hva Entur leverer til hvem



Kilde: Entur

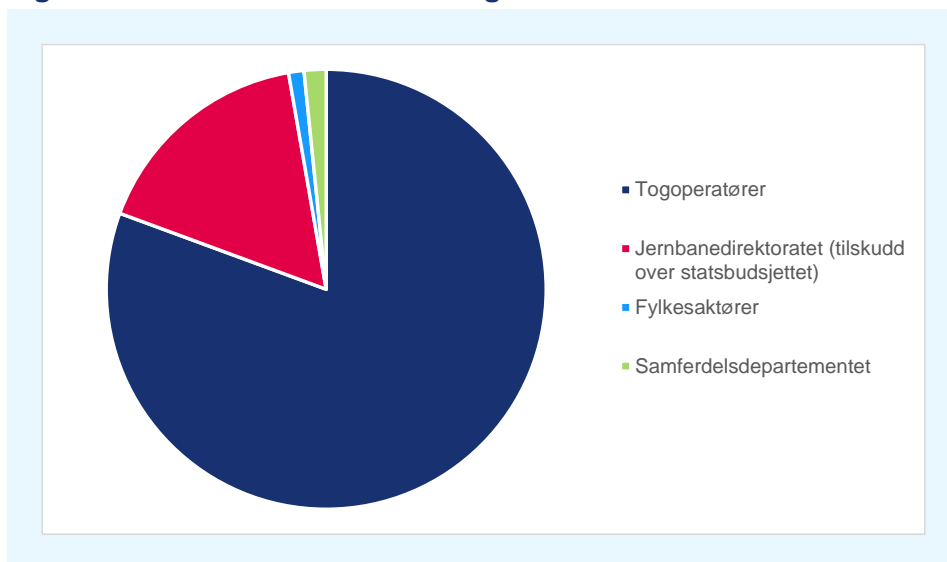
⁵⁰ Prop 122 S (2015–2016) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016*, s. 95. Prop. 126 S (2015–2016) *Nokre saker om luftfart, veg, særskilte transporttiltak og jernbane*, s. 4–5.

⁵¹ Normativ Håndbok N801, *Nasjonale rutedata: Rammer og informasjonselementer*, s. 5.

4.1.1 Enturs finansieringskilder

Enturs kunder er i hovedsak togoperatørene og de fylkeskommunale kollektivaktørene. Entur hadde i 2022 et budsjett på om lag 600 millioner kroner. Sammensetningen av selskapets finansieringskilder er vist i figur 3.

Figur 3 Enturs kilder til finansiering i 2022



Kilde: Entur.

Over tre fjerdedeler av Enturs budsjett, og i underkant av 500 millioner kroner, kommer fra togoperatørene, som gjennom trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet er pålagt å bruke de fleste av Enturs tjenester. Beløpet dekker salgs- og billetteringsløsninger, reiseinformasjon og salg gjennom Enturs digitale kanaler, kundesenter, servicekontor på fem togstasjoner, hittegods og systemer og informasjon om å reise med tog i inn- og utland. I 2022 var tilskuddet over statsbudsjettet på 103 millioner kroner, som blant annet gikk til den nasjonale reiseplanleggeren.⁵²

De fylkeskommunale aktørene som ønsker å benytte Enturs tjenester, må betale for dette, enten gjennom agentavtaler for salg av billetter eller i forbindelse med OMS-samarbeidet. De fylkeskommunale aktørene som Entur hadde avtaler med i 2022, bidro med totalt 7 millioner kroner til finansieringen av selskapet. I tillegg fikk Entur 10 millioner kroner fra Samferdselsdepartementet knyttet til et spesifikt oppdrag om tverrsektorielt datasamarbeid der de har en koordinerende rolle.⁵³

4.1.2 Enturs kostnadsfordeling

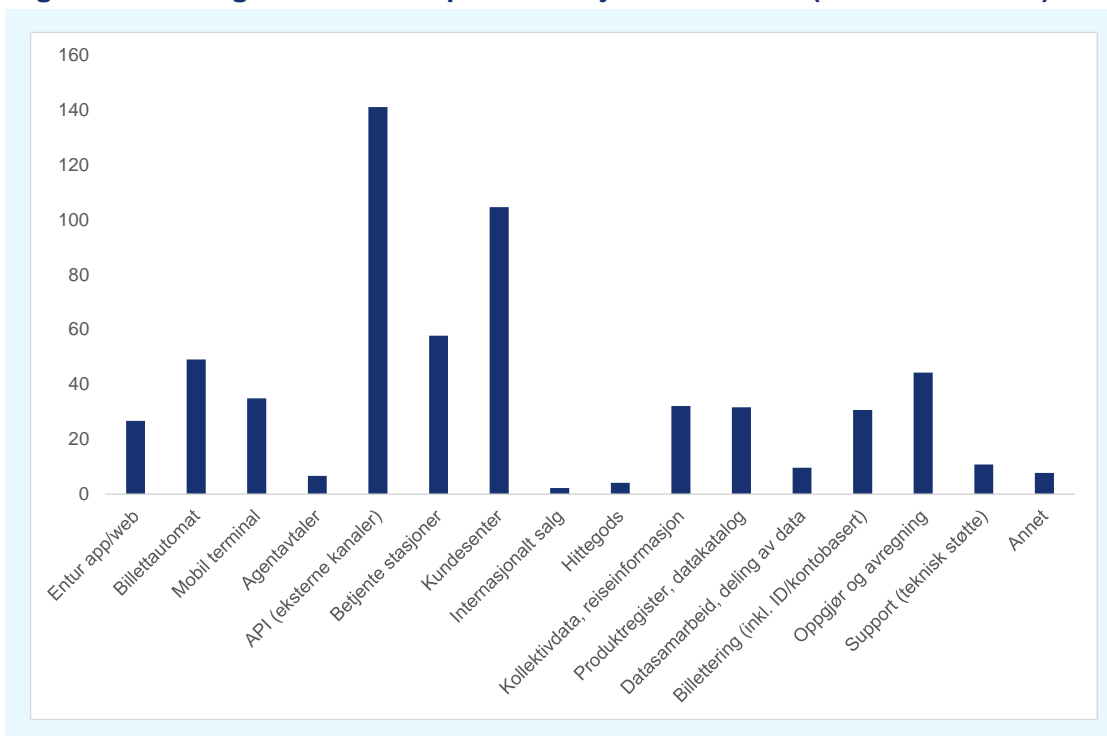
Entur fordeler sine kostnader på tjenester innenfor fire hovedområder. Dette er salgskanaler, kundeservice (betjent), tilskuddsfinansierte tjenester og andre tjenester. Salgskanaler er det største området med 44 prosent av driftskostnadene i 2022. Her ligger salgstjenestene som app/web, billettautomat, mobil terminal, agentavtaler og API. Kundeservice (betjent) utgjør 28 prosent, og her er tjenestene betjente stasjoner, kundesenter, internasjonalt salg og hittegods. De tilskuddsfinansierte tjenestene med 19 prosent består av aktiviteter knyttet til datainnhenting og -deling, produktregister og systemer for billettering. I tillegg kommer andre tjenester med 9 prosent som er administrative aktiviteter knyttet til oppgjør og «support».⁵⁴ Fordelingen på de ulike tjenestene framgår av figur 4.

⁵² E-post fra Entur til Riksrevisjonen 13. oktober 2023.

⁵³ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 13. oktober 2023.

⁵⁴ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 13. oktober 2023.

Figur 4 Fordeling av kostnader på Enturs tjenester i 2022 (millioner kroner)



Kilde: Entur.

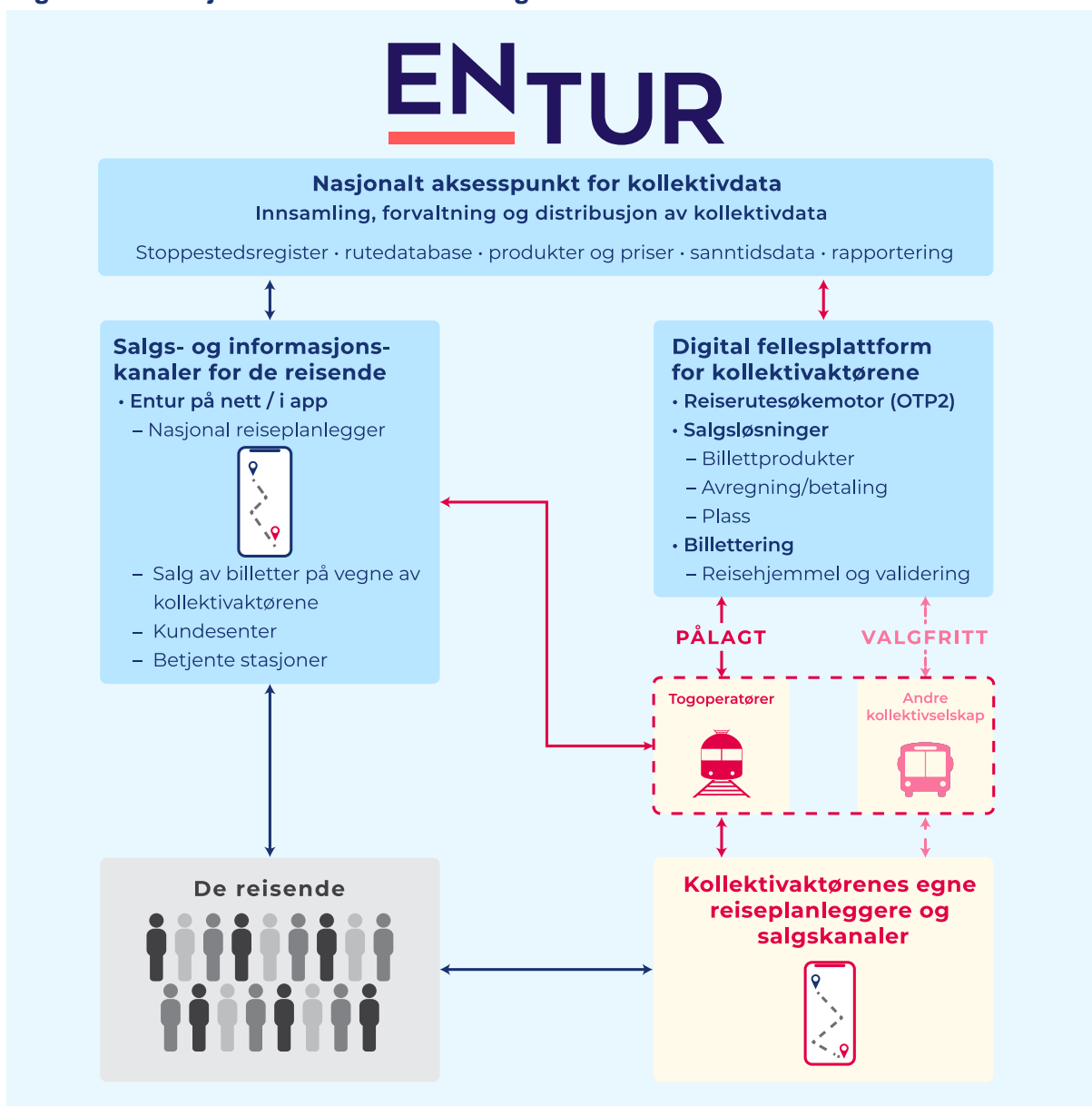
Som det framgår av figuren er det arbeidet med API (eksterne kanaler) som koster mest. API står for «Application Programming Interface» og er et sett med definerte metoder og regler som gjør at ulike programvareapplikasjoner og systemer kan utveksle data. Kostnaden knyttet til API utgjorde 141 millioner kroner i 2022, og en stor del av dette er knyttet til oppkobling av eksterne kanaler til Enturs bakenforliggende salgs- og billetteringssystemer.

Kundesenter og betjente stasjoner hadde også relativt høye kostnader på hhv. 105 og 58 millioner kroner. Arbeidet med Enturs app/web hadde en kostnad på 27 millioner kroner, noe som utgjør 4 prosent av de totale driftskostnadene. Hvis vi trekker ut felleskostnadene som knyttes opp til tjenesten var kostnaden 17 millioner kroner.

4.2 Reisendes bruk av Enturs digitale kanaler

Entur leverer flere tjenester til Kollektiv-Norge som skal gjøre det lettere for folk å gjennomføre reiser med kollektivtransport, blant annet gjennom å samle inn å gjøre tilgjengelig kollektivdata gjennom åpne API-er for alle som ønsker å bruke det. Enturs tjenester til Kollektiv-Norge er illustrert i figur 5.

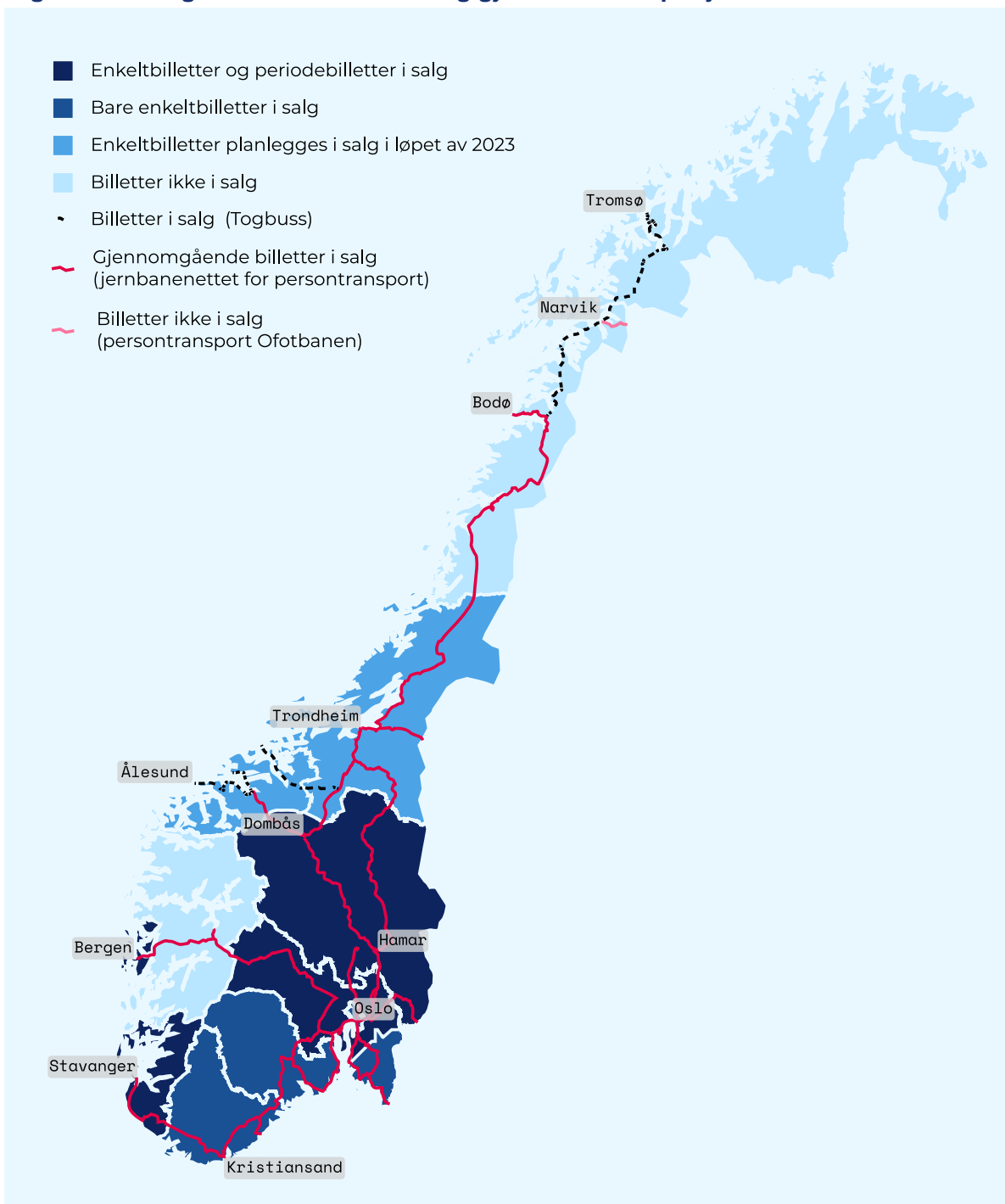
Figur 5 Enturs tjenester til Kollektiv-Norge



Kilde: Riksrevisjonen.

En viktig del av Enturs bidrag til sømløse kollektivreiser er å være en konkurransenøytral reiseplanlegger og en kanal hvor reisende kan kjøpe billetter. Reiseplanleggeren til Entur er tilgjengelig på Enturs nettsted og i Entur-appen. I reiseplanleggeren er det også mulig for de reisende å kjøpe de billettene som Entur selger for togoperatørene og de fylkeskommunale kollektivaktørene som Entur har agentavtale med. Enturs billettsalg dekker områdene som er vist i figur 6.

Figur 6 Dekningsområdet for billettsalg gjennom Entur per juni 2023



Kilde: Riksrevisjonen.

I Entur-appen og på Enturs nettsider er det mulig å kjøpe enkeltbilletter til kollektivreiser med de fylkeskommunale kollektivaktørene i Oslo (Ruter), Viken (Ruter, Brakar og Østfold kollektivtrafikk), Innlandet (Innlandstrafikk), Vestfold og Telemark, Agder (Agder kollektivtrafikk) og Rogaland (Kolumbus). I flere av regionene er det i tillegg mulig å kjøpe periodebilletter, som for eksempel månedskort. Entur selger også billetter for Skyss for de områdene som er omfattet av bymiljøavtalen i Bergen, og for AtB for de områdene som er omfattet av bymiljøavtalen med Trondheim. Entur selger billetter på vegne av alle togoperatørene med unntak av Flytoget og av persontrafikken som skjer på Ofotbanen.

Vy, som er den største togoperatøren selger billetter på vegne av andre operatører. I tillegg til å selge egne billetter, selger de billetter for SJ Nord og Go-Ahead. Go-Ahead selger bare egne billetter, mens

SJ Nord har lagt ned sin egen salgskanal og selger bare billetter gjennom Entur og Vys salgskanal. Flytoget opererer ikke etter trafikkavtale med Jernbanedirektoratet og er derfor ikke pålagt å bruke Entur. De selger sine egne billetter. Se figur 7.

Figur 7 Togoperatørens salgskanaler

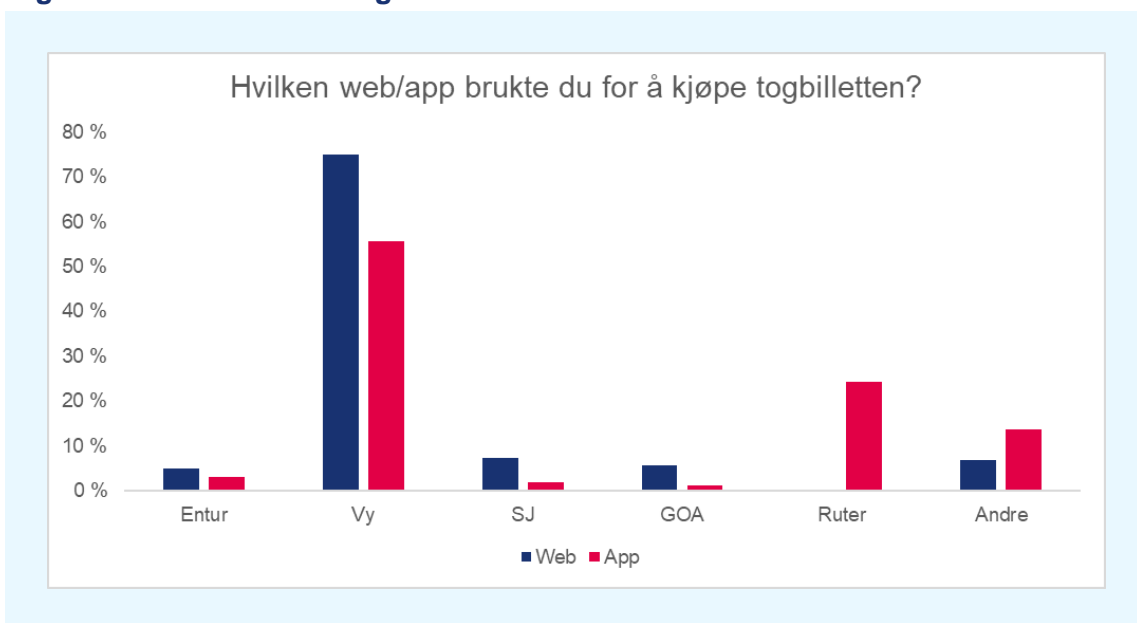
ENTUR	VY	GoAhead NORDIC	NORD	FLYTOGET AIRPORT EXPRESS	har billettsalg for:
✓	✓				VY
✓	✓	✓			GoAhead NORDIC
✓	✓				NORD
				✓	FLYTOGET AIRPORT EXPRESS

Kilde: Riksrevisjonen.

Det er fremdeles store områder i Norge hvor det ikke er mulig å kjøpe billetter via Entur. Dette gjelder for deler av Vestland fylke, for Møre og Romsdal og for Nord-Norge. Entur har imidlertid som mål at de vanligste enkeltbillettene i hele landet skal være tilgjengelige for kjøp gjennom Entur i løpet av 2023.⁵⁵

Enturs markedsandeler for billettsalg til sluttkunden er lave. I 2022 står Enturs digitale kanaler for omkring tre prosent av billettsalget til Vy, sju prosent av billettsalget til SJ Nord og under fire prosent av billettsalget til Go-Ahead.⁵⁶ Etter at SJ Nord la ned egen salgskanal i 2023 har hovedvekten av SJ-billettene ifølge Entur blitt flyttet over til deres kanaler.⁵⁷ Jernbanedirektoratets kundeundersøkelser viser at tre fjerdedeler av de som kjøpte billetter via ulike nettsider, gjorde det gjennom Vy, og over halvparten av de som kjøpte billett i app, brukte Vy. Enturs markedsandel på nett og i app for togbilletter var på 3 prosent. Figur 8 viser hvordan salget av togbilletter på nett og i app er fordelt mellom aktørene.

Figur 8 Markedsandeler togbilletter



Kilde: utdrag fra Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse for 2021 til og med første kvartal 2023.

⁵⁵ Enturs års- og bærekraftsrapport for 2022.

⁵⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023, referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SJ Nord 27. januar 2023 og referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Go-Ahead Norge 23. januar 2023.

⁵⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

Entur selger også billetter for de fylkeskommunale kollektivaktørene de har inngått agentavtale med. Det omfatter Innlandstrafikk, Farte, Østfold kollektivtrafikk, Brakar og Agder kollektivtrafikk. Entur forventer at det i løpet av 2023 også vil omfatte for AtB, FRAM og kanskje Reis Nordland.⁵⁸

I tillegg selger Entur billetter for de regionale aktørene som Jernbanedirektoratet har inngått takstsamarbeidsavtaler med: Ruter, Skyss, Kolumbus og AtB for de områdene som er omfattet av avtalene. Fra intervjuene med de fylkeskommunale kollektivaktørene går det frem at Entur selger rundt 20 prosent av Innlandstrafikk sine billetter, 5 prosent av Farte sine billetter og en ubetydelig andel av enkeltbilletter for områdene som dekkes av Ruter, AtB, Kolumbus, Brakar, Østfold kollektivtrafikk og Skyss. Se figur 9.

Figur 9 Enturs billettsalg for de fylkeskommunale kollektivaktørene

	Tilgjengelige billetter	Andel salg gjennom Entur
Agder kollektivtrafikk	✓	Tilgjengelig fra juni 2023
AtB (Trøndelag)*	✓	1–2 %
Brakar (Buskerud/Viken)	✓	2 %
FRAM (Møre og Romsdal)*		
Farte (Vestfold og Telemark)	✓	5 %
Innlandstrafikk	✓	20 %
Kolumbus (Rogaland)	✓	1 %
Reis (Nordland)		
Ruter (Oslo/Viken)	✓	1 %
Skyss (Vestland)	✓	2 %
Snelandia (Finnmark)		
Troms fylkestrafikk		
Østfold kollektivtrafikk	✓	1 %

✓ Billetter har vært tilgjengelig hos Entur gjennom takstsamarbeidsavtale med jernbanen i deler av regionen
 * Planlagt tilgjengelige billetter gjennom Entur i hele regionen i løpet av 2023

Kilde: sammenstilling av informasjon fra intervjuene med kollektivaktørene.

Hva gjelder bruken av kollektivaktørenes apper hadde Entur i 2022 i gjennomsnitt 88 500 unike månedlige brukere. Det anslås til sammenligning at Skyss hadde om lag 220 000⁵⁹, Kolumbus 326 000⁶⁰, AtB 140 000⁶¹ og Vy 790 000⁶² unike brukere. Ruter hadde litt i overkant av en million unike brukere av sin app.⁶³ Entur har en målsetning om å øke antall unike brukere med 25 prosent i 2023,⁶⁴ noe det ser ut til at de kan klare basert på tall per august 2023 hvor det månedlige gjennomsnittet lå på 156 000.⁶⁵

⁵⁸ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 7. juni 2023.

⁵⁹ E-post fra Skyss til Riksrevisjonen 13. april 2023.

⁶⁰ E-post fra Kolumbus til Riksrevisjonen 29. mars 2023.

⁶¹ E-post fra AtB til Riksrevisjonen 23. mars 2023.

⁶² Vygruppens års- og bærekraftsrapport for 2022.

⁶³ E-post fra Ruter til Riksrevisjonen 19. september 2023

⁶⁴ Enturs års- og bærekraftsrapport for 2022.

⁶⁵ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 13. oktober 2023.

4.2.1 Hvordan forholder myndighetene seg til de lave salgstallene til Entur?

Enturs virksomhet utgjør en del av statens samlede sektorpolitikk på jernbaneområdet. Samferdselsdepartementet har rollen som både eier og sektormyndighet. I rollen som sektormyndighet legger departementet rammer for virksomheten til Entur gjennom arbeidet med statsbudsjettet, etatsstyringen av Jernbanedirektoratet som koordinerende aktør for jernbanesektoren og forvaltning av lov- og forskriftsreguleringer på jernbane- og kollektivområdet. Det er med utgangspunkt i disse rollene og tilhørende styringsvirkemidler at departementet setter rammene for virksomheten til alle underliggende virksomheter.⁶⁶ Jernbanedirektoratet følger opp aktører i kollektivsektoren gjennom avtalestyring, og inngår avtaler med togoperatørene, Entur og etter behov med fylkeskommuner og kollektivselskaper.⁶⁷ Se vedlegg om departementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet, eierstyring av Entur og Jernbanedirektoratets avtaler med kollektivaktørene.

Samferdselsdepartementet har som sektormyndighet ikke satt et konkret mål for hvilken markedsandel Entur skal oppnå. Som eier har departementet en dialogbasert tilnærming, og de prøver å forstå og utfordre selskapet. Departementet mener at de bør være varsomme med å fastsette konkrete mål på et område som er i så sterk utvikling.⁶⁸

Entur representerer billetteringsløsningene som Jernbanedirektoratet tilbyr togoperatørene, og er derfor en viktig avtalepartner for direktoratet. Jernbanedirektoratet mener det er uheldig at Enturs app ikke blir brukt mer enn den gjør, og at det brukes midler på noe som ikke blir vel anvendt.⁶⁹ Jernbanedirektoratet har tatt flere grep for å bøte på de underliggende problemene som forklarer Enturs lave markedsandel, og disse er redegjort for i senere kapitler.

4.2.2 Hvorfor er det uheldig at Entur ikke blir brukt til å søke opp og kjøpe billett?

Jernbanedirektoratet ønsker at de reisende i størst mulig grad bruker Enturs reiseplanlegger/app når de søker opp og bestiller billetter.⁷⁰ I motsetning til de kommersielle aktørene, som Vy og Google Maps, er Enturs reiseplanlegger pålagt å være konkurransenøytral. Vy er en rent kommersiell aktør og kan innrette sin egen reiseplanlegger/app på en måte som gir deres egne tilbud et fortrinn.

Når Entur gjør billetter tilgjengelig for salg er det ifølge dem relativt enkelt for andre reiseplanleggere som baserer seg på Enturs API-er å gjøre det samme.⁷¹ Per i dag kan både Entur og Vy sine apper brukes til å kjøpe kombinasjonsreiser med tog og fylkeskommunal kollektivtrafikk i mange, men ikke alle områder. Entur har avtale med noen flere fylkeskommunale kollektivselskaper enn det Vy har, mens Vy selger ekspressbussbilletter til Vy Buss hvilket Entur ikke gjør.

Reisesøk som gjennomføres gjennom Vys app og på Vy.no, er basert på søkealgoritmen til Entur. Ifølge Vy vil derfor deres reiseplanlegger vise like og likt rangerte reiseforslag som reiseplanleggeren i Enturs app. Vy gjør imidlertid noen manuelle tilpasninger for å kunne vise flere reiseforslag, som for eksempel Vy Buss og buss for tog. Vy mener at Enturs algoritme har for strenge kriterier, og at den luker bort noen Vy-reisealternativer som ikke burde lukes bort.⁷² Jernbanedirektoratets erfaring er at Vy som regel, hvis ikke alltid, viser egne ruter først ved reisesøk (både tog og buss).⁷³

I de fleste tilfeller viser våre undersøkelser at det ikke er vesentlige avvik i reisetid, foreslåtte reiseruter eller pris mellom Vy, Google Maps og Entur. Den reisende har imidlertid ingen garanti for at de kommersielle aktørene viser de beste reisene sett fra kundens ståsted. Vy viser dessuten bare reiser

⁶⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 23. desember 2022, *Oppstart av hovedanalyse og oversendelse av revisjonskriterier – tilbakemelding på revisjonskriteriene*.

⁶⁷ Instruks for Jernbanedirektoratet, fastsatt av Samferdselsdepartementet 10. mars 2021.

⁶⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

⁶⁹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

⁷⁰ Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi, 27. november 2019.

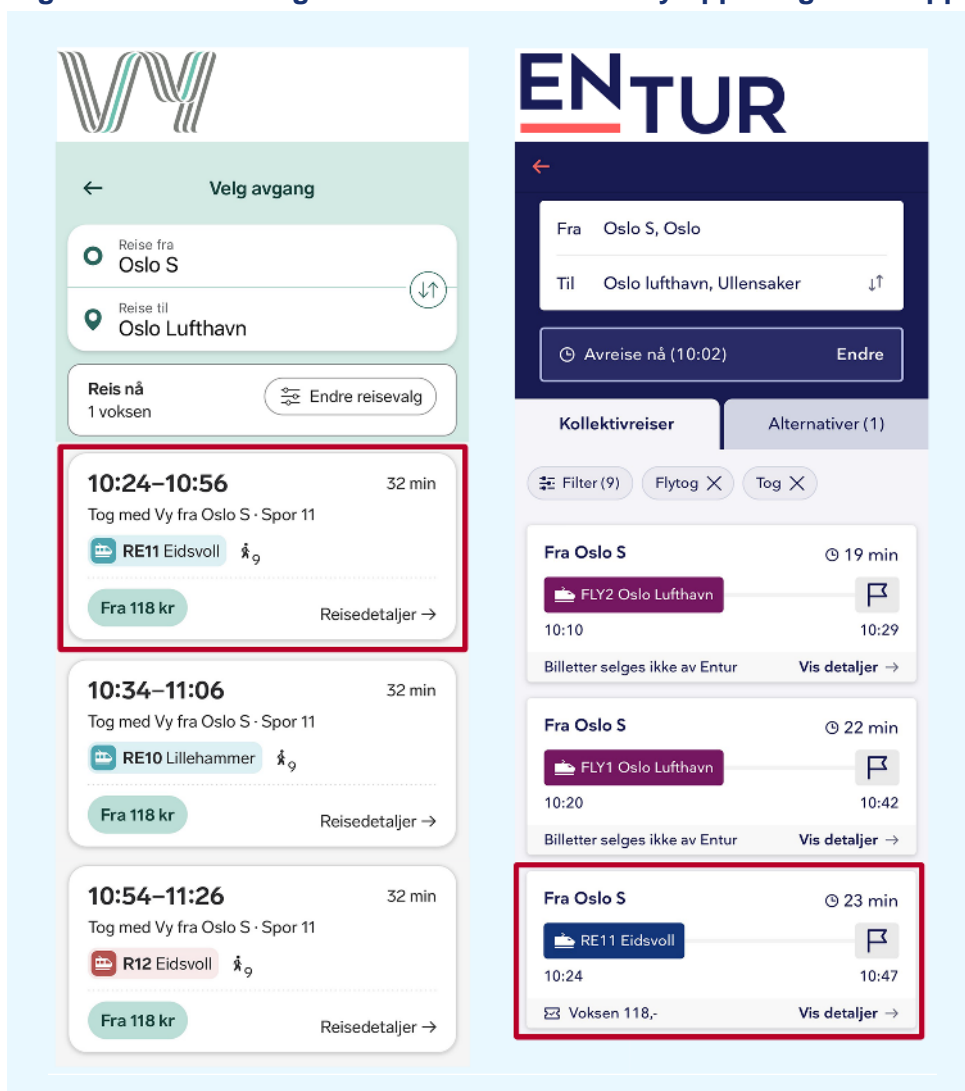
⁷¹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

⁷² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

⁷³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

som tilbys av Vy selv og av selskaper Vy har eller ønsker å ha samarbeidsavtaler med.⁷⁴ For reisesøk mellom Oslo S og Oslo lufthavn Gardermoen (figur 10) kommer eksempelvis ikke Flytoget opp som et reiseforslag i Vy-appen.

Figur 10 Reiseforslag Oslo S–Oslo lufthavn i Vy-appen og Entur-appen



Kilde: skjermbilde fra Vy-appen og Entur-appen, 23. mai 2023.

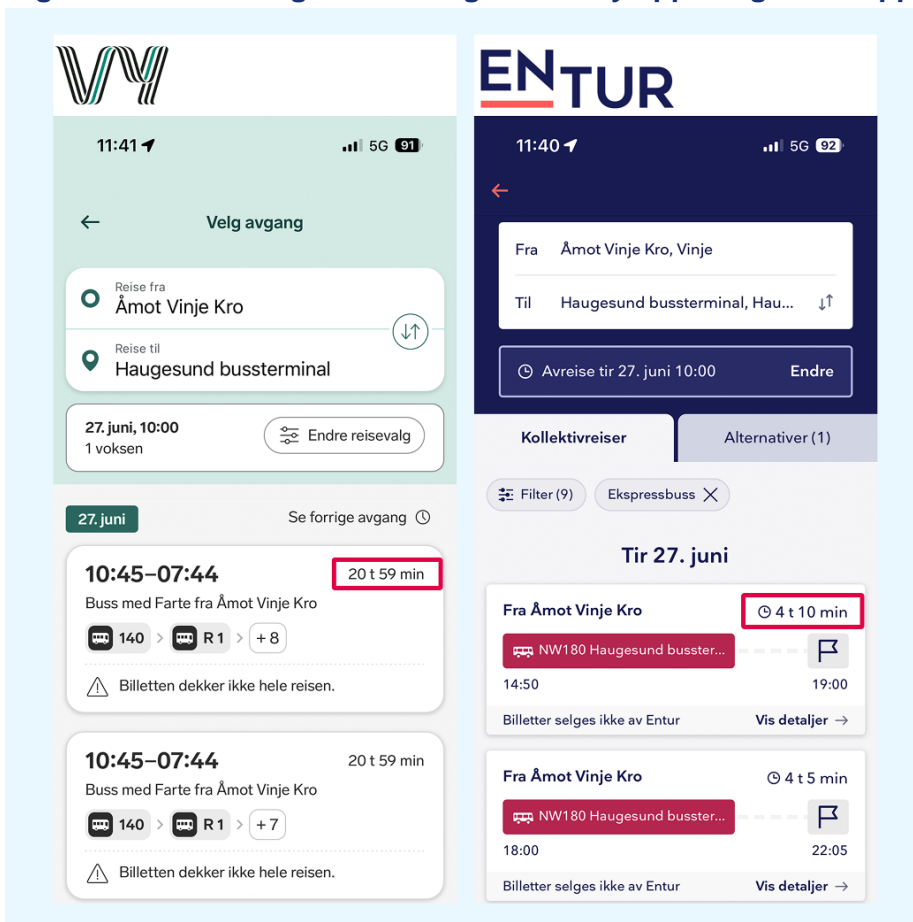
Vy ønsker å formidle billetter til alle kollektivreiser med de fylkesregionale kollektivaktørene, men gjør ikke dette i dag. De selger for eksempel ikke billetter til reiser i Nord-Norge, Trøndelag og deler av Vestland.⁷⁵ På samme måte som Entur viser Vy likevel reiseforslag som inkluderer reiser med disse kollektivselskapene, selv om de ikke selger billett for dem. Dette er i motsetning til reiser med blant annet Flytoget og konkurrerende ekspressbusselskaper, som ikke dukker opp i Vys resultatliste i det hele tatt selv om reiser med disse selskapene kunne vært relevant for den reisende. Vy informerer heller ikke brukerne i de tilfellene der det finnes alternative kollektivreiser som ikke vises. Se eksempel i figur 11 der NOR-WAYs rute 180 ikke dukker opp i Vy-appen, men gjør det i Entur-appen, selv om brukeren da må videre til NOR-WAYs nettsider eller app for å kjøpe billett. Fra Enturs merkevareundersøkelser fremgår det at relativt mange oppfatter at Vy leverer reiseinformasjon og billettsalg på vegne av alle kollektivselskaper.⁷⁶ Dette er redegjort for i neste kapittel.

⁷⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

⁷⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

⁷⁶ Entur – merkevaremåling Q4 2022 – utført av RED dentsu X.

Figur 11 Reiseforslag Åmot–Haugesund i Vy-appen og Entur-appen



Kilde: skjermbilde fra Vy-appen og Entur-appen, 23. mai 2023.

Jernbanedirektoratet har også reagert på at Vy legger på gebyrer når de formidler billetter på vegne av SJ Nord og Go-Ahead. Dette formidlingsgebyret utgjør en ekstrakostnad for den reisende når de bestiller togbillett med SJ Nord og Go-Ahead gjennom Vy.⁷⁷ Vy opplyser at formidlingsgebyret er satt ut fra bransjepraksis og forhandlinger. Vy mener at tillegget kommer tydelig frem i kjøpsløpet, på kvitteringen og på vy.no, og peker på at de kun har mottatt noen henvendelser om praksisen, men ingen klager.⁷⁸ I Vy-appen opplyses det om formidlingsgebyret, men ikke før kunden har trykket og bekreftet reisen til den gitte prisen og ber om å få se en utregning av totalprisen.

4.3 De reisendes kjennskap til Entur og Entur-appen

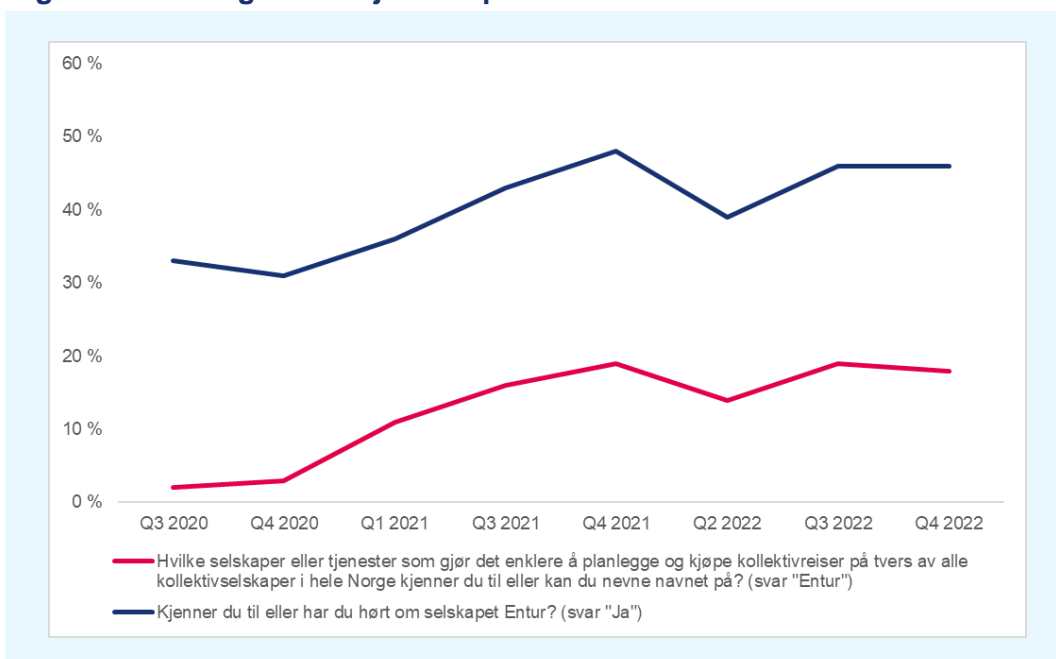
Entur gjennomfører jevnlig markedsundersøkelser. I den siste undersøkelsen fra 2022 oppga kun 18 prosent av respondentene Entur som svar på spørsmålet «Hvilke selskaper eller tjenester som gjør det enklere å planlegge og kjøpe kollektivreiser på tvers av alle kollektivselskaper i hele Norge, kjenner du til eller kan du nevne navnet på?». Til sammenligning oppga 29 prosent av respondentene Vy på samme spørsmål. På spørsmål om respondenten kjenner til Entur, svarte litt under halvparten «Ja». En tredjedel har et godt inntrykk av Entur, og en fjerdedel kjenner til Entur-appen. Rundt 13 prosent har benyttet Entur-appen, noe som er ett prosentpoeng høyere enn året før. Andelen av respondentene som kjenner til Entur, har økt noe over tid.⁷⁹ Se figur 12.

⁷⁷ Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi, 27. november 2019.

⁷⁸ Brev fra Vygruppen til Riksrevisjonen 12. januar 2023.

⁷⁹ Entur – merkevaremåling Q4 2022 – utført av RED dentsu X.

Figur 12 Utvikling i folks kjennskap til Entur



Kilde: Entur – merkevaremålinger – utført av RED dentsu X.

NB! Brudd i tidsserie imellom 2021 og 2022 som gjør at nivåene ikke er fullt ut sammenliknbare over tid.⁸⁰

Jernbanedirektoratet får togoperatørene til å gjennomføre kundetilfredshetsundersøkelser blant passasjerene på toget. For undersøkelsene gjennomført i 2022 visste i gjennomsnitt 22 prosent av respondentene at de kunne ha kjøpt billetten sin i Entur-appen, mens 81 prosent var klar over at de kunne bruke Vy-appen. I 2023 hadde andelen som visste de kunne brukt Entur økt til 26 prosent.⁸¹

4.3.1 Markedsføring av Entur-appen

Da Entur ble skilt ut fra daværende NSB i 2016, beholdt NSB kundene i sin salgskanal. I overgangen fra NSB til Vy «eide» NSB kundedialogen, og gjennom NSB-appen og i annen kommunikasjon ble de reisende oppfordret til å laste ned Vy-appen. Entur ble derfor nødt til å bygge opp sin kundedatabase fra bunnen.⁸² Entur har vært, og er fortsatt, avhengig av markedsføring for å gjøre seg kjent blant reisende, men de har begrenset med midler som kan brukes til dette formålet.

Da Entur ble opprettet som selskap, måtte myndighetene finne ut av hva billetteringstjenestene kostet. De tok da utgangspunkt i hva dette hadde kostet hos NSB. Her ble kostnadene knyttet til markedsføring i svært liten grad tatt hensyn til.⁸³ Entur finansierer markedsføring med midler fra togoperatørene.⁸⁴ Dette er problematisk fordi Vy, som utgjør Enturs største finansieringskilde gjennom trafikkavtalen med Jernbanedirektoratet, ikke ønsker at Entur skal bruke penger på markedsføring, i motsetning til hva SJ Nord og Go-Ahead ønsker. Ifølge Jernbanedirektoratet tillater ikke dagens regime at Entur kan finansiere markedsføring med inntektene de har fra togoperatørene.⁸⁵

Tidligere har Entur lagt mest vekt på arbeidet med baksystemene og hatt en holdning om at de ikke skulle markedsføre Entur-appen overfor brukerne. Dessuten var kanalen umoden, og under pandemiårene ble det vurdert som lite hensiktsmessig å markedsføre kollektivreiser.⁸⁶ I stedet ville de bruke markedsføringen til å øke folks kjennskap til og kunnskap om Entur som selskap. Dette ble gjort

⁸⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

⁸¹ Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse for 2022 og til og med tredje kvartal 2023.

⁸² Svar fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet på oppdrag 3.4.2 i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2022.

⁸³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

⁸⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

⁸⁵ Referat fra møtet mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

⁸⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

for å unngå å skape misnøye hos fylkeskommunene som gjerne vil at kundene bruker deres apper, noe som kunne svekke mulighetene for fremtidige samarbeid.⁸⁷

Hva gjør myndighetene for å styrke de reisendes kjennskap til Entur?

Jernbanedirektoratet har ikke vært enige i Enturs tilbakeholdenhet i markedsføringen, og har ment at Entur måtte bli synligere og mer kjent. Dette kommer frem i direktoratets salgs- og distribusjonsstrategi fra 2019. Jernbanedirektoratet følger opp Enturs markedsføring i statusmøtene de har med selskapet, men de kan ikke pålegge Entur at de skal prioritere dette når de ikke har fått finansiering til det.⁸⁸

Entur har uttrykt overfor Jernbanedirektoratet at det er behov for ekstra finansiering dersom de skal realisere det som direktoratets salgs- og distribusjonsstrategi legger opp til.⁸⁹ Entur har også bedt om at det settes av øremerkede midler til markedsføring gjennom økt tilskudd til den nasjonale reiseplanleggeren og økt vederlag ved oppstart av trafikkpakkene på Østlandet.⁹⁰ Direktoratet har svart nei til dette og mener at Entur kan finne markedsføringsmidler innenfor sitt eget økonomiske handlingsrom,⁹¹ gjennom omprioriteringer eller effektivisering. Selskapet er gitt anledning av sitt eget styre til å ha et mål om en avkastning på inntil fem prosent, og direktoratet mener et slikt eventuelt overskudd kan brukes til å finansiere markedsføringen.⁹² Entur påpeker at disse midlene ikke finnes i dag.⁹³

Samferdselsdepartementet viser til at Entur har vært gjennom ulike faser, og selskapet har i de første årene prioritert å integrere nye togoperatører og å legge til rette for god kvalitet på tjenestene til togoperatørene ved blant annet å modernisere den digitale infrastrukturen, foran å øke kjennskapen til appen.⁹⁴ Enturs prioriteringer har vært omforent med departementet. Samferdselsdepartementet vurderer det som positivt at de reisendes kjennskap til Entur har økt.⁹⁵

Samferdselsdepartementet har som forvalter av eierskapet i Entur hatt dialog med selskapet om markedsføringen. Departementet viser til at det ligger til styrets ansvar å forvalte virksomheten, herunder prioritere bruk av økonomiske midler til markedsføring. Departementet vurderer at selskapets avveining av hvor synlige de skal være, har vært fornuftig.⁹⁶ Departementet har forståelse for at slike vurderinger kan være krevende.⁹⁷

4.4 Entur-appens nytteverdi for de reisende

Jernbanedirektoratets undersøkelser viser at kundene ønsker én overordnet løsning som kan samordne reiseplanlegging, billettkjøp og sanntidsinformasjon for alle kollektivreiser i én app.⁹⁸ Samtidig er de reisende relativt fornøyde med de kanalene de bruker i dag. De er svært fornøyde med reiseplanleggeren Google Maps⁹⁹ og liker å kjøpe billett hos selskapet de skal reise med. Den generelle oppfatningen er at ingen av de digitale tjenestene skiller seg ut som klart bedre eller dårligere enn andre.¹⁰⁰

⁸⁷ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T2-rapportering, 9. oktober 2019 og referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, årsmøte 2019, 14. oktober 2019.

⁸⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

⁸⁹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T1-rapportering 2020, 18. mai 2020.

⁹⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

⁹¹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur om årlige bilagstekster 2. februar 2022.

⁹² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

⁹³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

⁹⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

⁹⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

⁹⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

⁹⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

⁹⁸ *Forventninger og smertepunkter – Hva er en sømløs reise?* En innsiktsanalyse utført av Opinion på vegne av Jernbanedirektoratet.

⁹⁹ Jernbanedirektoratets mobilitetsstrategi – nåsituasjonsanalyse av 2020.

¹⁰⁰ *Forventninger og smertepunkter – Hva er en sømløs reise?* En innsiktsanalyse utført av Opinion på vegne av Jernbanedirektoratet.

Fra Enturs egne kundeundersøkelser går det frem at om lag 40 prosent av de reisende som kjenner til Entur, er enige i utsagnet om at Entur gjør det enklere å velge kollektivt.¹⁰¹ Samtidig viser Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse at Enturs digitale tjenester ikke er noe dårligere for de reisende enn de andre appene. Nesten alle respondentene som hadde brukt Entur da de kjøpte togbilletten sin, mente at det alt i alt var enkelt å finne et godt reiseforslag og kjøpe billett hos Entur.¹⁰² Enturs app får også høy score i appbutikker.

De regionale kollektivselskapene tilbyr kundene en løsning som samordner reiseplanlegging, billettkjøp og sanntidsinformasjon som er relevant for deres region og for «hverdagsreisene», i én app. Flere av togoperatørene og de fylkeskommunale kollektivaktørene peker på at det er en fordel for kundene at operatørene kan kommunisere direkte med dem, og mange trekker frem at det er en del funksjonalitet og billettprodukter som ikke er tilgjengelige i Enturs salgsløsninger. De fleste fremhever at muligheten for direkte og umiddelbar kommunikasjon med kundene, og da spesielt ved avvik fra oppsatt rute, gir kundene et viktig insentiv for å ikke bytte til Entur. Intervjuene viser at den generelle oppfatningen av Entur er at de er satt i en posisjon hvor de må lage standardiserte løsninger som er tilpasset svært mange ulike behov, noe som hindrer at det kan bli en god nøytral kanal som imøtekommer og ivaretar alle enkeltoperatørenes spesialbehov samtidig.¹⁰³

Generelt er de regionale kollektivaktørene og togoperatørene godt fornøyd med Enturs API-er som de benytter til utviklingen av egne reiseplanleggere, og de er positivt innstilt til merverdien av Entur som et tillegg til egen salgskanal. Mange oppfatter imidlertid at Entur fremdeles er best rigget for å håndtere reiser som foregår med tog. Det går også frem av intervjurunden at mange av aktørene opplever at Enturs struktur og systemer er for lite fleksible, noe som går ut over den reisende. Aktørene savner for eksempel mulighet til å tilby ulike billettprodukter, sette dynamiske priser, integrere flere transportformer og la kunden gjøre reisesøk på flere kriterier enn det som er mulig i dagens system.

4.4.1 Kollektivaktørene deler data med Entur, men ikke alt

Alle kollektivaktørene er pålagt å dele rutedata med Entur etter standarder som Jernbanedirektoratet fastsetter i sine håndbøker. Håndbøkene omfatter imidlertid ikke alle dataene som kollektivaktørene genererer. Kollektivaktørene genererer også data som de blant annet bruker til å bedre funksjonaliteten i egne apper, og som de ikke ønsker å dele med Entur. Dette inkluderer blant annet sanntidsdata for posisjon av tog, buss eller ferge og for fyllingsgrad. Ifølge Entur ville denne typen data kunne gjøre Entur-appen bedre for de reisende, men siden kollektivaktørene ikke er pålagt å dele dataene, er det flere som lar være.¹⁰⁴ Se faktaboks 1 for eksempler.

¹⁰¹ Entur – merkevaremåling Q4 2022 – utført av RED dentsu X.

¹⁰² Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse for 2021 til og med første kvartal 2023.

¹⁰³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

¹⁰⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 7. desember 2022.

Faktaboks 1 Eksempler på data som ikke deles med Entur

Vy

I Vy-appen er det mulig å se fyllingsgraden for de ulike togavgangene. Dette er informasjon som de reisende synes er nyttig, blant annet fordi de da kan velge avganger og togvogner med mindre trengsel. Som bruker av Vy-appen kan du se fyllingsgrad på tog og i vogner i kategoriene rød, gul og grønn. Fyllingsgraden er ikke rådata, men er Vys tolkninger av fyllingsgradsdata basert på Vys kriterier for hva som er å anse som et togsett / en vogn med lav, middels og høy fyllingsgrad, og inngår i en egenutviklet tjeneste hos Vy. Entur har spurt Vy om tilgang til disse dataene, men Vy har da henvist til at Entur kan få disse hos Bane NOR. Bane NOR-dataene er imidlertid i et format som Entur ikke kan bruke.

Ruter

Ruter har lokasjons- og fyllingsgradsdata som benyttes i enkelte kundetjenester, men også i interne systemer og prosesser. Dette er data som ikke er tilgjengelige for eksterne. Ruter har en vedtatt strategi for deling av data der hovedprinsippet er at alle data som er produsert i kollektivtrafikken, skal være åpne data. Unntakene er personopplysninger, forretningssensitiv informasjon og forhold som berører sikkerhet. Ruter mener at posisjonen til kjøretøy i sanntid kombinert med antall passasjerer om bord i kjøretøyet er innenfor «sikkerhetsdefinisjonen», og deler derfor ikke disse dataene. Ruter opplyser at de ikke kan differensiere på tilgang til data eller på bruksområde, og at data som deles med Entur, derfor må gjøres tilgjengelig for andre også.

Kilde: Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023, referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Ruter 10. januar 2023 og referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

I intervjurunden med kollektivaktørene går det frem at mange er påholdne med å dele informasjon de oppfatter som konkurransesensitiv. Selv om de fleste anerkjenner Enturs merverdi som et supplement til deres egen salgskanal, problematiserer de fleste at dataene må rapporteres i henhold til kompliserte og ressurskrevende standarder. De ser liten eller ingen nytte i å dele mer enn det Entur har krav på gjennom samarbeidsavtalene. Det er også mange som problematiserer datadeling fra et samfunnssikkerhetsperspektiv. Flere har pekt på at det lenge har vært en utfordring å få klarhet i hvordan og til hvem Entur kan videredele data, og i hvilket format dette eventuelt skjer, og at det er uavklarte ansvarsforhold knyttet til hvordan personopplysninger og personvern blir ivaretatt i tilfeller hvor Entur skulle få eller får tilgang til slike opplysninger.

Både Entur og Jernbanedirektoratet viser til at de har begrensede sanksjonsmuligheter overfor de som ikke deler data, og at nye krav til deling av data ikke vil gi umiddelbar tilgang til nye data.¹⁰⁵

Prisinformasjon i Entur-appen

Billettpriser i Entur-appen vises bare i de tilfellene Entur kan selge billett. Entur har oppfordret aktørene til å sende inn prisinformasjon, men mottar per i dag ikke prisinformasjon for annet enn de billetter de selger. Entur er enige i at publisering av prisinformasjon i Enturs reiseplanlegger ville vært nyttig for den reisende, også i de tilfellene der de ikke selger billett.¹⁰⁶ Systemene som trengs for å kunne gjøre dette er på plass, men det gjenstår ifølge Entur noe mindre utviklingsarbeid for å kunne vise informasjonen.¹⁰⁷

Hva gjør myndighetene for å legge til rette for at Entur får data?

Direktoratet er kjent med at flere kollektivaktører (blant annet Ruter og Vy) har data som de bruker i egne apper, men som Entur ikke får tilgang til. De mener dette vil bedre seg når direktoratet får gitt ut ny håndbok om takstinformasjon. Per i dag har ikke direktoratet innført lovhjemlede retningslinjer som

¹⁰⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 7. desember 2022.

¹⁰⁶ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 9. mai 2023.

¹⁰⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

krever at kollektivaktørene deler disse dataene med Entur, men de prøver å legge til rette for mer deling av data utover kunngjøringsplikten gjennom dialog med aktørene, som ved avtaleinngåelser og samarbeidsprosjekter. Det pågår også et prosjekt om tverrsektorielt datasamarbeid som skal bidra til mer deling. Mer deling av data og bedre integrasjon av digitale tjenester er også spilt inn som et forslag til neste nasjonale transportplan.¹⁰⁸

Entur har gitt tydelig beskjed til Jernbanedirektoratet om at de ønsker tilgang til sanntidsdata, som fyllingsgrad og posisjonsdata fra de fylkeskommunale kollektivaktørene og togoperatørene,¹⁰⁹ og mener direktoratet bør vurdere å innføre incentivordninger som for eksempel byvekstmidler, tilskudd eller sanksjoner. Jernbanedirektoratet oppgir at de vil vurdere dette,¹¹⁰ og de har informert Samferdselsdepartementet om utfordringene med tilgangen på sanntidsdata blant annet gjennom sin tertialrapportering og orientering på etatsstyringsmøter.¹¹¹ Informasjon om fyllingsgrad kan gjøre det enklere for den reisende å velge det gunstigste reisealternativet, særlig i en avvikssituasjon. Ifølge direktoratet ligger utfordringen med å få dette til i at det ikke er hjemmelsgrunnlag for å gjøre innrapportering av fyllingsgrad obligatorisk for alle aktørene. Samtidig påpeker direktoratet at fyllingsgrad er et av temaene EU-kommisjonen jobber med å stille krav til i forordningen for multimodal reiseinformasjon.¹¹²

Jernbanedirektoratet er ikke fornøyd med at priser ikke vises i reiseplanleggeren, men mener dette vil bli bedre når pris- og produktregisteret er kommet helt på plass.¹¹³ I avtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur for 2023 har Jernbanedirektoratet oppfordret Entur til å synliggjøre priser for fylkeskommunale aktører også i de tilfellene der Entur ikke selger billett, men fylkeskommunene er foreløpig ikke pålagt å dele prisinformasjon med Entur, kun rutedata. Jernbanedirektoratet jobber med en ny håndbok som skal stille krav til at alle fylkeskommuner må dele priser med Entur, selv om de ikke skal selge billettene sine der. Ifølge direktoratet vil denne håndboken ha virkning fra 2024, og det vil da samtidig bli naturlig å innføre krav om synliggjøring av priser i Enturs kanaler i avtalen som direktoratet har med Entur. Direktoratet mener det ikke er hensiktsmessig å stille krav til Entur om synliggjøring av priser før fylkene blir pålagt å levere disse.¹¹⁴

4.4.2 Kvaliteten på data som deles

I tillegg til at det er data som kollektivaktørene ikke trenger å dele og derfor lar være, har det vært et problem over tid at rutedata som kollektivaktørene er pålagt å dele med Entur, ikke har hatt tilstrekkelig kvalitet.¹¹⁵ Entur er avhengig av at kollektivoperatørene leverer riktig informasjon om rutetider og om aktørenes spesifikke forretningsregler.¹¹⁶ Data med lav kvalitet påvirker Enturs reiseplanlegger og salgskanal, og forplanter seg videre til alle aktørene som benytter Enturs API-er i egne reiseapper. Kollektivaktørene er ansvarlige for kvaliteten på de dataene som de skal rapportere til Entur. Jernbanedirektoratet har fastsatt detaljerte krav til datakvalitet i håndbøkene.¹¹⁷

Jernbanedirektoratet mener at kvaliteten på rutedata er tilfredsstillende. Sanntidsdata fra de fleste fylker og kollektivtransportsselskaper har imidlertid ikke vært i henhold til kravene i håndboka for nasjonale rutedata, og det har vist seg å være krevende å få denne informasjonen opp på et kvalitetsnivå som er tilfredsstillende for de reisende. Problemet har dessuten vedvart over lengre tid. Samferdselsdepartementet er også kjent med dette.¹¹⁸

¹⁰⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹⁰⁹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, ledermøte – årsmøte, 30. august 2022.

¹¹⁰ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, årsmøte 2019, 14. oktober 2019.

¹¹¹ Tertialrapporter for Jernbanedirektoratet 2/2021 og 2/2022. Referat fra etatsstyringsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet nr. 4 for 2021, 27. oktober 2021.

¹¹² Svar fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet på oppdrag i supplerende tildelingsbrev nr. 5 for 2022 om oppfølging av tiltaksplan for bedre kundeopplevelser ved driftsavvik.

¹¹³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹¹⁴ E-post fra Jernbanedirektoratet til Riksrevisjonen 3. mai 2023.

¹¹⁵ Referater fra møter mellom Jernbanedirektoratet og Entur 16. september 2020, 6. august 2019 og 9. oktober 2019. Referater fra kontaktmøter mellom Samferdselsdepartementet og Entur 28. april 2020, 27. november 2019, 28. mars 2019, 6. september 2018 og 30. november 2017.

¹¹⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

¹¹⁷ Vedlegg 1 – *Innsamling og tilgjengeliggjøring av reisedata* til Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur, 1. desember 2019.

¹¹⁸ Tertialrapporter for Jernbanedirektoratet 1/2021, 2/2021 og 2/2022.

Hva gjør myndighetene for at data som gis Entur, holder tilstrekkelig kvalitet?

Hvis datainnlevering fra leverandører mangler eller er mangelfull, skal Entur melde inn et behov for at Jernbanedirektoratet følger det opp.¹¹⁹ Jernbanedirektoratet og Entur har gjennomført tiltak for å kartlegge status hos aktørene og for å forbedre fremtidige dataleveranser.¹²⁰ Siden 2019 har Samferdselsdepartementet, Jernbanedirektoratet og Entur diskutert om det ville hjulpet med en lovhjæmmel slik at Entur og Jernbanedirektoratet kan sanksjonere kollektivaktører som ikke etterlever kravene i håndbøkene for innsending av data til Entur. Dette har Jernbanedirektoratet ønsket,¹²¹ men Entur har foretrukket å jobbe positivt med aktørene.¹²² Dagens sanksjonsmiddel som innebærer å trekke inn løyve, er ifølge Entur et virkemiddel av alvorlig karakter, og dermed ikke et reelt virkemiddel de kan bruke.¹²³

De virkemidlene som Jernbanedirektoratet og Entur dermed har for å sikre at kravene oppfylles, er veiledning og avvisning av data med for dårlig kvalitet, samt teknisk støtte i dialog med systemleverandører.¹²⁴ I tillegg deltar Jernbanedirektoratet i et tverrsektorielt samarbeid om data med blant annet Entur, som Entur leder.¹²⁵

4.4.3 Fravær av enkelte operatørers rabatterte billetter i Entur-appen

I enkelte tilfeller kan den reisende få billigere billetter ved å kjøpe dem gjennom kollektivaktørernes egne apper istedenfor Entur sin. Vy har eksempelvis innført en fleksibel billett kalt «Smartpris», der kunden får gradvis større rabatt desto oftere han/hun kjøper en enkeltbillett mellom to destinasjoner innenfor en gitt tidsperiode. Denne fleksible billetten er per august 2023 bare tilgjengelig i Vy-appen.¹²⁶ Ifølge Vy ble Smartpris-tilbudet utviklet under pandemien for raskt å kunne dekke et nyoppstått kundebehov. Billetten ble pilotert i 2021 og lanserte for togreisende på hele Østlandet som del av Vys ordinære billettportefølje i 2022.¹²⁷ Entur har rett til å selge denne billetten, men har ikke kommet i mål med å gjøre de nødvendige systemendringene for å kunne gjøre det. Det samme var tilfelle for rabattordningen «Sørpasset» som Go-Ahead tilbød sommeren 2022. Fra Go-Aheads rapportering til direktoratet går det frem at de ønsket å tilby rabattordningen eksklusivt i sin app, hvilket de også gjorde.¹²⁸ Entur peker på at det er kostnadsdrivende å implementere kampanjeprodukter i Entur-appen. Produktet ble også i liten grad etterspurt, og Go-Ahead ville ikke selge det sommeren 2023.¹²⁹ Entur mener det er formålstjenlig at operatørene gis anledning til å innovere og teste ut nye konsepter i sine egne kanaler, og at det ikke bør være et krav om at nye konsepter skal være tilgjengelig samtidig i Enturs kanal. Et slikt krav ville tatt ned utviklingstakten hos operatørene og vært i strid med intensjonen ved konkurransen om trafikkkapakene om å stimulere til innovasjon og produktutvikling.¹³⁰ Derimot har Entur fått på plass Ruters fleksible billettordning «Reis» i Entur-appen.¹³¹

Jernbanedirektoratet oppgir at en del av Enturs utfordringer med å få inn ulike kollektivaktørers billetter i sine systemer henger sammen med at selskapet tidligere ikke hadde fått utviklet et godt nok pris- og produktregister. Ifølge direktoratet har det krevd et omfattende arbeid for få dette registeret på plass, men direktoratet mener at systemet nå er blitt godt nok. Jernbanedirektoratet forventer derfor at Entur kan selge flere billetter i fremtiden.¹³²

¹¹⁹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T2-rapportering 2020, 16. september 2020.

¹²⁰ Tertialrapport for Jernbanedirektoratet 2/2021.

¹²¹ Tertialrapport for Jernbanedirektoratet 2/2021 og referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T2-rapportering 2020, 9. oktober 2019.

¹²² Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 27. november 2019.

¹²³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹²⁴ Tertialrapport for Jernbanedirektoratet 2/2021, s. 18.

¹²⁵ Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2022, 28. desember 2021.

¹²⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹²⁷ Vygruppens års- og bærekraftsrapport for 2022.

¹²⁸ Tertialrapport Q1 2021 fra Go-Ahead Norge til Jernbanedirektoratet.

¹²⁹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023 og e-post fra Entur til Riksrevisjonen 7. juni 2023.

¹³⁰ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 24. april 2023.

¹³¹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur 13. januar 2023.

¹³² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

Hva gjør myndighetene for å få aktørenes rabatterte billetter inn i Entur-appen?

Trafikkavtalene gir togselskapene noe valgfrihet med tanke på salg og distribusjon av billetter. Selskapene har blant annet anledning til å benytte egne salgskanaler og til å etablere lojalitetsprogrammer. Gjennom fordeler og rabatter i selskapenes egne kanaler kan lojalitetsprogrammer medføre ulik pris i ulike kanaler for samme reise og dermed bidra til å undergrave målet om sømløse reiser.¹³³ Jernbanedirektoratet har tatt opp med Entur at deres salgsløsning for togbilletter ikke er tilrettelagt for togoperatørenes spesialtilpasninger.¹³⁴ Jernbanedirektoratet påpekte at i utgangspunktet skal alle togoperatørers produkter inklusive tilleggsprodukter rapporteres inn til Entur, som igjen skal selge og distribuere disse gjennom sine salgskanaler.¹³⁵ Direktoratet opplyser at de i 2023 har minnet Entur på viktigheten av at alle togbilletter gjøres tilgjengelig via deres kanaler.¹³⁶

Jernbanedirektoratet viser til at bakgrunnen for at Entur nå kan selge Ruters «Reis», er direktoratets initiativ. Ifølge dem ønsket Ruter å selge dette produktet kun i egne kanaler, men Jernbanedirektoratet fikk aksept for sin tolking av byvekstavtalen for Oslo, som tilsa at dette måtte de åpne opp for. Det ble dermed vedtatt i styringsgruppen for byvekstavtalen at rabattordningen «Reis» skulle inn i Enturs og Vys apper.¹³⁷

Samferdselsdepartementet har tatt opp med Entur både hvorfor de ikke solgte Vys Smartpris-billett,¹³⁸ og hvorfor aktørene utvikler sine egne løsninger for fleksible billetter. Entur har vist til at de er positive til at togoperatørene og kollektivselskapene utvikler og tester ut ulike pilotprosjekter, og at det ikke er naturlig at Entur implementerer løsninger fra prosjekter som er på pilotstadiet. Selskapet ønsker å konsentrere seg om å utvikle den underliggende infrastrukturen slik at den støtter ulike produkter fra togoperatørene og kollektivselskapene etter hvert som de blir modne.¹³⁹ I følge Entur har de dialog med direktoratet og ti operatører gjennom samhandlingsmodellen, hvor de drøfter pilotprosjekter.¹⁴⁰ Samhandlingsmodellen er et forum for samarbeid hvor de fleste kollektivaktørene er med.¹⁴¹ Hensikten med dette samarbeidet er å sikre at kollektivselskapene gis mulighet til medvirkning og innflytelse på den kontinuerlige utviklingen i reiseinformasjon, betalings- og billetteringsløsninger.¹⁴² Fleksible billetter er blitt diskutert i dette forumet, men det ble vedtatt å ikke gå videre med det.¹⁴³ Departementet har også spurt Vy om hvorfor de ikke bruker Enturs kompetanse i utviklingen av fleksible billetter.¹⁴⁴

4.4.4 Kollektivaktører som ikke selger billettene sine i Entur-appen

De fleste kollektivreisene i Norge skjer innad i fylkene og i det enkelte kollektivselskapet, men en del skjer også over flere fylker og på tvers av flere operatører. Entur ønsker at Entur-appen og entur.no skal være den foretrukne løsningen når du reiser med flere operatører eller på tvers av fylkesgrenser.¹⁴⁵ Etter avtalen med Jernbanedirektoratet skal Entur aktivt arbeide for å inngå avtaler med alle kollektivselskaper i Norge med mål om å kunne selge billetter for alle kollektivreiser, «dør-til-dør» i Norge. Dette målet omfatter både enkeltbilletter, periodebilletter og andre billettyper, på tvers av alle kollektive transportmidler, med unntak av fly.¹⁴⁶ Dersom den reisende har behov for å krysse fylkesgrenser og reise med flere kollektivselskaper, er det per i dag en fare for at Entur ikke kan tilby gjennomgående billetter til den reisende. Se figur 6 for områdene der Entur kan tilby billett. Det er flere kollektivselskaper som per i dag ikke selger billetter

¹³³ Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi, 27. november 2019.

¹³⁴ Saken gjaldt trafikkpakkene Østlandet 1 og 2. Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T2-rapportering, 28. september 2022.

¹³⁵ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, T2-rapportering, 28. september 2022.

¹³⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹³⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹³⁸ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 14. september 2021.

¹³⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁴⁰ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 14. september 2021.

¹⁴¹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023

¹⁴² Jernbanedirektoratets mandat og retningslinjer for samhandlingsarenaer for betalings- og billetteringsløsninger, 26. november 2021.

¹⁴³ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 14. september 2021.

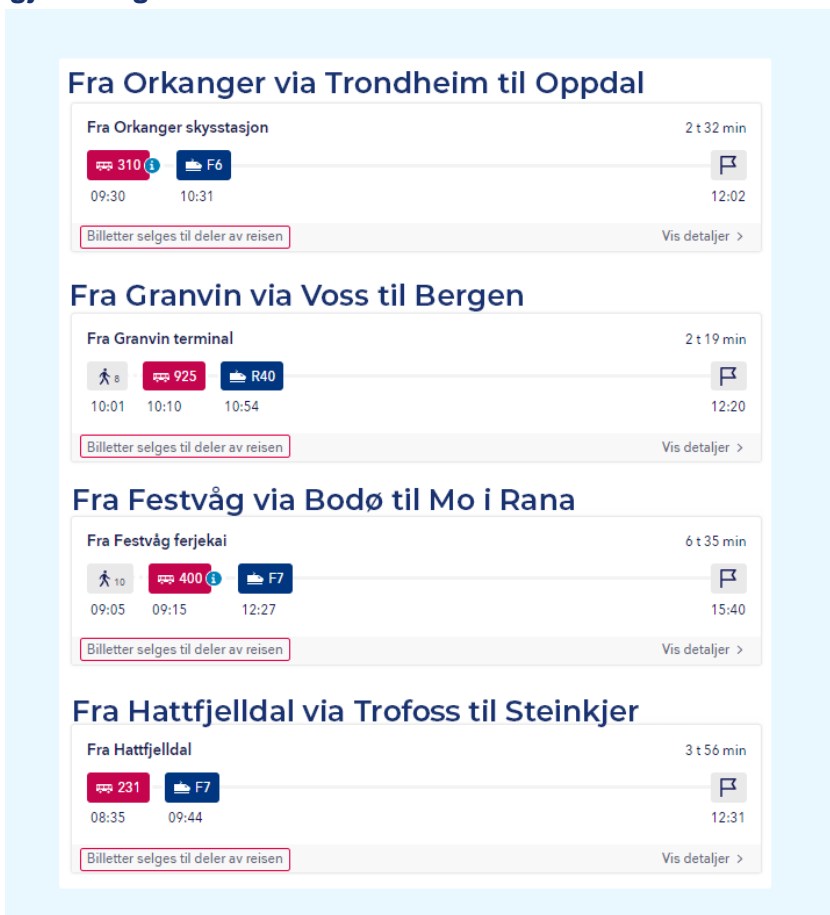
¹⁴⁴ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vygruppen 13. oktober 2021.

¹⁴⁵ Enturs års- og bærekraftsrapport for 2021.

¹⁴⁶ Vedlegg 3 – Nasjonal reisepanlegger med billettering til Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur, 1. desember 2019.

gjennom Entur. Dermed finnes det kombinasjonsreiser med tog og buss der Entur ikke kan tilby gjennomgående billetter. Se eksempler i figur 13. Dersom Entur ikke kan selge billetten henvises brukeren til kollektivaktørens nettsted, men må finne riktig billett på nytt der.

Figur 13 Eksempler på kombinasjonsreiser med tog og buss der Entur ikke tilbyr gjennomgående billetter



Kilde: Riksrevisjonen, sammenstilling av skjermbilder hentet fra Entur.no, 19. mai 2023.

Dette gjelder også ekspressbusselskapene. Rutenettet som blir dekket av de kommersielle ekspressbusselskapene, omfatter en stor del av trafikken på tvers av regioner, til og fra flyplasser og sentrum i de store byene samt mellom Norge og Sverige og Finland. Entur selger ikke billett for noen av ekspressbusselskapene.

Faktaboks 2 De kommersielle ekspressbussene

De kommersielle ekspressbussene driver i hovedsak med fylkesgrenseoverskridende rutebiltransport. De står også fritt til å etablere seg i flybussmarkedet, og å etablere ruter som strekker seg mer enn 80 km innenfor et enkelt fylke. Ekspressbusselskapene opererer på løyve fra fylkeskommunene for rutegående persontransport og har konsesjon til den enkelte ruten. Ekspressbusselskapene er i likhet med øvrig kollektivtrafikk også pliktige til å sende inn rutedata til Entur.

Kilde: Transportøkonomisk institutt og Samferdselsdepartementet.

Årsaker til at billetter mangler i Entur-appen

Intervjurunden med kollektivaktørene har avdekket at det i hovedsak er fire forklaringer på hvorfor noen kollektivbilletter ikke selges i Entur-appen:

1. Kollektivselskapene opplever at nytten av å tilby billettene der er begrenset.

- Dette er delvis en konsekvens av at Entur-appen er lite kjent i markedet og har lav markedsandel for billettsalg.
- Mange av kollektivaktørene har hatt billettsalgsløsninger på nettsted og i app lenger enn Entur har eksistert, og en betydelig andel av kundene deres har ikke et forhold til Entur. Enkelte peker på at kundene oppfatter Entur primært som en salgskanal for togbilletter.
- Enkelte ekspressbusselskaper peker på at når rutene deres ikke blir foreslått i reiseplanleggeren, er det ingen nytte i å gjøre billettene tilgjengelige for salg.

2. Kollektivselskapene må betale provisjon av billettsalget for å få adgang til å selge billetter gjennom Enturs kanaler.

- De fylkeskommunale kollektivselskapene opplyser at de må betale to prosent i provisjon til Entur, med mindre billettene er dekket av takstsamarbeidsavtalene med Jernbanedirektoratet. En av de kommersielle aktørene oppfattet at Entur ville kreve ti prosent i provisjon. Entur mener det ikke vil bli så mye.
- Flere av aktørene synes det er for dyrt i forhold til hva de får igjen.

3. Det er tid- og ressurskrevende for Entur å implementere nye billetter i appen.

- Konsekvensen er at det kan ta lang tid før nye billetter blir tilgjengelige for salg.
- Ett ekspressbusselskap har uttrykt interesse for å selge billetter gjennom Enturs kanaler, men har opplevd at Entur ikke har hatt kapasitet eller vist særlig interesse.
- Flere av kollektivaktørene og ekspressbusselskapene sier at Google leder nye kunder til deres salgsplassformer, og at de derfor ikke trenger å selge billetter gjennom Entur.

4. Kollektivaktørene ønsker primært at de kollektivreisende kjøper billetter gjennom egne salgskanaler.

- For de fylkeskommunale kollektivaktørene er dette i første rekke på grunn av at de ønsker å beholde tilgangen til viktige kollektivdata for å kunne utvikle og planlegge det regionale rutetilbudet, som er en fylkeskommunal oppgave. Kundeservice og dialog med kunden er også et viktig punkt både for flere av togoperatørene og de fylkeskommunale aktørene og for ekspressbusselskapene. Flere mener det er bekymringsfullt at de ikke kan ivareta kunder som har kjøpt billetter gjennom Entur, på en like god måte. Samtlige vi har snakket med, sier at det i avvikssituasjoner (for eksempel ved forsinkelser, kanselleringer, hittegods) er kritisk at de raskt kan informere kunden om avviket og om tilgjengelige alternativer.

Hva gjør myndighetene for å få flere kollektivselskaper inn i Entur-appen?

På et kontaktmøte i juni 2019 sa Entur at de ønsker drahjelp fra politisk ledelse i departementet for å promotere Enturs tjenester overfor kollektivsektoren.¹⁴⁷ Departementet påpeker at det tar tid å opparbeide en forståelse for hva Entur kan bidra med blant kollektivaktørene, og at Entur må demonstrere at de har så gode løsninger at kollektivaktørene ønsker å bruke dem. Samferdselsdepartementet har ingen konkrete måltall for samarbeid mellom kollektivaktørene.¹⁴⁸

Jernbanedirektoratet viser til at målet om at det skal finnes en kanal som skal selge billetter for all kollektivtrafikk i Norge, i utgangspunktet er et statlig satt mål som ikke nødvendigvis deles av

¹⁴⁷ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 3. juni 2019.

¹⁴⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

fylkesaktørene.¹⁴⁹ Jernbanedirektoratet sier at det må jobbes aktivt med kollektivaktørene for å få dem med i Enturs løsninger.¹⁵⁰ Direktoratet kan legge til rette for samarbeid gjennom arbeidet med ulike avtaler med kollektivaktørene, som takstsamarbeidsavtaler, trafikkavtaler og byvekstavtaler. I tillegg kan direktoratet påvirke kollektivaktørene gjennom samarbeidsarenaer, som samhandlingsforum for billett- og betalingsløsninger og samordningsforum for kundeinformasjon.

Jernbanedirektoratet synes det er uheldig at det ikke finnes flere kollektivbilletter i Entur-appen. Direktoratet påpeker at forholdet til togoperatørene er regulert gjennom avtaler, og at togoperatørene derfor er forpliktet til å samarbeide på mange områder. Det finnes imidlertid ingen reguleringer som pålegger de øvrige kollektivselskapene å selge sine billetter gjennom Entur. Dette gjelder i hovedsak fylkeskommunale kollektivselskaper, men også kommersielle ekspressbusselskaper. Entur og Jernbanedirektoratet har her begrenset myndighet og påvirkningsmulighet. Direktoratet sier at de kan oppfordre, men ikke pålegge disse aktørene å gjøre billettene sine tilgjengelige for salg gjennom Entur.¹⁵¹ Unntaket er gjennom byvekst- og takstsamarbeidsavtalene.

Takstsamarbeidsavtalene

Jernbanedirektoratet har et overordnet ansvar for takst- og billettsamarbeid med fylkeskommuner og administrasjonsselskaper og inngår takstsamarbeidsavtaler med dem.¹⁵² Som en del av avtalene får togoperatørene, og dermed også Entur, anledning til å selge kollektivbillettene som omfattes av avtalen. Avtalene gjelder fortrinnsvis i områder der tog inngår som en naturlig del av det lokale kollektivtrafikknettverket, og der det er ønskelig å gi kundene en sømløs reiseopplevelse i overgang mellom tog og annen kollektivtrafikk.¹⁵³

Per oktober 2022 har Jernbanedirektoratet inngått takstsamarbeidsavtaler med de regionale kollektivaktørene i de fleste fylkene, med unntak av Agder og Troms og Finnmark. Jernbanenettet i Troms og Finnmark begrenser seg til Ofotbanen, og denne strekningen blir primært brukt til godstransport. I Møre og Romsdal, Nordland og Troms har direktoratet inngått avtaler med de regionale kollektivaktørene for å koble Kristiansund, Molde, Ålesund, Narvik og Tromsø på jernbanen med korresponderende «togbuss».¹⁵⁴ Her tilbys gjennomgående billetter som kan kjøpes i Entur-appen.

4.4.5 Manglende harmonisering kan gjøre reiser over fylkesgrenser komplisert

Selv om Entur kan tilby billetter på hver side av en fylkesgrense med ulike kollektivaktører, er det ikke alltid identiske billettkategorier der. Dette kan også gjelde hvis det er ulike takstsamarbeidsavtaler innad i et fylke og gjør at en reisende som tilfredsstillt én rabattert kategori på én del av reisen, ikke nødvendigvis gjør det på andre deler av reisen. Se illustrasjonseksempel i figur 14 for en togreise mellom Oppdal og Stjørdal, der deler av reisen med SJ Nord er dekket av takstsamarbeidsavtale med AtB. Dermed må kunden forholde seg til flere ulike kategorier for henholdsvis barn og studenter.

¹⁴⁹ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur 3. februar 2023.

¹⁵⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

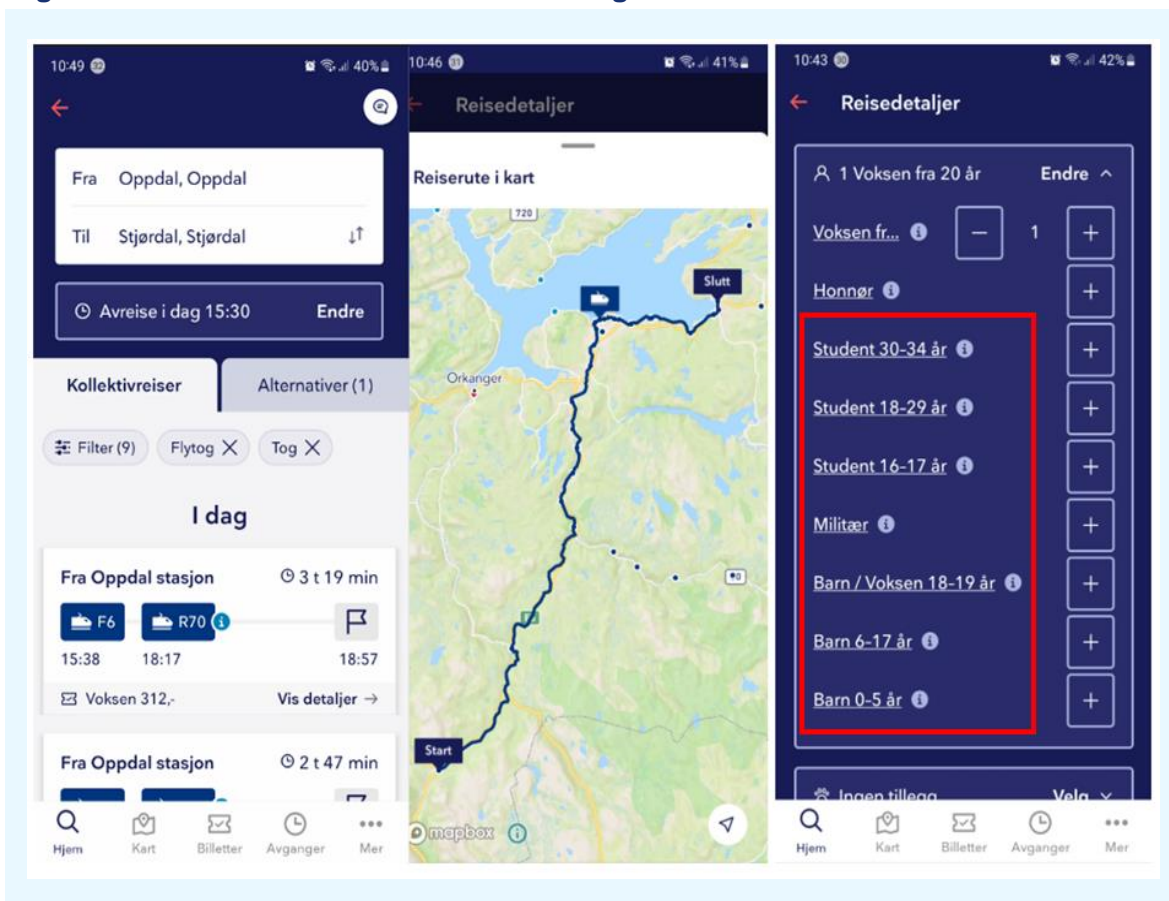
¹⁵¹ Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi, 27. november 2019.

¹⁵² Vedlegg 4 – *Jernbanespesifikke tjenester* til Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur, 1. desember 2019.

¹⁵³ Statens vegvesen. *Bypolitikk* – <https://www.vegvesen.no/globalassets/tag/fokusomrader/nasional-transportplan-ntp/2025-2036/bypolitikk.pdf>

¹⁵⁴ E-post fra Jernbanedirektoratet til Riksrevisjonen 17. oktober 2022 med oversikt over Jernbanedirektoratets rute-, takst- og billettsamarbeidsavtaler per oktober 2022.

Figur 14 Fravær av harmoniserte billett kategorier



Kilde: Riksrevisjonen, sammenstilling av skjermbilder fra Entur-appen, 17. april 2023.

Entur er opptatt av harmonisering av billettkategorier fordi mange ulike kategorier står i veien for opplevd sømløshet, samtidig som det gjør det mer krevende å lage gode nasjonale løsninger. Norconsult har på oppdrag fra Jernbanedirektoratet gjennomført kundeundersøkelser som viser det samme.¹⁵⁵

Entur mener at det er lite de kan gjøre med harmoniseringen av takster og rabattordninger.¹⁵⁶ Samtidig påpeker Entur at Norge har kommet en god del lenger med harmoniseringen av selve rutedataformatet enn mange andre land. Dette gjør det mulig for de nasjonale myndighetene i Norge å tilby en nasjonal reiseplanlegger, noe som ikke er mulig i mange land vi ellers pleier å sammenligne oss med, eksempelvis Sverige.¹⁵⁷

De regionale kollektivaktørene understreker i intervjurunden at nivået på billettprisene i kollektivtrafikken ofte er en lokalpolitisk avveining, og at det ikke er ønskelig med statlig diktering av priser for å oppnå harmonisering på tvers av regioner. Manglende harmonisering på tvers av fylkene oppleves heller ikke som et stort problem for disse aktørene, som i hovedsak opererer innad i et fylke.

Hvordan bidrar myndighetene til harmonisering av billettkategorier?

Entur har tatt opp problemet med manglende harmonisering av billettkategorier med Samferdselsdepartementet. Departementet stiller seg positiv til å forsøke å gjøre noe med problemet i samarbeid med Kommunal- og distriktsdepartementet.¹⁵⁸ I departementets handlingsplan for 2018 påpekes det at harmonisering av takstkategorier kan bidra til å gjøre gjennomgående billettering

¹⁵⁵ Jernbanedirektoratet. *Sømløs kundeopplevelse* 2018. Kundeundersøkelse utført av Norconsult.

¹⁵⁶ Presentasjon på møte mellom Riksrevisjonen og Entur 13. september 2022.

¹⁵⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 7. desember 2022.

¹⁵⁸ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 22. juni 2022 og 7. september 2022.

enkler, men er ikke alene et tilstrekkelig virkemiddel. En del av harmoniseringen skjer gjennom Jernbanedirektoratets takstsamarbeidsavtaler.¹⁵⁹

Både Entur og Jernbanedirektoratet er involvert i europeiske samarbeidsprosjekter for videreutvikling av standarder på området og harmonisering på tvers av de nasjonale tilgangspunktene for transportinformasjon i Europa.¹⁶⁰

4.5 Konkurransen om å eie kunderelasjonen

Flere av de nevnte forholdene som er med på å svekke Entur-appens nytteverdi for de reisende, for eksempel at billetter og sanntidsdata mangler, skyldes delvis at dette utgjør en kostnad for kollektivaktørene. Samtidig har de begrensede insentiver til å bidra til å gjøre Entur-appen mer nyttig for de reisende. Intervjuene med kollektivaktørene viser at de fleste aktørene er positive til at reiseinformasjon og billetter gjøres tilgjengelig gjennom Entur, men de understreker at det er viktig at Entur ikke opptre i direkte konkurranse med deres egne salgskanaler. De opplever at det er en rekke fordeler ved å «eie» kundekontakten selv. Fordelene aktørene nevner er blant annet

- tilgang på kundeinformasjon som kan brukes til å utvikle kollektivtilbudet
- mulighet for å gi kundene informasjon om avvik
- mulighet for å påvirke kundens reisevalg

Dette gjelder særlig for de store kollektivaktørene. Både Vy og Ruter ønsker å kunne formidle billetter for andre kollektivselskaper i sin egen app, og gjør det i stor utstrekning allerede. I intervjuene er det få kollektivaktører som mener konkurransesituasjonen er et problem i praksis, blant annet fordi Entur-appen står for en svært liten andel av kollektivaktørenes billettsalg. Flere mener det vil være problematisk hvis Entur markedsfører seg aggressivt i deres hjemområder, og at det allerede oppleves som problematisk for samarbeidet at Entur har tydelige ambisjoner om å ta en sterkere posisjon i kontakten med de reisende. Samtidig er det flere som er avhengige av Enturs salgskanal, eksempelvis SJ Nord som nå har lagt ned sin egen kanal, og som henviser til Entur på sine nettsider.

Entur er avhengig av samarbeid med kollektivaktørene for å lykkes med å nå sine mål. Det viktigste bidraget fra kollektivaktørene er data, men kvaliteten på disse har vært varierende, og Entur har valgt å møte dette med «gulrot fremfor pisk».¹⁶¹ Videre ønsker Entur å kunne selge de regionale kollektivaktørenes billetter, men dette fordrer velvilje fra fylkenes side. At Entur er avhengig av samarbeid med kollektivaktørene for å lykkes, passer dårlig sammen med at disse delvis oppfatter Entur som en konkurrent i stedet for en samarbeidspartner. Denne ambivalensen har også vært med å påvirke hvor mye Entur har ønsket å markedsføre sin app ut mot de reisende. Entur har akseptert en lav grad av kjennskap til appen til fordel for et bedre samarbeidsklima med togoperatører og fylkesaktører, og har i perioden prioritert utviklingsarbeid.¹⁶² Entur presiserer også at det under pandemien var lite hensiktsmessig å markedsføre kollektivreiser ettersom myndighetene oppfordret reisende til å unngå bruk av kollektivtransport.¹⁶³ Etter hvert har Entur utviklet en mer ambisiøs strategi om å styrke kjennskapet til Entur og Entur-appen, til tross for at dette kan skape spenninger mellom Entur og kollektivaktørene.¹⁶⁴

¹⁵⁹ *Handlingsplan for kollektivtransport, 2018*, Samferdselsdepartementet.

¹⁶⁰ Jernbanedirektoratets årsrapport for 2021.

¹⁶¹ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Entur 6. september 2018.

¹⁶² Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur 14. oktober 2019.

¹⁶³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁶⁴ Enturs virksomhetsstrategi for 2022 og 2023.

4.5.1 Hva gjør myndighetene med konkurransesituasjonen mellom Entur og kollektivaktørene?

Både Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet er kjent med at kollektivaktørene primært ønsker å holde kundene i egen kanal, og at dette er en utfordring for Entur.

På etatsstyringsmøtet i februar 2021 sa Samferdselsdepartementet til Jernbanedirektoratet at samhandlingen i sektoren må bli bedre. Departementet påpekte at alle enheter har et ansvar for å bidra til god samhandling, men at direktoratet har et hovedansvar for at nødvendige arenaer blir etablert, og at direktoratet må være pådriver for at sektoren blir bedre koordinert.¹⁶⁵ I en evaluering av Jernbanedirektoratet fra 2020 kommer det frem at det er en utbredt oppfatning blant medarbeiderne at direktoratet har begrensede virkemidler til å utøve rollen knyttet til samordning og styring av sektoren på en effektiv og hensiktsmessig måte. Det vises i denne sammenhengen blant annet til at Jernbanedirektoratet har en dårlig forhandlingssituasjon og få eller ingen maktmidler hvis aktører avviker fra eller bryter avtaler.¹⁶⁶

I tildelingsbrevet for 2022 fikk Jernbanedirektoratet i oppdrag å vurdere behov for og eventuelt foreslå tiltak for å forbedre sømløs billettering både mellom togselskaper og mellom tog og andre transportmidler. Bakgrunnen for oppdraget var at departementet hadde registrert at Go-Ahead og SJ Nord ikke var fornøyde med Enturs tjenester. Direktoratet leverte et svar på dette i april 2022 med forslag til en rekke tiltak. Svaret omfattet også to alternative strategiske retninger av mer radikal art, som direktoratet påpekte at de på daværende tidspunkt ikke kunne anbefale, siden alternativene krever en grundigere utredning: Ett alternativ var å forby togoperatører å selge billetter i egen kanal, mens et annet alternativ var at Entur legger ned sin kanal.¹⁶⁷ På spørsmål om hva som er status for de foreslåtte tiltakene, sier direktoratet at de ikke har hørt noe mer fra departementet om det svaret de gav.¹⁶⁸

Samferdselsdepartementet uttrykte i møte med Jernbanedirektoratet i oktober 2022 at de vil gå nærmere inn på området sømløse kollektivreiser i forbindelse med den interne gjennomgangen av jernbanesektoren som departementet startet opp i 2023.¹⁶⁹ Departementet opplyser at de har forslagene oppe til vurdering i en intern arbeidsgruppe, men at de avventer resultatene av det pågående arbeidet i EU, hvor det jobbes med at tilbydere av mobilitetstjenester blir pålagt å legge til rette for at tredjeparter kan formidle deres tjenester (salg av billetter). Se faktaboks 3. EU-kommisjonen har varslet et regelverksforslag om dette høsten 2023, og departementet må i sitt arbeid ta hensyn til eventuelle krav om endringer fra internasjonale regler.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet nr. 1 for 2020, 11. februar 2020.

¹⁶⁶ DFØ-rapport 2020:7, *Evaluering av Jernbanedirektoratet: Sektorstyring mellom barken og veden*, august 2020.

¹⁶⁷ Svar fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet på oppdrag 3.4.2 i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2022.

¹⁶⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹⁶⁹ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet nr. 4 for 2022, 28. oktober 2022.

¹⁷⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

Faktaboks 3 EUs initiativ for å legge til rette for multimodale digitale mobilitetstjenester (MDMS)

I 2020 presenterte Europakommisjonen sin mobilitetsstrategi for å oppnå grønn, smart og rimelig mobilitet innen 2050. Strategien har en handlingsplan med 82 punkter. Ett av disse (punkt 37) handler om behovet for å regulere tredjeparters tilgang til data og til å selge kollektivbilletter.

Kommisjonen peker på at dagens løsning for planlegging, kjøp og gjennomføring av kollektivreiser er unødvendig tungvint for forbrukerne. Kommisjonen mener at en viktig årsak til utilgjengelig mobilitet i dag er at tjenestene er fragmenterte. Kommisjonen ønsker derfor å gjøre det lettere for tredjeparter å tilby reiseplanlegging og salg av kollektivbilletter på tvers av kollektivaktører i hele EU.

Kommisjonen sendte i 2021 ut et høringsforslag om et initiativ for å legge til rette for multimodale digitale mobilitetstjenester, med svarfrist februar 2022.

Jernbanedirektoratet uttrykte i sitt hørings svar bekymring for hvordan det vil påvirke kollektivsektoren hvis offentlige kollektivaktører blir pålagt å gjøre billettsalg tilgjengelig for kommersielle tredjeparter: Mens de offentlige kollektivaktørene forsøker å løse et samfunnsproblem, forsøker de kommersielle aktørene å maksimere profitt.

Direktoratet peker på at dette er særlig problematisk hvis

- offentlige myndigheter og kollektivaktører mister tilgang til viktige kollektivdata
- tredjepartenes videresalg ikke reguleres, slik at deres kommersielle interesser vinner frem på bekostning av samfunnsinteresser

Kommisjonens avgjørelse var ventet i løpet av første kvartal 2023, men er forsinket og ventes ifølge departementet høsten 2023.

Kilde: Europakommisjonens mobilitetsstrategi og handlingsplan (2020), høringsforslag og Jernbanedirektoratets hørings svar (2021).

Samferdselsdepartementet forvalter statens eierskap i Vy og er kjent med at Vy foretrekker å selge billetter gjennom egen kanal.¹⁷¹ Departementets oppfatning er at samarbeidet mellom Entur og Vy fungerer godt, noe Vy også formidler.¹⁷² Departementet peker imidlertid på at det er utfordringer knyttet til Enturs app og nettsider («kunde fronten»). Trafikkavtalene som togselskapene har med Jernbanedirektoratet, forutsetter at togselskapene inngår egne tilgangsavtaler med Entur. Departementet viser til at rammen for samarbeidet mellom Vy og Entur i stor grad fastsettes gjennom disse avtalene.¹⁷³

4.6 Nøytraliteten i Enturs reiseplanlegger

Entur utvikler i fellesskap med andre aktører en reisesøkemotor som tilbyr et åpent API for all kollektivtransport i Norge. API-et benyttes i dag av de fleste reiseappene i Norge, og betjener i størrelsesorden ti millioner reisesøk i døgnet. Som andre reiseplanleggere foreslår Entur reiser basert på kriterier brukeren legger inn, som startpunkt, destinasjon og tidspunkt for avgang eller ankomst. Brukeren kan også krysse av for hvilke transportmidler han/hun ønsker forslag for, samt definere gangfart og/eller tid mellom bytter.

Algoritmen som Entur bruker for å selektere og rangere reiseforslag, kombinerer de innlagte kriteriene i reiseplanleggeren med kollektivaktørenes innrapporterte rutetabeller og presenterer reiseforslag i prioritert rekkefølge for kunden. Dersom en reise er den beste for minst ett av fire kriterier, vil den bli presentert som et forslag. De fire kriteriene er:

¹⁷¹ Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vygruppen (daværende NSB) 25. februar 2019.

¹⁷² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

¹⁷³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

1. senest mulig avgangstid
2. tidligst fremme
3. færrest bytter
4. en generell kostberegning som tar hensyn til andre faktorer ved en reise

Pris på reisen er ikke et kriterium. Konsekvensen av dette er at billigere reiser som har lang reisetid, ikke blir foreslått som reisealternativ i Enturs reiseplanlegger. Eksempelvis vil NOR-WAY Bussekspress' reiser mellom Oslo og Bergen ikke vises, med mindre den reisende aktivt fjerner tog som mulig transportmiddel i appen. Årsaken er at reisen med ekspressbuss mellom Oslo og Bergen tar vesentlig lengre tid enn toget, og det spiller ingen rolle i reisesøket at billetten koster vesentlig mindre. Entur mener at utfordringer knyttet til at enkeltoperatørens ruter faller ut av søkeresultatene blir meldt inn, og partene bidrar sammen til at disse utfordringene blir løst.¹⁷⁴ Fra intervjuene med kollektivaktørene fremgår det imidlertid at ikke alle deler denne oppfatningen.

Entur opplyser at de arbeider med å implementere et nytt filter som selekterer på en måte som gjør at ulike operatører skal komme opp. Målet er at operatører som betjener en strekning, skal kunne vises i oversikten over reiseforslagene selv om reisen ikke er best på noen av kriteriene. Dette vil kunne gjøre ekspressbusselskapene mer synlige dersom de tilbyr reiser på samme strekning og er relevante for det reisesøket som foretas. Entur arbeider også med å implementere rangeringsmuligheter som den reisende kan velge mellom. Eksempler på slike rangeringsmuligheter er «vis billigste reiser» og «sorter pris fra lav til høy/høy til lav». Entur opplyser at det er utfordrende å implementere flere parametere for seleksjon og rangering av reiser siden det påvirker hvor hurtig responsen er.¹⁷⁵ Samtidig mener de at søkemotoren er under kontinuerlig utvikling og at nylige forbedringer vil gjøre dem i stand til å introdusere flere parametere og filtreringer på reisesøk, herunder CO2-avtrykk, komfort og pris.¹⁷⁶

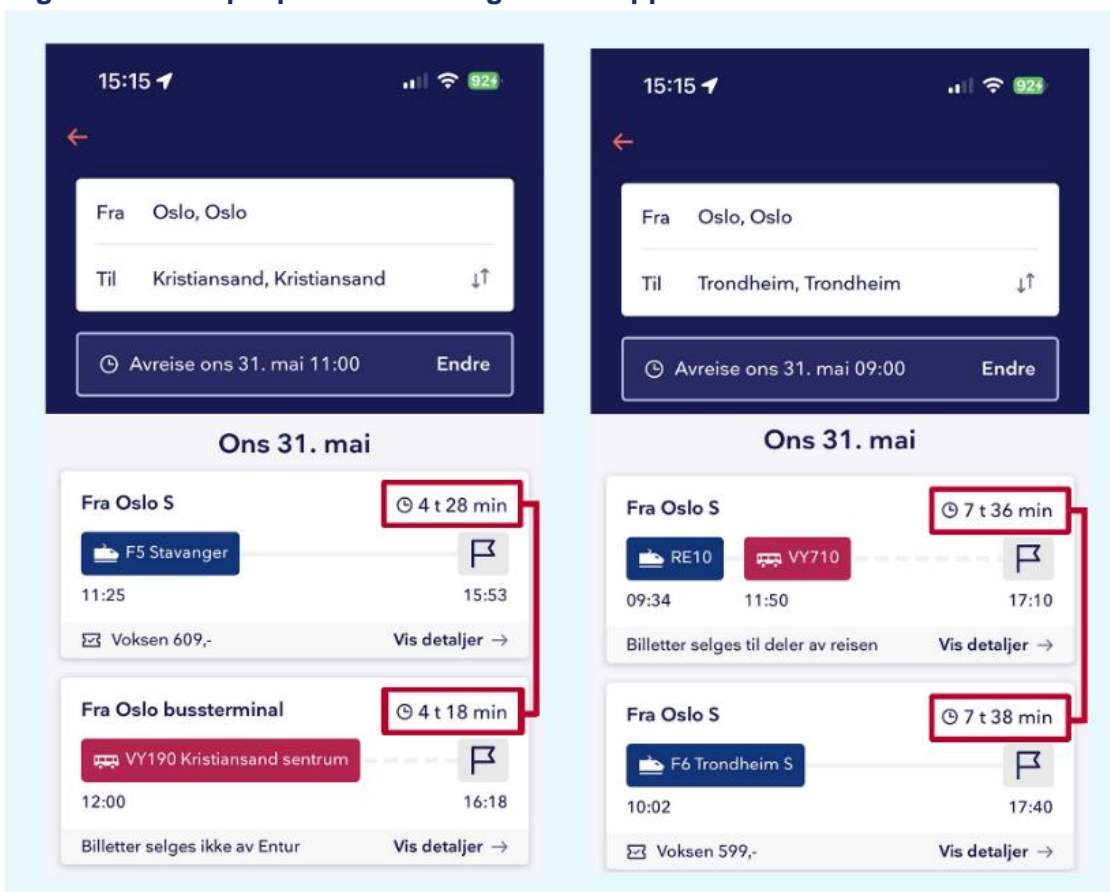
I den generelle kostberegningen i kriterium 4 har Entur gitt en skjønnsmessig fordel til reiser som gjennomføres med tog. Ifølge Entur er dette gjort for å sikre at relevante togreiser vises som et reiseforslag, når de ellers ville blitt skjult som følge av at konkurrerende ekspressbusser tilpasser seg rutetabellen til tog og tilbyr reiser som tar litt kortere tid og ankommer litt tidligere enn toget. Dette har eksempelvis vært tilfelle på Sørlandsbanen, der Vy har etablert konkurrerende ekspressbussavganger mot Sørtoget etter at de tapte anbudskonkurransen om Trafikkpakke Sør mot Go-Ahead. Ekspressbussen til Vy kl. 12 fra Oslo til Kristiansand er ti minutter raskere enn toget kl. 11:25. Vy har tilsvarende etablert en ekspressbussrute mellom Lillehammer og Trondheim som i kombinasjon med lokaltoget mellom Oslo og Lillehammer er to minutter raskere enn SJ Nord sitt alternativ med Dovrebanen (se figur 15).

¹⁷⁴ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁷⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

¹⁷⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

Figur 15 Eksempel på buss mot tog i Entur-appen



Kilde: Riksrevisjonen, skjermbilder fra Entur-appen, 24. mai 2023.

Entur viser til at dagens løsning for reisesøk ikke tar inn andre spesielle kriterier som pris, komfort, fyllingsgrad eller miljøvennlighet i kalkulasjonen. Dette betyr blant annet at selv om mange reisende vurderer tog som en mer komfortabel reisemåte, blir ikke dette tatt hensyn til som et selvstendig kriterium i kalkulasjonen av hva som er de beste reisealternativene. Det samme gjelder kapasiteten i kollektivnettverket.¹⁷⁷

Entur viser videre til at tognettverket i Norge er en viktig del av den nasjonale infrastrukturen for kollektivtransport for mange kollektivreisende. I påvente av at det innføres støtte for flere kriterier, har det derfor vært viktig for Entur å vise reiseforslag med tog der dette er reelle og relevante alternativ for de reisende, selv om reiseforslag med tog tar litt lengre tid (litt tidligere avreise, men samme ankomsttid) enn eksempelvis en konkurrerende ekspressbuss. For å sikre at dette ikke krever at alle reiseapper legger inn spesifikke parameter i hver API-forespørsel, har Entur løst dette ved at tog gis en skjønsmessig satt fordel på 0.85, sammenlignet med øvrige transportmidler i den generelle kostberegningen av et reiseforslag (kriterium 4).¹⁷⁸

Den skjønsmessige fordelingen til tog i kostberegningen innebærer at togreiser vil havne høyere på listen over reiseforslag enn de ellers ville gjort, og kan i prinsippet innebære at enkelte avganger med andre transportmidler ikke vises i det hele tatt, med mindre de slår togreisen på ett av de andre kriteriene. Dette vil gjelde for Enturs reiseplanlegger og alle andre reiseapper som baserer seg på Enturs API-er.

Den skjønsmessige fordelingen til tog er ikke offentlig kjent. Kildekoden til reisesøkefunksjonen ligger åpent tilgjengelig på nett, men parameterne som Entur bruker for å tilpasse søkene, gjør ikke det.

¹⁷⁷ Brev fra Entur til Riksrevisjonen 9. desember 2022.

¹⁷⁸ Brev fra Entur til Riksrevisjonen 9. desember 2022.

Entur vedkjenner at reiseplanleggeren ikke er nøytral når det gjelder valg av transportmiddel (transportnøytral), men mener den er operatøruavhengig og at den vurderes å være den beste tilgjengelige løsningen for å sikre at tog vises på de strekningene hvor dette er reelle og relevante alternativer for de reisende.¹⁷⁹

Ifølge Samferdselsdepartementet planlegger Entur å tilbake stille vektingen når søkemotoren støtter kriterier som gjør at søkeresultatene vil presentere alle relevante reisealternativer.¹⁸⁰

4.6.1 Myndighetene er komfortable med Enturs fordelsvekting av tog

Jernbanedirektoratet er opptatt av at Entur skal være konkurransenøytral. Ifølge hovedavtalen mellom Entur og Jernbanedirektoratet skal de innsamlede dataene fra kollektivaktørene bidra til at det skal være enkelt å få konkurransenøytral informasjon om reisealternativer uavhengig av transportmiddel og -selskap i hele Norge.¹⁸¹ Entur skal levere konkurransenøytrale løsninger for sømløs reiseplanlegging og billettering basert på de innsamlede dataene. Ingen transportører skal ha forrang foran andre i Enturs kanaler.¹⁸² I dialogen med Entur legger Jernbanedirektoratet vekt på at kriteriene for filtrering og sortering av reiseforslag skal være kjente og transparente, og ber Entur om å beskrive disse på en måte som er forståelig for ikke-tekniske brukere.¹⁸³

Jernbanedirektoratet er kjent med at det er lagt inn en fordel i vektingen av tog i reiseplanleggeren. Entur nevnte denne på et møte med direktoratet i august 2022 som et iverksatt tiltak for å imøtekomme klagen fra togoperatørene som ble utfordret av nyetablerte ekspressbusslinjer. Direktoratet svarte da at Entur burde bli flinkere til å informere togoperatørene om denne fordelsvektingen.¹⁸⁴

Direktoratet opplyser i intervju at de er komfortable med fordelsvektingen. Ifølge dem skal Entur først og fremst være en kanal for jernbanen, og selskapet selger primært billetter for jernbanen. Entur selger enn så lenge ikke billetter for ekspressbussene, og dermed blir det også feil hvis en har en reiseplanlegger hvor en først får opp alle de alternativene hvor en ikke får kjøpt billett. Videre mener direktoratet at dette er et forsøk fra Entur på å hjelpe kundene i en situasjon hvor det er vesentlige avvik fra innrapporterte rutetider på ekspressbussene. Ifølge direktoratet vil det være riktigere for de reisende at togalternativet da tillegges mer vekt, siden det alternativet ofte vil medføre kortere reisetid på grunn av at bussene blir forsinket i rushtrafikken, spesielt på vei til Oslo.¹⁸⁵

Samferdselsdepartementet er også kjent med fordelsvektingen av tog. På spørsmål om Samferdselsdepartementet er komfortabel med denne ut fra perspektivet om at Enturs reiseplanlegger skal være konkurransenøytral, svarer departementet at dette er en del av dialogen med selskapet. Departementet sier de har forståelse for at Entur har valgt en slik løsning, og departementet har ikke gitt konkrete føringer knyttet til dette.¹⁸⁶

4.7 Konkurransen mellom plattformsamarbeidene

I tillegg til samarbeid om billettsalg i Entur-appen, har Entur også et teknologisamarbeid med enkelte kollektivaktører om å utvikle og dele løsninger basert på Enturs digitale plattform. Togoperatørene må benytte seg av Enturs salgs- og betalingsplattform, og det kan også fylkesaktørene gjøre gjennom samarbeidsavtaler med Entur. Entur inngår som part i samarbeidskonstellasjonen «Offentlig mobilitetssamarbeid» (OMS), som i tillegg består av AtB i Trøndelag, Reis Nordland, Agder

¹⁷⁹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 7. desember 2022. Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁸⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

¹⁸¹ Vedlegg 1 – *Innsamling og tilgjengeliggjøring av reisedata* til Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur, 1. desember 2019.

¹⁸² Vedlegg 3 – *Nasjonal reiseplanlegger med billettering* til Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur, 1. desember 2019.

¹⁸³ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, arbeid med bilag i avtalen, 20. januar 2023.

¹⁸⁴ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur, ledermøte – årsmøte, 30. august 2022.

¹⁸⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹⁸⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

kollektivtrafikk og FRAM i Møre og Romsdal. AtB og Reis Nordland bruker i dag Enturs salgs- og billetteringsløsning for kollektivbilletter og skoleskyss. Partene i samarbeidet bruker hverandres løsninger ut mot de reisende, og alle løsningene er bygget på Enturs plattform. Ifølge Entur har flere parter besluttet å tre inn i samarbeidet.¹⁸⁷ Dette bekreftes også i intervjuene med kollektivaktørene, men samtidig fremgår det at enkelte vurderer å trekke seg ut. Entur har som mål å få flere partnere i OMS. De lyktes ikke med dette i 2022,¹⁸⁸ men mener å ha god fremdrift i dette arbeidet i 2023. Samarbeid gjennom OMS gir ikke Entur rett til å selge kollektivaktørens billetter i Enturs app, men vil gjøre det enklere dersom kollektivaktøren ønsker det og tegner en agentavtale med Entur.¹⁸⁹

De fylkeskommunale kollektivaktørene som ikke har ønsket å være med i OMS, har et alternativ å gå til, nemlig Kollektivkameratene, der Ruter har en ledende posisjon. Etableringen av Kollektivkameratene var i sin tid en reaksjon på statens beslutning om å overføre grunntjenestene fra selskapet Interoperabilitetstjenester AS til Entur. Da dette skjedde, fikk noen av de fylkeskommunale kollektivaktørene mindre innflytelse på utviklingen av billetteringstjenesten enn de hadde hatt tidligere. Ruter hadde en eierpost i Interoperabilitetstjenester AS, men ble tvunget til å selge denne fordi Entur skulle være et heleid statlig selskap.¹⁹⁰ Ruter påpeker at de ikke kan gjøre direkteanskaffelser mot Entur på samme måte som de kunne med Interoperabilitetstjenester AS.¹⁹¹ Ruter gikk da sammen med enkelte andre fylkeskommunale aktører og etablerte Kollektivkameratene, hvor selskapene samarbeider om å utvikle den teknologiske plattformen som de benytter.

Både Entur og nærmest samtlige fylkeskommunale aktører mener det er uheldig at det offentlige Norge utvikler disse plattformene parallelt, ettersom det ikke er en kostnadseffektiv bruk av kollektivmidlene. Entur påpeker at mens de fylkeskommunale aktørene kan benytte Enturs plattform, er ikke Kollektivkameratenes plattform rigget for togreiser.¹⁹² Ruter mener på sin side at Entur-plattformen ikke dekker deres behov. Enturs system fordrer forhåndsbetalt billett, mens Ruter ønsker muligheten til å fakturere kunden etterskuddsvis basert på faktisk forbruk. Også Vy og Skyss peker på at selve oppbyggingen av systemet med forhåndsbetalt reiserett er utfordrende for hvordan de ønsker å utvikle helhetlige sammenhengende mobilitetstjenester.¹⁹³

4.7.1 Hva gjør myndighetene med de to konkurrerende offentlige plattformsamarbeidene?

Også Jernbanedirektoratet mener det er uheldig at det eksisterer to konkurrerende samarbeidsforumer, men påpeker at fylkeskommunene har frihet til å velge hvem de vil samarbeide med.¹⁹⁴

Jernbanedirektoratet sier at det må jobbes aktivt med kollektivaktørene for å få dem med inn i Enturs løsninger. På sikt ønsker direktoratet å etablere en multilateral avtale som går på tvers av alle fylkene, som kan styres ved hjelp av den allerede etablerte samhandlingsmodellen hvor de fleste kollektivaktørene er med. Samhandlingsmodellen ble opprettet for å erstatte det samarbeidet som eksisterte i tilknytning til Interoperabilitetstjenester AS, som ble kjøpt og fusjonert inn i Entur. Jernbanedirektoratet ønsket fra starten av å utvide samarbeidet til mer enn bare grunntjenestene. Først var fylkeskommunene negative til dette, men det jobbes nå for at samhandlingsmodellen skal kunne brukes på flere områder.¹⁹⁵

¹⁸⁷ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁸⁸ Enturs rapportering til Samferdselsdepartementet Q4 2022.

¹⁸⁹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

¹⁹⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹⁹¹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Ruter 10. januar 2023.

¹⁹² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

¹⁹³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023, referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Ruter 10. januar 2023 og referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Skyss 30. januar 2023.

¹⁹⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

¹⁹⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

Samferdselsdepartementet og Entur har i lang tid diskutert hvordan de kan legge til rette for større grad av samarbeid mellom OMS og Kollektivkameratene. Departementet påpeker at dette er en avveining mellom frivillighet og tvang, og deres foreløpige vurdering er at samarbeid på frivillig basis er mest hensiktsmessig. De har dermed ikke foretatt seg noe aktivt for å samle grupperingene rundt en felles løsning. Departementet har heller ikke klare synspunkter på hvorvidt det er hensiktsmessig at det eksisterer to grupperinger, og viser til at det kan være både fordeler og ulemper ved denne situasjonen.¹⁹⁶

4.8 Enturs kostnader og leveranser til kundene sine

4.8.1 Togoperatørene synes de betaler mye for hva de får igjen

Togoperatørene benytter Enturs salgs- og billetteringssystem og må gjøre sine billetter tilgjengelige i Enturs salgskanaler. De synes de betaler mye i forhold til hva de får igjen. Dette opplyser Vy, SJ Nord og Go-Ahead i intervjuene, og det er også gjennomgangstonen i dialogen mellom Entur og selskapene. Flytoget, som ikke er pålagt å bruke Entur, har valgt ikke å gjøre det. I stedet benytter Flytoget flere leverandører og har flere avtaler som til sammen har vist seg å være mer fordelaktige med hensyn til kostnad og utvikling enn prisene som Entur har tilbudt.¹⁹⁷ Entur fremholder at det er mye som togoperatørene betaler for, som ikke er synlig for dem, og som Entur er pålagt å gjøre. Entur har i tillegg til reisepanleggeren og billettsystemet også ansvar for baksystemene og oppgjørsfunksjonen.¹⁹⁸ Entur har også kostnader knyttet til internasjonalt billettsalg, som togoperatørene er forpliktet av trafikkavtalene til å dekke.¹⁹⁹

Som en del av trafikkavtalene har togoperatørene signert en avtale med Entur som de ikke kan komme seg ut av. For dem er Entur en svært viktig samarbeidspartner da inntektene deres er avhengig av at Enturs systemer fungerer.²⁰⁰ Togoperatørene er særlig misfornøyde med Enturs evne og vilje til raskt å levere støtte for togselskapenes kommersielle løsninger. I intervjurunden peker de for eksempel på at billetter til natt-tog og typiske sesongtilbud ikke rekker å bli gjort tilgjengelige i Entur-appen før tilbudsperioden er over.

Jernbanedirektoratet mener at Entur ble «oversolgt» til togoperatørene i forbindelse med anbudene om trafikkpakkene, og at togoperatørene forventet mer for pengene enn de fikk. Direktoratet påpeker samtidig at dette ikke er det samme som at Entur er kostnadsineffektivt, men at togoperatørene hadde høye forventninger som ikke ble innfridd.²⁰¹

At togoperatørene har vært misfornøyde med Entur, kommer også frem i Enturs egne kundeundersøkelser. Disse er gjennomført som spørreskjemaer sendt til ansatte hos togoperatørene og de fylkeskommunale kollektivaktørene. Togoperatørene har særlig gitt dårlige tilbakemeldinger på følgende punkter:²⁰²

- Enturs leveranser (om Entur leverer tidsnok og med god nok kvalitet)
- Enturs løsninger, og da særlig
 - om løsningene som Entur leverer, er tilpasset operatørenes behov
 - om de er enkle å ta i bruk
 - om den tekniske plattformen understøtter rask utvikling av tjenester
 - om løsningene har høy nytteverdi
 - om de er bedre enn å utvikle egne løsninger
 - om de styrker virksomhetens evne til å levere på forretningsmål

¹⁹⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

¹⁹⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Flytoget 13. februar 2023.

¹⁹⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 7. desember 2022.

¹⁹⁹ Trafikkavtale med Go-Ahead Norge (trafikkpakke Sør), SJ Nord (trafikkpakke Nord) og Vygruppen (trafikkpakke Vest).

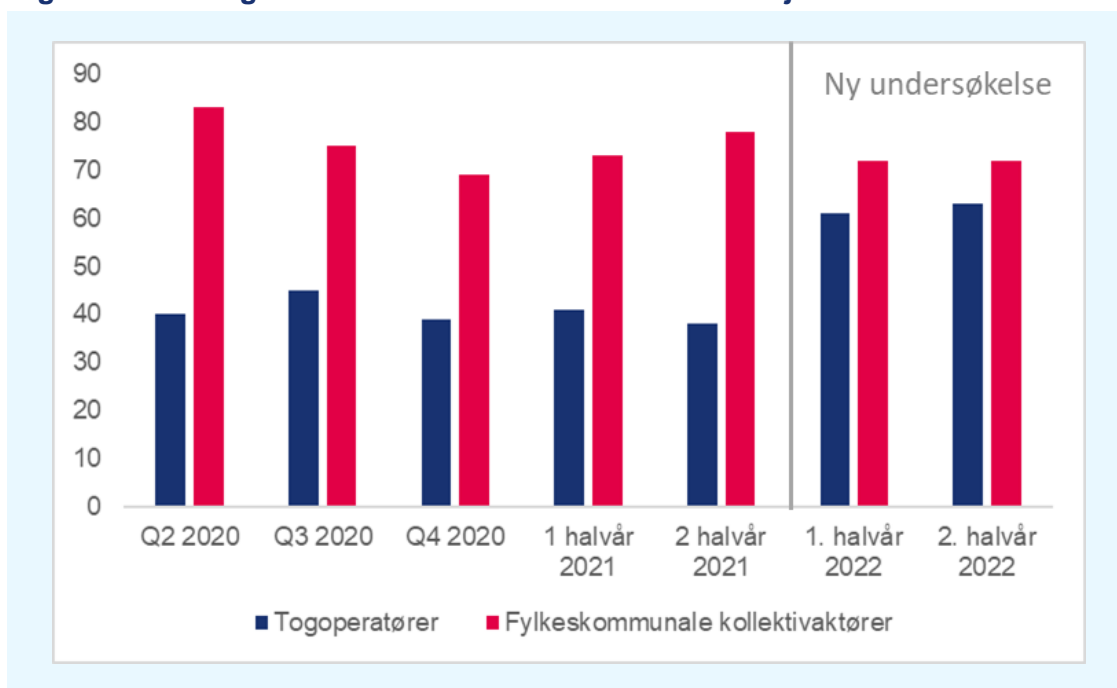
²⁰⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SJ Nord 27. januar 2023, referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023 og referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Go-Ahead Norge 23. januar 2023.

²⁰¹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁰² Rapportering til Jernbanedirektoratet – Resultater fra spørreundersøkelse H1 – 2021.

Om lag en tredjedel av respondentene blant togoperatørene uttaler at de er mer enige enn uenige i disse utsagnene, mens to tredjedeler er uenige. De fylkeskommunale aktørene som benytter Enturs løsninger, er langt mer positive enn togoperatørene. Av disse er om lag to tredjedeler enige i utsagnene, mens en tredjedel er uenige. Denne relative positiviteten finner vi også igjen i intervjurunden med de fylkeskommunale kollektivaktørene. Den siste kundeundersøkelsen til Entur der disse spørsmålene er stilt, er fra 2021. Fra og med 2022 viser kundetilfredshetsundersøkelsene at togoperatørene opplever større grad av tilfredshet med Entur. Undersøkelsene er imidlertid ikke direkte sammenliknbare da spørsmålene som blir stilt ble endret fra og med 2022 og gruppen med respondenter er justert.²⁰³ Spørsmålene er nå mer rettet mot aspekter ved tjenestene som Entur er opptatt av, og sammenligner i mindre grad Entur med alternative løsninger. Figur 16 viser utvikling i togoperatørenes- og kollektivaktørenes overordnede tilfredshet med Entur.

Figur 16 Utvikling i overordnet tilfredshet* med Enturs tjenester



Kilde: Entur.

*Resultatene er basert på respondentenes svar på flere spørsmål om samme tema. Høy score betyr fornøyde kunder. En score over 50 betyr mer fornøyd enn misfornøyd. Spørsmålet som ble stilt er: «Alt i alt, hvor fornøyd eller misfornøyd er du med samarbeidet med Entur?»

Entur mener at utviklingen skyldes at Entur er over i en ny fase der gamle systemer er byttet ut med nye, og at prosessene med å innlemme togoperatørene inn i Entur-systemet er ferdige.²⁰⁴ Jernbanedirektoratet oppfatter også at togoperatørene er mindre misfornøyde nå enn tidligere.²⁰⁵ Det samme bildet tegnes i referatene fra møtene mellom togoperatørene og Entur.

Allerede i 2016 etablerte Entur et endringsråd der alle togoperatørene deltar, med mål om å sikre enighet om Enturs prioriteringer.²⁰⁶ Dersom det oppstår uenigheter som rådet ikke klarer å løse, så skal disse løftes til Jernbanedirektoratet, men denne muligheten er ennå ikke blitt brukt.²⁰⁷

Det er ikke utpreget mange feil i Enturs systemer. Det har tidligere vært tilfeller av tog som er markert som fulle i bestillingsløsningene uten å være det, noe som har skapt frustrasjon for både

²⁰³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

²⁰⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

²⁰⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁰⁶ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

²⁰⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

togoperatører og reisende.²⁰⁸ Slike feil er blitt funnet og rettet relativt fort. Verken togoperatørene eller de fylkeskommunale kollektivaktørene opplever feil i Enturs systemer som et stort problem. Det er også innført et prikkesystem, som gir prikker ved feil i systemene. Antall prikker har gått ned de siste årene.

Jernbanedirektoratet kjøper tjenester av Entur og fikk på oppdrag fra Samferdselsdepartementet gjennomført en sammenlignende analyse (kvantitativ benchmarking) av Entur i 2021.²⁰⁹ EY bistod Jernbanedirektoratet i dette arbeidet. Som en del av direktoratets analyse ble to av tre togoperatører invitert til å dele relevant informasjon om prisnivået på tjenestene de kjøper fra Entur. Vy ble ikke inkludert da de ble vurdert å være inhabile. Begge togoperatørene uttrykte at de mener de betaler en for høy pris for tjenestene de mottar fra Entur. De mente at prisnivået ville vært greit dersom Entur hadde levert det de er blitt forespeilet, men at nivået på tjenestene som Entur har levert så langt, har vært lavere enn forventet. Togoperatørene trakk frem nivået på salgsaktiviteten gjennom Enturs kanaler og utviklingstakten i baksystemet som forhold hvor gapet mellom forventning og leveranse har vært størst. SJ Nord har sammenlignet Enturs billettformidlingstjenester med det de kan få privat, og har funnet at Entur er mange ganger dyrere målt i kostnad per passasjer. SJ Nord la dette resultatet frem for Jernbanedirektoratet, men direktoratet valgte å ikke legge vekt på det, ettersom de ikke kunne verifisere analysen.²¹⁰ Direktoratets vurderinger av SJ Nord's sammenligning er nærmere omtalt i metodekapittelet.

Hvordan har myndighetene forholdt seg til togoperatørenes misnøye?

Både Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet er kjent med misnøyen blant togoperatørene og at de er mindre misfornøyde nå enn tidligere. De mener begge at det må skilles mellom kjerneleveransene (salgskanaler, tekniske tjenester og transaksjonstjenester) og de andre leveransene i vurderingen av Enturs leveranser til togoperatørene. Direktoratet mener at Entur ikke har vært trege med kjerneleveransene, men at de har vært det for de kommersielle produktene som for eksempel «Smartpris». Nå har avtalen mellom direktoratet og Entur også fått et eget bilag der større bestillinger og endringer utover kjerneleveranser avtales, slik at alle har samme forståelse av hva som skal leveres når. Direktoratet mener at Entur nå har kommet opp på det modenhetsnivået de helst skulle ha vært på fra starten av 2017. Det var også krevende for Entur å håndtere tre nye operatører på svært kort tid i 2019 og 2020.²¹¹

Vy er den togoperatøren som betaler inn mest til Entur, og har ikke vært fornøyd med hva de får igjen av tjenester.²¹² Samferdselsdepartementet mener dette dreier seg om tilleggstjenester, og at Entur har prioritert arbeidet med å få togbillettsystemet til å fungere (kjerneleveransen). Departementet viser til at det ligger til selskapets ansvar å gjøre disse prioriteringene, men at departementet er kjent med prioriteringsdiskusjonene.²¹³

Da togoperatørene forpliktet seg til å bruke Enturs systemer gjennom trafikkavtalene med Jernbanedirektoratet, ble det ifølge direktoratet ikke tatt hensyn til Enturs kapasitet. Selskapet hadde liten kapasitet, og det var vanskelig å få tak i nok ressurser, særlig innenfor IT. Dette gjorde det krevende for dem å innfri alle bestillinger og krav.²¹⁴ Enturs kapasitetsproblemer og mangel på IT-personell har kommet opp jevnlig i dialogen med direktoratet,²¹⁵ men direktoratet sier at det var vanskelig for dem å påvirke Enturs ressursituasjon.²¹⁶

²⁰⁸ Se eksempelvis [Plass eller ikke plass? Det er spørsmålet, Vy. \(bt.no\)](#).

²⁰⁹ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*.

²¹⁰ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*.

²¹¹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²¹² Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Vygruppen 30. januar 2023.

²¹³ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

²¹⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²¹⁵ Referat fra møter mellom Jernbanedirektoratet og Entur 6. august 2019, 9. oktober 2019, 14. oktober 2019, 16. september 2020 og 19. mai 2021.

²¹⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

Direktoratet har opplevd at det er vanskelig for Entur å forplikte seg til tidsfrister²¹⁷ og har bedt Entur om at de i større grad tidfester leveransene. Entur på sin side påpeker at de skal utvikle løsninger hvor forskjellige parter har løst de samme tingene på ulik måte, samtidig som løsningen skal følge pålagte standarder. Dette gjør oppdraget komplekst. I tillegg opplever Entur at det kommer bestillinger inn fra siden og gjør det vanskelig å følge opprinnelige tidsplaner. Direktoratet påpeker at slike oppdrag er en del av mandatet til selskapet, og utfordrer Entur på hvorvidt de burde planlegge med for eksempel 80 prosent kapasitet, slik at de har mulighet til å løse uventede oppdrag som kommer inn, siden dette vil fortsette å skje.²¹⁸

Samferdselsdepartementet ønsker at Entur skal være et ressurseffektivt selskap. De mener at togoperatørene ønsker et selskap som først og fremst kan tilby mange tjenester. Når det gjelder hva som er riktig ressursnivå, oppgir departementet at de har hatt dialog med selskapet om dette. I forbindelse med budsjettprosessen gjør departementet årlig vurderinger av om det er behov for endringer i midlene som bevilges over statsbudsjettet til virksomhet som forvaltes av Entur, jf. kapittel 1330, post 76. Nivået på bevilgningene over statsbudsjettet til Enturs virksomhet må sees i sammenheng med hvilket ambisjonsnivå en har for selskapet. Dersom en setter et høyere ambisjonsnivå for selskapet og ønsker at de utfører flere oppgaver, vil det også være naturlig å vurdere selskapets ressursbehov.²¹⁹ Departementet viste videre til at mesteparten av midlene som forvaltes av Entur, er knyttet til formidlingsavtalene som selskapet har med togoperatørene, og er ikke et resultat av årlige bevilgninger over statsbudsjettet.²²⁰

4.8.2 Enturs kostnader

Utviklingen i Enturs regnskapsførte driftskostnader er vist i figur 17. Årlig vekst har vært på ti prosent mellom 2017 og 2021. Kostnadsveksten henger ifølge Entur sammen med følgende forhold:²²¹

- Nye oppgaver med egen finansiering.
- Forhåndsavtalt utvikling i formidlingshonorar fra togoperatøren for å dekke økt avskrivningskostnad (hvorav 50 pst. er forutsatt tatt ut i effektiviseringsgevinster).
- Økte tilskudd over statsbudsjettet.
- KPI-justering.
- Variable kostnader som følge av fylkesaktørers bruk av Enturs tjenester.

Hoveddelen av Enturs kostnader er regnskapsført under lønn og andre driftskostnader. Disse to regnskapspostene utgjør til sammen over 90 prosent av Enturs kostnader. Andre driftskostnader dekker blant annet Enturs kostnader til konsulenter.

Konsulentbruken er av Entur identifisert som en viktig kostnadsdriver ved siden av lønnskostnadene, og det har vært et mål å erstatte konsulenter med faste ansatte. Bakgrunnen for den høye konsulentbruken er ifølge Entur tredelt:²²²

- Entur hadde ingen ansatte utviklere ved opprettelsen/virksomhetsoverdragelsen i 2016. Entur arvet IT-avdelingen fra NSB (nå Vy) der forholdet mellom egne ansatte og konsulenter var 30/70.
- Det har vært et krevende marked å rekruttere digital kompetanse i.
- Entur har siden oppstarten hatt behov for å øke kapasiteten for å kunne levere på tidsfrister og mål for selskapet.

²¹⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²¹⁸ Referat fra møte mellom Jernbanedirektoratet og Entur — avtaletekster, 18. november 2021.

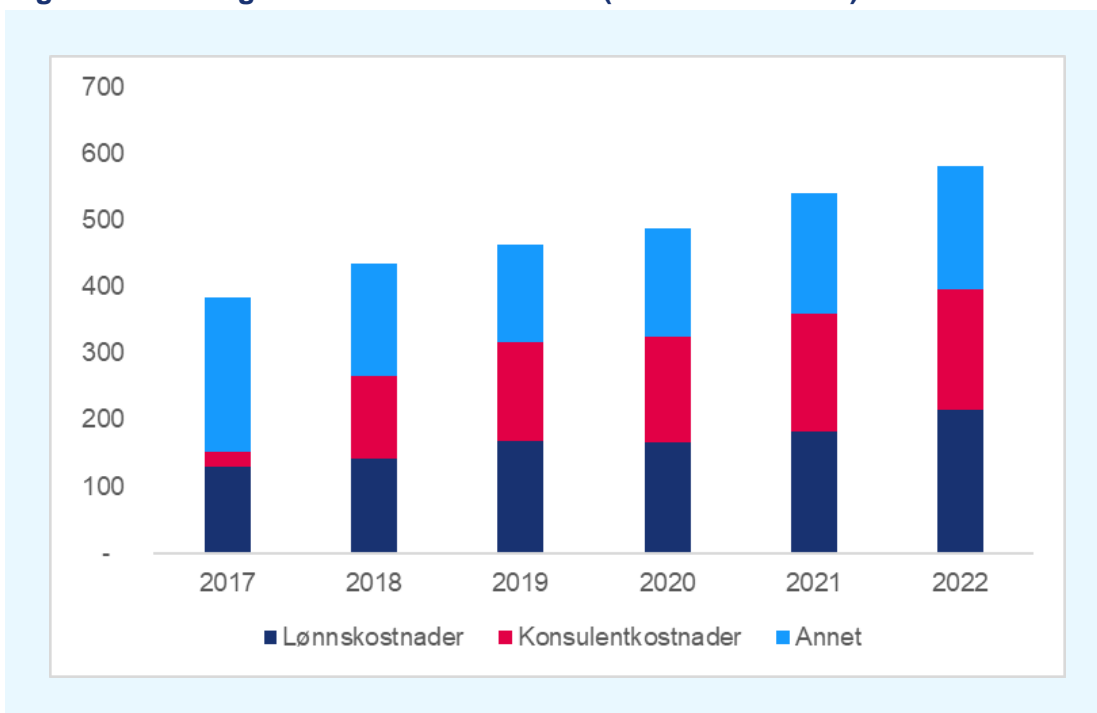
²¹⁹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

²²⁰ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

²²¹ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

²²² E-post fra Entur til Riksrevisjonen 8. mai 2023.

Figur 17 Utvikling i Enturs driftskostnader (i millioner kroner)



Kilde: Entur.

Entur hadde som mål å få ned andelen innleide konsulenter innen digitale tjenester fra 65 prosent til 55 prosent i 2022,²²³ hvilket selskapet sier de har lyktes med.²²⁴ Målet for 2023 er å få den ned til 50 prosent.²²⁵ Kostnader til konsulenter som andel av totale driftskostnader har siden 2019 ligget stabilt på ca. 30 prosent. Den tilsvarende andelen for lønnskostnader har økt fra 35 prosent i 2020 til 37 prosent i 2022.

I den sammenlignende analysen (kvantitativ benchmarking) fra Jernbanedirektoratet ble det benyttet både finansielle og operasjonelle nøkkeltall som ble målt opp mot gjennomsnittsverdier for et utvalg av selskaper.²²⁶ Analysen viste at Enturs driftsmargin var lav i 2019 sammenlignet med gjennomsnittet for utvalgsgruppen, og enda lavere i 2022. Entur er imidlertid et sektorpolitisk selskap, og har ikke et mål om høyest mulig overskudd. Resultatet viser at finansieringen av Entur dekket driftskostnadene, og i analysen ble resultatet vurdert som positivt. Når det gjelder lønnskostnadene var disse målt som andel av inntektene relativt lik gjennomsnittet for gruppen av selskaper det ble sammenlignet mot i 2019. For lønnskostnader per årsverk lå Entur i 2019 litt lavere enn gjennomsnittet for sammenligningsgruppen. For begge indikatorene økte verdien for 2022, men ble likevel ikke høyere enn gjennomsnittet for sammenligningsgruppen i 2019. Indikatoren «andre driftskostnader som andel av inntekt» synliggjør hvordan Entur bruker andre innsatsfaktorer enn ansatte. Analysen viste på samme måte som redegjort for over at Entur hadde en høy andel kostnader som ikke er lønnskostnader, herunder konsulentkostnader i 2019. Selv om verdien gikk noe ned i 2022, var den likevel langt høyere enn for sammenligningsgruppen i 2019. Det ble i analysen påpekt at dette må sees i lys av at Entur har vært i etableringsfasen hvor det er naturlig med en høy grad av innleid kapasitet, men med en tydelig forventning om at dette må reduseres over tid.²²⁷

²²³ Enturs virksomhetsstrategi for 2022.

²²⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

²²⁵ Enturs virksomhetsstrategi for 2023.

²²⁶ De finansielle nøkkeltallene ble sammenlignet mot et utvalg av 108 norske IT-selskaper med sammenlignbar størrelse som Entur. De operasjonelle nøkkeltallene ble sammenlignet mot et utvalg av selskaper der ett hadde en tilsvarende nasjonal rolle som Entur i et sammenlignbart europeisk land. De øvrige selskapene i utvalget bestod av fem norske fylkeskommuner.

²²⁷ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*. Nøkkeltallene er oppdatert med tall for 2022 for Entur.

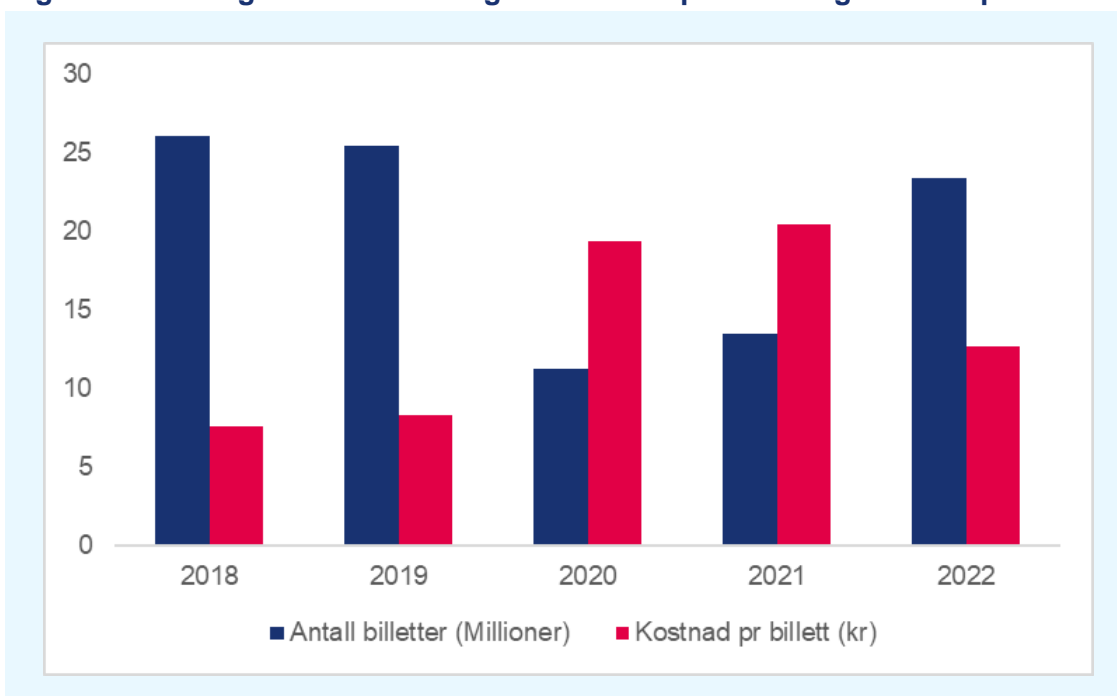
4.8.3 Billettformidlingskostnader i Entur

Halvparten av driftskostnadene i Entur kan knyttes til billettformidling for kollektivaktørene. Alle togoperatørens og en del av de fylkeskommunale kollektivaktørens billetter går via Enturs systemer, også de som blir solgt i togoperatørens egne apper. Utviklingen i totalt antall billetter solgt gjennom systemet og kostnad per billett er illustrert i figur 18. Figuren viser at kostnad per solgte billett har falt siden pandemiårene 2020 og 2021, men at den i 2022 er om lag 50 prosent høyere enn i normalåret 2019, til tross for at det bare ble solgt 8 prosent færre billetter i 2022. Entur oppgir at det fra 2019 til 2022 har vært en økning i billettformidlingskostnader på 84 millioner kroner, og at økningen har sammenheng med følgende forhold:²²⁸

- Generell prisvekst.
- Økt avskrivningskostnad knyttet til modernisering av Enturs systemportefølje.
- Entur har i perioden fått nye oppgaver med tilhørende endret vederlag.
- Endret aktivitetsnivå og omprioriteringer av ressurser fra bl.a. kundeservice til andre aktiviteter i selskapet som modernisering av salgsplattformen for å få bedre sikkerhet og stabilitet.

Entur påpeker at et viktig element i vurderingen av Enturs kostnader er at antall aktører de selger billetter for har økt, både når det gjelder antall togoperatører og andre kollektivaktører. Dette gir økt kompleksitet.²²⁹

Figur 18 Utvikling i billettformidling over Enturs plattform og kostnad per billett



Kilde: Jernbanedirektoratet, Entur

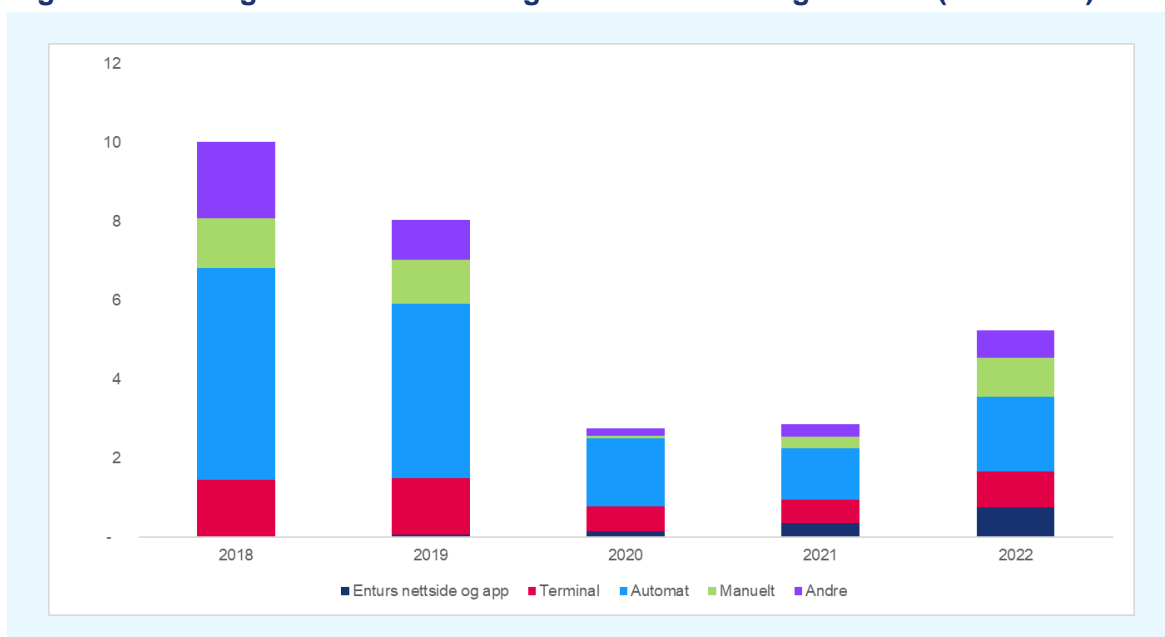
Av billettene som formidles over Enturs plattform, er det en del som også blir solgt gjennom Enturs salgskanaler. Felleskostnadene for å drifte billettplattformen og tilhørende baksystemer utgjør den største andelen av billettformidlingskostnadene, og i 2022 lå de på 234 millioner kroner, som var en økning på 55 prosent fra 2019. Kostnadene knyttet til å drifte Enturs ulike salgskanaler (manuelle terminaler, automater og nettsider/app) beløp seg til 62 millioner kroner i 2022, og av disse utgjorde kostnadene til nettsider og app 17 millioner kroner. Entur forsøker å få reisende over fra dyre

²²⁸ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 27. september 2023.

²²⁹ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 27. september 2023.

salgskanaler, som manuelt salg, til billige kanaler, som salg på nettsider og i app.²³⁰ Enturs billettsalg i egne kanaler er vist i figur 19.

Figur 19 Utvikling i antall billetter solgt i Enturs ulike salgskanaler (i millioner)



Kilde: Jernbanedirektoratet, Entur.

Figur 18 viser at de reisende i mindre grad bruker automater og terminaler sammenlignet med tiden før pandemien, og i større grad har gått over til å kjøpe billett på nettsider og i app. Fallet i billetter solgt gjennom automater og terminaler er imidlertid større enn veksten på nettsider og i app. Dette kan indikere at de fleste av kundene som har byttet til digital billett, ikke har gått over til Enturs app, men til andre kollektivselskaper, sannsynligvis Vy og Ruter. Antallet billetter solgt manuelt er omtrent det samme i 2022 som før pandemien.

4.8.4 Benchmarking av Entur – operasjonelle nøkkeltall

Formålet med den sammenlignende analysen (kvantitative benchmarkingen) fra Jernbanedirektoratet var å påse at Entur ikke ble overkompensert, i strid med reglene for statsstøtte. Basert på resultatene fra analysen ble Entur vurdert til å være et veldrevet foretak, men at det har potensiale for å bli mer kostnadseffektivt.²³¹

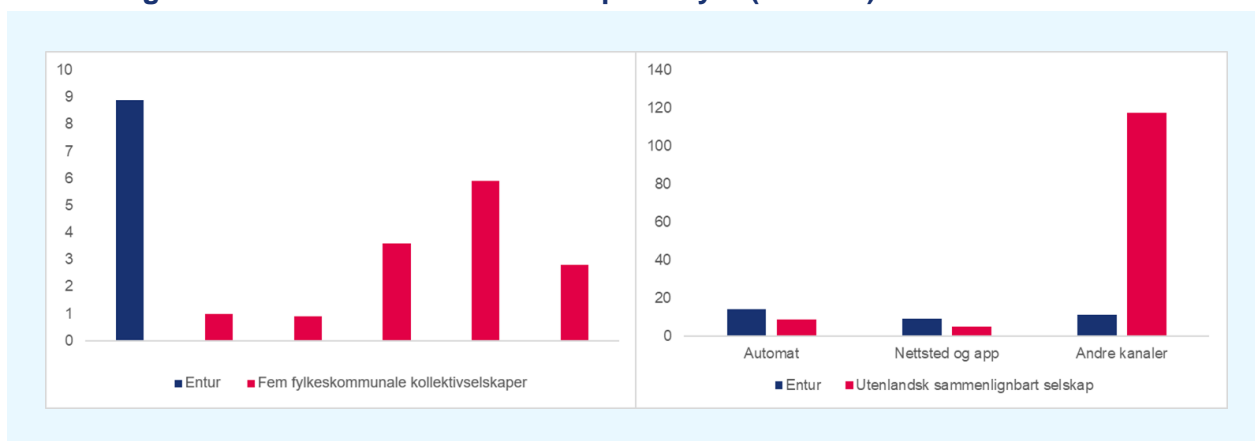
Analysen viste samtidig at Entur hadde høyere kostnader per billett solgt enn alle fylkeskommunale kollektivaktører som det ble sammenlignet med. Entur har imidlertid mer komplekse systemer, og det stilles kostnadsdrivende krav til Enturs løsninger som ikke gjelder for de fylkeskommunale aktørene. Entur hadde også høyere kostnad per billett solgt i digitale kanaler enn et tilsvarende utenlandsk selskap som det ble sammenlignet med. Resultatene er gjengitt i figur 20. Det utenlandske sammenlignbare selskapet hadde imidlertid veldig høye kostnader knyttet til betjente utsalgsstasjoner, som gjorde at det alt i alt hadde høyere kostnader per billett solgt enn Entur.²³²

²³⁰ E-post fra Entur til Riksrevisjonen 13. april 2023.

²³¹ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*.

²³² Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*.

Figur 20 Kostnad per billett solgt i 2019: Entur mot fem fylkeskommunale selskaper til venstre og Entur mot et utenlandsk selskap til høyre (i kroner)



Kilde: Jernbanedirektoratet.

Kostnad per reisesøk synliggjør bytteforholdet mellom verdien Entur skaper gjennom å gi reiseinformasjon til befolkningen og kostnaden ved å levere dette. Analysen viser at Entur hadde svært lav kostnad per reisesøk i 2019 sett opp mot sammenligningsgruppen,²³³ mye fordi de andre kollektivaktørene baserer sine reiseapper på data de henter fra Enturs APIer. Et reisesøk fra andre kollektivaktører vil da gi ett eller flere kall i Enturs løsning.²³⁴ Kostnaden per reisesøk ble enda lavere i 2022, primært fordi antall reisesøk basert på Enturs APIer har nesten firedoblet seg.²³⁵ Det blir i analysen påpekt at det er stor usikkerhet knyttet til tallene for antall reisesøk.

Jernbanedirektoratet fikk også gjennomført en analyse av digital modenhet i Entur (digital benchmarking). PA Consulting gjennomførte undersøkelsen som var ferdig i 2021. Konklusjonen var at Entur er en effektiv virksomhet, men at de har et forbedringspotensial på enkelte områder for å øke den digitale modenheten.²³⁶

Hvordan følger myndighetene opp benchmarkingsundersøkelsene?

I et brev til Samferdselsdepartementet i 2021 om de gjennomførte benchmarkingsundersøkelsene opplyser Jernbanedirektoratet at de vil fortsette å følge med på nøkkeltallene anbefalt i rapporten fra den kvantitative benchmarkingsundersøkelsen, som var kostnadsparametere knyttet til bruk av konsulenter og kostnader forbundet med salg av billetter.²³⁷ Det har de imidlertid ikke gjort. Årsaken er at hovedavtalen med Entur skulle reforhandles i 2023, og det ble bestemt at enkelte nøkkelindikatorer skulle inkluderes som rapporteringskrav i den reviderte avtalen.²³⁸ Entur mener at kostnad per billett er et lite egnet mål for å vurdere Enturs kostnadseffektivitet fordi de primært har store faste kostnader som i liten grad blir påvirket av billettsalget. Videre er Enturs billettsystemer mer komplekse enn for fylkeskommunale aktører, som eksempelvis ikke har løsninger for plassreservasjon, hvilket gjør at en sammenligning med fylkeskommunale aktører er mindre relevant. Den kvantitative benchmarkingen inkluderte dessuten kostnader som gjør sammenligninger på tvers vanskelig.²³⁹ Entur viste til at departementet ikke har kommentert resultatene fra undersøkelsen overfor selskapet.

Samferdselsdepartementet mener at Jernbanedirektoratets kvantitative benchmarking er et godt grunnlag for å vurdere Enturs kostnadseffektivitet. Departementet oppgir at det er en utfordring å finne

²³³ Fem norske fylkeskommuner.

²³⁴ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*. Nøkkeltallene er oppdatert med tall for 2022 for Entur.

²³⁵ Enturs års- og bærekraftsrapport for 2022.

²³⁶ PA Consulting, *Digital Modenhetsanalyse av Entur, sluttrapport*, 10. februar 2021.

²³⁷ Brev fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartement 31. mai 2021.

²³⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²³⁹ Brev fra Entur til Riksrevisjonen 13. april 2023.

gode indikatorer for kostnadseffektiv drift av Entur, men at de har noen de bruker. Departementet mener også at Entur har jobbet godt med å få ned konsulentbruken.²⁴⁰

4.8.5 Åpenhet rundt Enturs prioriteringer og kostnadsbruk

Togoperatørene har uttrykt at det er problematisk at de i begrenset grad får innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem. Dette har vært et gjennomgangstema i dialogen mellom Entur og togoperatørene,²⁴¹ og et forhold som operatørene har uttrykt misnøye med i intervjuene. Vy har også tatt det opp med Samferdselsdepartementet.²⁴² Entur tok tak i problemet i 2022 og har gitt togoperatørene mer innsyn i bruken av midlene. Togoperatørene ønsker imidlertid fortsatt mer åpenhet, og Entur opplyser i intervju at økt transparens er noe de skal fortsette å jobbe med.²⁴³ Dette fremgår også av Enturs styreprotokoller.

Hva gjør myndighetene med åpenhet fra Enturs side?

En av anbefalingene i Jernbanedirektoratets undersøkelse fra 2021 var at Entur burde gi togoperatørene mer innsyn i hvordan prisen de betaler, brytes ned på de ulike tjenestene. Mer transparens fra Entur sin side vil sannsynligvis legge til rette for en bedre diskusjon om kostnadsnivå og trolig et bedre samarbeidsklima.²⁴⁴ Direktoratet sier de er kjent med at det har vært rettet kritikk mot manglende åpenhet, men at dette har blitt bedre ved at togoperatørene har fått mer informasjon.²⁴⁵

4.8.6 Incentiver til å levere det kundene ønsker, på en kostnadseffektiv måte

Enturs inntekter er ikke direkte avhengig av hva selskapet leverer av tjenester.²⁴⁶ En stor del av de obligatoriske tjenestene som togoperatørene betaler for prisen av Entur som én samlet leveranse.²⁴⁷ Dette gir begrensede incentiver til effektiv drift og kan resultere i at selskapets prioriteringer ikke nødvendigvis samsvarer med det som finansiererne eller brukerne ønsker. Togoperatørene har uttrykt frustrasjon over dette, både overfor Entur, Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet og i intervjuene.²⁴⁸

Selv om Entur mangler incentiver til kostnadseffektiv drift, setter de likevel egne effektivitetsmål og rapporterer til departementet på disse.²⁴⁹ Nøkkellindikatoren som brukes, er basert på Enturs kostnader for å levere formidlingstjenester til togoperatørene (tilsvarende Enturs inntekt fra togoperatørene), uttrykt som en andel av billettomsætningen. Denne lå på 12 prosent i fjerde kvartal 2022. Målet var 11 prosent.²⁵⁰ Heller ikke i 2021 og 2020 nådde Entur målet for indikatoren, men den ble negativt påvirket av passasjerbortfallet under koronapandemien disse årene.²⁵¹ Utviklingen i nøkkellindikatoren er vist i figur 21. Med unntak av pandemiperioden har Entur ligget svært nært det målet de har satt seg. Formidlingskostnadene som andel av billettomsætningen er på samme nivå i 2022 som de var i 2018 og 2019. I 2023 har Entur foreslått for departementet at de utvider indikatoren til å omfatte både tog og annen kollektivtransport for å bedre reflektere at plattformen benyttes av både togoperatører og regionale kollektivoperatører.²⁵²

²⁴⁰ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

²⁴¹ Blant annet i referat fra kvartalsmøte mellom Entur og Vygruppen 16. mars 2022, referat fra kvartalsmøte mellom Entur og SJ Nord 1. april 2022 og referat fra kvartalsmøte mellom Entur og Go-Ahead Norge 5. april 2022.

²⁴² Referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vygruppen 13. oktober 2020.

²⁴³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Entur 20. mars 2023.

²⁴⁴ Jernbanedirektoratet, *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021*.

²⁴⁵ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁴⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁴⁷ Trafikkavtale mellom Jernbanedirektoratet og togoperatørene – Vedlegg E-2 Avtale om formidling av billetter og leveranse av salgs- og billetteringsløsninger – Bilag 8 Pris, fakturering og betalingsvilkår.

²⁴⁸ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023, referat fra kontaktmøte mellom Samferdselsdepartementet og Vygruppen 14. mars 2022 og referat fra møte mellom Riksrevisjonen og SJ Nord 27. januar 2023.

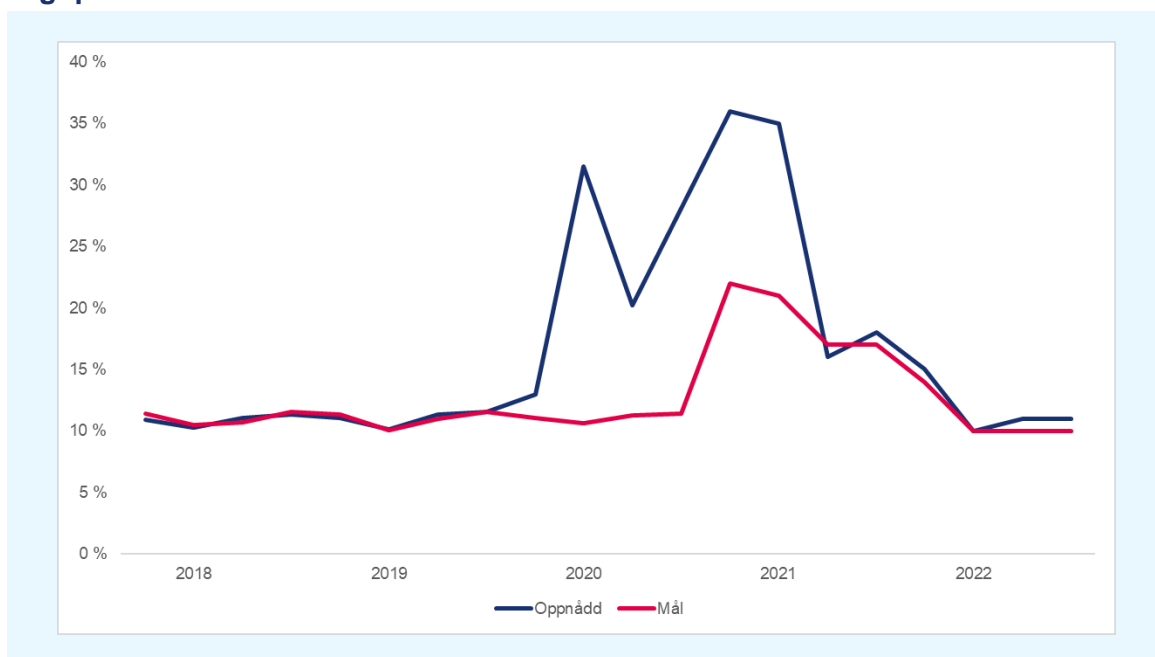
²⁴⁹ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

²⁵⁰ Kvartalsrapport fra Entur til Samferdselsdepartementet for fjerde kvartal 2022.

²⁵¹ Statsrådets beretning om Entur til Riksrevisjonen fra 2019 til 2022.

²⁵² E-post fra Entur til Riksrevisjonen 19. juni 2023.

Figur 21 Utvikling i formidlingskostnader som andel av billettomsætning for togoperatørene



Kilde: Enturs kvartalsrapporter til Samferdselsdepartementet.

Hva gjør myndighetene for å gi Entur insentiver til effektiv drift?

Jernbanedirektoratet peker på at for Entur som statlig monopol legger ikke statens modell opp til at det er tilstrekkelige insentiver for kostnadseffektiv drift.²⁵³ Samferdselsdepartementet sier at for Entur, som for de fleste sektorpolitiske selskaper, finnes det få insentiver til effektiv drift,²⁵⁴ men påpeker at Entur møter forventninger til kostnadseffektiv drift fra eier, styret, Jernbanedirektoratet og togoperatørene og at dette virker disiplinerende.²⁵⁵

I 2023 skal Jernbanedirektoratet gå gjennom togoperatørenes tilgangsavtaler med Entur for å sikre at avtalevilkårene er balanserte og gir tilstrekkelige insentiver for å oppnå de jernbanepolitiske målene. Dette oppdraget ble gitt av Samferdselsdepartementet i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2023. Departementet har også satt i gang en sektorgjennomgang som vil komme inn på denne problematikken.²⁵⁶

Jernbanedirektoratet opplyser at de vil inkludere nøkkelindikatorer for kostnadseffektivitet i den reviderte avtalen mellom direktoratet og Entur som skal forhandles frem i 2023.²⁵⁷

²⁵³ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁵⁴ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Samferdselsdepartementet 24. april 2023.

²⁵⁵ Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 29. august 2023.

²⁵⁶ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

²⁵⁷ Referat fra møte mellom Riksrevisjonen og Jernbanedirektoratet 18. april 2023.

5 Vurderinger

5.1 Entur bidrar til å nå målet om sømløse kollektivreiser

Allerede i 2014 vedtok Stortinget at det skulle opprettes en nasjonal ordning med tilbud om elektroniske billetter for sømløse kollektivreiser over hele landet i samarbeid mellom aktørene. Jobben tilfalt Entur.

Staten eier Entur med mål om å utvikle og levere digital infrastruktur innen reiseplanlegging og billettsalg til togselskaper og andre kollektivaktører i hele landet. Entur skal forvalte billettsalg og gi de reisende konkurransenøytral reiseinformasjon.

Entur innhenter standardiserte kollektivdata fra alle kollektivaktørene i Norge og gjør disse tilgjengelige for offentligheten. Dette er en tjeneste som nær alle aktørene vi har snakket med, har vært fornøyde med, og tjenesten er et viktig premiss for sømløse kollektivreiser. Enturs arbeid har etter vår vurdering bidratt til at Norge ligger langt fremme med dette arbeidet og mange ulike reiseplanleggerne, som for eksempel Google Maps og de regionale kollektivaktørenes reiseplanleggere, bruker rute- og sanntidsdata som de henter fra Entur.

5.2 Enturs reiseapp bidrar i mindre grad til sømløse kollektivreiser

En annen viktig del av Enturs oppgaver går ut på å drifte en konkurransenøytral salgsplattform for kollektivreiser i Norge. Det er et sektorpolitisk mål at de reisende skal kunne planlegge og kjøpe kollektivreisene sine på ett sted. Transport- og kommunikasjonskomiteen påpeker i sin innstilling til Prop. 1 S (2020–2021) at dette skal inkludere billetter til både jernbaneoperatører og det fylkeskommunale kollektivtilbudet. Videre skulle Entur i løpet av 2020 ferdigstille en nasjonal pris- og produktdatabase som gjør det mulig å få informasjon om hvilken billett en trenger for reisen, hvor den kjøpes og hva den koster. Ifølge eierskapsmeldingen skal den konkurransenøytrale nasjonale reiseplanleggingstjenesten gjøre det enkelt for reisende å planlegge og kjøpe reiser, uavhengig av om reisen gjennomføres med ett eller flere kollektivselskaper.

Google Maps, Vy og Entur sine reiseplanleggere dekker hele Norge. I Vy sin app vises imidlertid bare de reisealternativer som Vy ønsker å vise. I motsetning til Google Maps og Vy er Entur pålagt av myndighetene å være konkurransenøytral hvilket etter vår vurdering innebærer å gi brukeren en trygghet på at han/hun blir presentert med alle relevante reisealternativer. Som planleggingsverktøy bidrar Enturs reiseapp derfor positivt til sømløse kollektivreiser.

Som en konkurransenøytral salgsplattform er Enturs bidrag til sømløse kollektivreiser avhengig av hvilke data de har og hvilke billetter de kan tilby. Det er positivt at flere fylkeskommunale kollektivaktører er på vei inn i Entur-appen, og mange av de største er der alt. Samtidig er det en del kollektivaktører som ikke ønsker å selge billettene sine gjennom Entur, og Entur har frem til nå uansett ikke hatt kapasitet til å integrere dem. Årsaken til at kollektivaktørene ikke alltid lar Entur selge billettene sine eller gir Entur alle dataene som vil gjøre Entur-appen mer nyttig for brukeren, er at dette utgjør en kostnad for aktørene, samtidig som de ønsker å beholde kundene i sine egne kanaler. Dette har de foreløpig også klart. Svært få kjøper billetten sin i Enturs digitale kanaler. De aller fleste kjøper togbilletten sin av Vy, og lokal kollektivtransport av den lokale kollektivaktøren. Ekspressbussbilletter må kjøpes hos ekspressbusselskapet for Entur har ingen agentavtaler med noen av dem. Heller ikke Vy Buss sine billetter er tilgjengelig hos Entur, selv om Vy Buss er statens eget ekspressbusselskap.

Videre opplyser ikke Entur om priser på alle reiser, men bare på de strekningene der Entur selv selger billett. I de tilfellene der Entur ikke kan selge billetten henviser appen til de relevante

kollektivselskaperens nettsider, men brukeren må typisk selv finne reisen sin på nytt der, og denne prosessen fremstår etter vår vurdering som lite sømløst.

Både Entur og Jernbanedirektoratet ser nytten av å kunne vise billettpriser, men Entur har ikke lovhjemmel til å kreve at aktørene deler slike data, og så lenge kollektivaktørene ikke må, velger de å la være. Billettpris er da heller ikke med som et kriterium for hvilke reiser Entur foreslår, hvilket gjør at relevante reisealternativer ikke nødvendigvis dukker opp. For eksempel vil ikke brukeren finne frem til de billige ekspressbussreisene mellom Oslo og Bergen med mindre han/hun aktivt velger vekk reisealternativer med tog fra planleggeren. Etter vår vurdering vil billettpriser kunne være et viktig element i brukernes planlegging av fylkeskryssende reiser. Selv om Entur-appen potensielt kan brukes til å finne alle kollektivavganger i hele Norge er det etter vår vurdering foreløpig ikke mulig å planlegge og kjøpe kollektivreiser i hele Norge hos Entur slik Stortinget har ønsket.

Antall brukere av Entur-appen er økende, men fortsatt på et lavt nivå sammenlignet med Vy og de store fylkeskommunale kollektivselskaperne. Selv om Entur kan selge flere reiser enn andre, virker det ikke som at dette er tilstrekkelig til at de reisende ser seg tjent med å bytte kjøpskanal for kollektivbillett. De fleste av de regionale kollektivaktørene og togoperatørene opplyser i intervjurunden at dette handler om trygghet og kommunikasjon, og da spesielt i avvikssituasjoner. Enkelte andre apper tilbyr også relevante data for kollektivreiser på sine strekninger, for eksempel fyllingsgrad på buss, T-bane og på tog som de ikke deler med Entur.

Det er per i dag relativt få som kjenner til Entur og Entur-appen. Da Entur ble skilt ut fra Vy i 2016, beholdt Vy kundene i sin salgskanal, og Entur måtte bygge opp merkevaren og kundedatabasen fra bunnen med begrensede markedsføringsmidler, samtidig som de prioriterte å bygge baksystemene framfor appen. Etter vår vurdering må lav kjennskap antas å være en viktig årsak til at relativt få bruker Entur.

Etter vår vurdering er det mye som taler for at Entur gjør en god jobb for å bidra til sømløse kollektivreiser gjennom deler av aktivitetene sine og innenfor de rammevilkårene de har fått, men salgskanalen deres har foreløpig ikke lyktes og bidrar således i mindre grad, hvilket er synd ettersom Entur er den eneste nasjonale aktøren som er pålagt å være konkurransenøytral.

5.3 Den nasjonale reiseplanleggeren er ikke helt nøytral og kan virke diskriminerende overfor ekspressbusser

En av måtene staten skal gjøre det lettere for folk å reise kollektivt på, er gjennom at Entur drifter en nasjonal og konkurransenøytral reiseplanleggingstjeneste. Dette innebærer at det skal gis konkurransenøytral reiseinformasjon til de reisende slik at ingen aktører gis fordeler på bekostning av andre.

Enturs reiseplanlegger har en innebygd parameter som fremhever reiser med tog på bekostning av reiser med andre transportformer. Dette ble i utgangspunktet gjort for å redusere problemet med at togreiser faller ut av resultatlisten til reisesøket når ekspressbusselskaper etablerer ruter som er strategisk tilpasset togtilbudet på den måten at de er litt raskere og kommer frem litt tidligere enn togrutene. Både Entur, Jernbanedirektoratet og Samferdselsdepartementet er komfortable med denne løsningen og mener dette er den beste tilgjengelige løsningen inntil søkemotoren støtter flere parametere og filtre. De peker på at togturer er mer klimavennlige og mer behagelige, og at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt at folk velger toget fremfor bussen. I tillegg blir det pekt på at rutedataene som rapporteres inn fra ekspressbusselskaperne, ikke alltid er realistiske. Rutedataene tar for eksempel ikke hensyn til forsinkelser og kø i rushtrafikken.

Entur påpeker at det ikke diskrimineres mellom transportaktører som sådan, men mellom transportformer. Etter vår vurdering vil vektingen like fullt virke vridende mellom disse aktørene når noen transporterer folk med buss, mens andre transporterer folk med tog. Fordelsvektingen er også tatt i bruk fordi noen av Enturs viktigste kunder, som er i konkurranse med andre, har klaget på at deres reisealternativer faller ut av resultatlistene til fordel for konkurrentene.

Selv om det kan finnes gode årsaker til å fremheve reiser med tog, er ikke dette et mandat for den nasjonale konkurransenøytrale reiseplanleggeren. Etter vår vurdering vil brukerne av en offentlig konkurransenøytral reiseplanlegger forvente at kriteriene som brukes for å foreslå reiser ivaretar deres interesser. Ifølge eierskapsmeldingen forventer staten at selskapene er åpne om vesentlige forhold. Verken ekspressbusselskapene eller brukerne av reiseplanleggerne vet at forslagene de blir vist, har en skjevhet til fordel for tog. Skjevheten innebærer at brukerne risikerer å gå glipp av reiseforslag som ofte er billigere enn togreiser og dermed kan være svært relevante for den enkelte.

Ekspressbussene, som andre kollektivaktører, rapporterer inn rutedata til Entur etter kravene i Jernbanedirektoratets håndbøker. I den grad problemet som søkes løst med fordelsvektingen er at bussrutene som konkurrerer ut togavgangene i rangeringen, har rapportert inn feilaktige tidspunkt i rutetabellen, er dette etter vår vurdering et forhold som bør løses på andre måter. Entur mener imidlertid de ikke har egnede sanksjonsmuligheter overfor kollektivaktører som ikke etterlever kravene i håndbøkene for innsending av data til Entur, hvilket etter vår vurdering fremstår som en mangel.

Ifølge Samferdselsdepartementet planlegger Entur å tilbakestille fordelsvektingen når søkemotoren støtter kriterier som gjør at søkerresultatene vil presentere «alle» relevante reisealternativer. Dette vil i så fall være positivt. Etter vår vurdering er dagens praksis et brudd på forutsetningen om konkurransenøytralitet.

5.4 Togoperatørene finansierer store deler av Entur, men har savnet informasjon om hvordan pengene brukes

Statens mål som eier av Entur er kostnadseffektiv utvikling og drift av tjenester for reiseplanlegging og billettering i kollektivtransportsektoren. Staten forventer en mest mulig effektiv måloppnåelse av de sektorpolitiske målene. Med dette menes at ressurser skal gå til aktiviteter som gir høyest mulig sektorpolitisk måloppnåelse, og at aktivitetene skal gjennomføres mest mulig kostnadseffektivt.

Enturs kostnader har økt over tid, men det har også selskapets oppgaver. Entur har identifisert konsulentbruken som en kostnadsdriver, og arbeider aktivt med å redusere den gjennom å erstatte konsulenter med fast ansatte.

Halvparten av driftskostnadene i Entur kan knyttes til billettformidling for kollektivaktørene. Kostnad per solgte billett har falt siden pandemiårene 2020 og 2021, men var i 2022 er om lag 50 prosent høyere enn i normalåret 2019, til tross for at det bare ble solgt 8 prosent færre billetter i 2022. Entur oppgir at kostnadsøkningen det fra 2019 til 2022 har sammenheng med generell prisvekst, økt avskrivningskostnad knyttet til modernisering av Enturs systemportefølje. I tillegg har selskapet i perioden fått nye oppgaver, endret aktivitetsnivå og det har vært en omprioritering av ressurser fra bl.a. kundeservice til andre aktiviteter i selskapet som modernisering av salgspattformen for å få bedre sikkerhet og stabilitet.

Jernbanedirektoratets sammenlignende analyse (kvantitativ benchmarking) fra 2021 viser at Entur har høyere kostnader per billett solgt sammenlignet med de fylkeskommunale aktørene. Entur har imidlertid mer komplekse systemer, og det stilles kostnadsdrivende krav til Enturs løsninger som ikke gjelder for de fylkeskommunale aktørene. På den annen side viste sammenligningen at Entur har lavere kostnader enn et utenlandsk sammenlignbart selskap. SJ Nord gjennomførte i denne

forbindelse sin egen analyse som konkluderte med at Enturs billettformidlingstjenester var mange ganger dyrere for dem, målt i kostnad per passasjer, enn det de kunne få fra private tilbydere. Det er stordriftsfordeler knyttet til Enturs leveranser til kollektivaktørene. Hadde Entur solgt og formidlet flere billetter og levert tjenester for flere kollektivaktører, ville formidlingskostnadene for den enkelte kollektivaktøren blitt mindre. Jernbanedirektoratets kvantitative benchmarking konkluderer med at Entur er et veldrevet foretak med potensial for å bli mer kostnadseffektivt.

Entur bruker i om lag av 600 millioner kroner i året, og togoperatørene betaler over tre fjerdedeler av dette. Togoperatørene synes at Entur er en dyr tjeneste, og at de ikke får nok igjen for det de bidrar med av finansiering. De er særlig misfornøyde med Enturs prioriteringer og evne og vilje til raskt å levere støtte for togselskapenes kommersielle løsninger. Siden staten har valgt å la togoperatørene finansiere mesteparten av Entur, er det mye disse betaler for, som ikke er synlig for dem, men som Entur er pålagt å gjøre.

Entur er et selskap i utvikling med nye oppgaver og endringer i aktivitetsnivå for de ulike virksomhetsområdene. Selskapet har fortsatt en høy konsulentbruk, som de oppgir at de jobber med å redusere. I tillegg har kostnaden per solgte billett har økt med om lag 50 prosent de siste tre årene. Det er forståelig at togoperatørene som står for en så stor del av finansieringen ønsker mer informasjon om selskapets kostnadsbruk. I denne sammenheng er det etter vår vurdering uheldig at togoperatørene har opplevd å ikke få innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem. Det er derfor positivt at Entur har tatt tak i denne problemstillingen i 2022, og at økt transparens er noe selskapet har planer om å fortsette å jobbe med.

5.5 Samferdselsdepartementet har ikke fullt ut klart å gi Entur de rammebetingelsene selskapet trenger for å lykkes med appen sin

Samferdselsdepartementets virkemidler i jernbanesektoren omfatter blant annet rettslig regulering, tilskudd til og etatsstyring av Jernbanedirektoratet og eierstyring av Entur og Vy. Jernbanedirektoratet inngår og følger opp avtaler med Entur og togselskapene, fastsetter standarder for kunngjøring av rutedata og elektronisk billettering og utarbeider håndbøker hvor det stilles krav om innrapportering av rutedata til Entur. Direktoratet skal medvirke til et helhetlig kollektivtransportsystem og sikre størst mulig sømløshet mellom tog og øvrig kollektivtransport.

Etter vår vurdering bidrar Jernbanedirektoratet til målsetningen om sømløse kollektivreiser på flere måter. For det første stiller direktoratets håndbøker krav om innrapportering av rutedata til Entur, hvilket er en forutsetning for den nasjonale reiseplanleggeren. Videre krever direktoratet at de fylkeskommunale kollektivaktørene som inngår i takstsamarbeidsavtalene gjør sine billetter tilgjengelig for salg hos Entur. På den måten bidrar direktoratet med innhold til Entur-appen. Selv om Entur er mye mer enn Entur-appen er denne etter Riksrevisjonens vurdering et viktig bidrag til sømløse kollektivreiser ettersom ingen andre nasjonale aktører er pålagt å være konkurransenøytrale.

Stortingets ambisjon er at den reisende skal kunne søke opp og kjøpe kollektivbilletter på ett sted, men fordi det er mange aktører som har interesser, ansvar og myndighet på området, har ikke Entur selv de virkemidlene og den myndigheten som er nødvendig for å oppfylle denne ambisjonen. Dette må skje i samarbeid mellom Entur, togoperatørene, de regionale kollektivaktørene og ekspressbusselskapene. Enturs tjenester er frivillige for alle andre enn togoperatørene, og selskapet er avhengig av alles godvilje og samarbeidsvilje. Siden kollektivaktørene primært ønsker å eie kundekontakten selv, har de fleste svake insentiver til å bidra til å gjøre Enturs app nyttig for den reisende. Dessuten synes en del av dem at det er for dyrt å selge billetter gjennom Entur sett opp mot hva de får igjen.

Entur er klar over dette og forsøker å opptre varsomt overfor så vel togoperatører som de regionale kollektivaktørene, blant annet ved å unnlate å markedsføre sin plattform aggressivt ut mot den reisende. Samferdselsdepartementet er kjent med og støtter Enturs prioriteringer. Som eier har departementet dialog med selskapet om mål, strategier, resultater og aktuelle problemstillinger, og påpeker at det er selskapets ledelse som har ansvar for forvaltningen selskapet, herunder for å fatte strategiske og operative beslutninger. Jernbanedirektoratet ønsker imidlertid at Entur skal ta en større rolle i markedet for salg av billetter, og har tydelige ambisjoner for selskapets posisjon som foretrukne kanal for salg av togbilletter og reiser med flere selskap. Etter avtalen med Jernbanedirektoratet skal Entur aktivt arbeide for å inngå avtaler med alle kollektivselskaper i Norge med mål om å kunne selge billetter for alle kollektivreiser, «dør-til-dør» i Norge. Dette målet omfatter både enkeltbilletter, periodebilletter og andre billettyper, på tvers av alle kollektive transportmidler, med unntak av fly.

Årsaken til at Jernbanedirektoratet er opptatt av å styrke Enturs rolle som billettformidler er at det mest nærliggende alternativet for reisende er Vy. I motsetning til Entur er ikke Vy pålagt å være konkurransenøytral, og Vy viser også bare et utvalg av reisealternativene i sin løsning og legger på gebyrer for formidling av andres billetter. Etter vår vurdering har det vært en delvis rivalisering mellom de to selskapene siden etableringen av Entur som ikke nødvendigvis gagnar den reisende. Samtidig som Vy er Enturs viktigste kunde, er de også den største konkurrenten i kontaktflaten ut mot den reisende. Begge selskapene er statlig heleide. Eierskapet blir forvaltet av Samferdselsdepartementet, som er blitt gjort kjent med denne rivaliseringen gjennom eierdialogen. Departementet viser i denne sammenheng til at rammen for samarbeidet mellom Entur og Vy i stor grad fastsettes gjennom tilgangsavtalene.

Samferdselsdepartementet har som sektormyndighet og eier et overordnet ansvar for å sørge for at Entur har rammer som setter dem i stand til å lykkes med alle deler av sitt oppdrag. For at appen skal bli bedre og mer attraktiv å bruke for de reisende er det behov for at flere kollektivaktører bidrar med flere billetter og mer data. Entur har etterlyst drahjelp fra Samferdselsdepartementet for å promotere sine tjenester ovenfor kollektivaktørene. Det blir fra departementets side påpekt at det tar tid å opparbeide en forståelse for hva Entur kan bidra med blant kollektivaktørene, og at Entur må demonstrere at de har så gode løsninger at kollektivaktørene ønsker å bruke dem.

Samferdselsdepartementet har bedt Jernbanedirektoratet om å vurdere behovet for tiltak for å forbedre sømløs billettering, og direktoratet kom i 2022 med forslag til en rekke tiltak som departementet har til vurdering i det videre arbeidet.

Siden introduksjonen har Entur-appen utviklet seg positivt, både med hensyn på kjennskap, bruk og innhold. Etter vår vurdering kan det likevel være grunn til å stille spørsmål ved om vi kan forvente at Entur vil komme i mål med Stortingets ambisjon om at reisende skal kunne planlegge og kjøpe sine kollektivreiser på ett sted med dagens rammebetingelser.

6 Referanseliste

Lover og forskrifter

- *Lov om anlegg og drift av jernbane, herunder sporvei, tunnelbane og forstadsbane m.m.* (jernbaneloven).
- *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportlova).
- *Forskrift om billettering ved jernbanetransport.*
- *Forskrift om yrkestransport med motorvogn og fartøy* (yrkestransportforskriften).

Stortingsdokumenter

Proposisjoner til Stortinget

- Prop. 119 S (2014–2015) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2015.
- Prop. 126 S (2015–2016) Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane.
- Prop 122 S (2015–2016) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2016.
- Prop. 1 S (2016–2017) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2017.
- Prop. 1 S Tillegg 2 (2016–2017) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2017.
- Prop. 107 L (2016–2017) *Endringer i jernbaneloven og yrkestransportloven (billetteringsløsninger mv.).*
- Prop. 1 S (2017–2018) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2018.
- Prop. 1 S (2018–2019) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2019.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2020.
- Prop. 1 S (2020–2021) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2021.
- Prop. 1 S (2021–2022) for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2022.

Stortingsmeldinger

- Meld. St. 21 (2011–2012) *Norsk klimapolitikk.*
- Meld. St. 27 (2014–2015) *På rett spor: Reform av jernbanesektoren.*
- Meld. St. 33 (2016–2017) *Nasjonal transportplan 2018–2029.*
- Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2033.*
- Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper.*

Andre stortingsdokumenter

- Dokument 8:71 S (2013–2014) Representantforslag om å etablere et felles billettsystem for kollektivtransport i hele landet.

Innstillinger til Stortinget

- Innst. 390 S (2011–2012) fra energi- og miljøkomiteen om norsk klimapolitikk.
- Innst. 286 S (2013–2014) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om representantforslag om å etablere et felles billettsystem for kollektivtransport i hele landet.
- Innst. 386 S (2014–2015) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om På rett spor – Reform av jernbanesektoren.
- Innst. 360 fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2015, om avgiftsvedtak og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2015.
- Innst. 406 S (2015–2016) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nokre saker om luftfart, veg, særskilde transporttiltak og jernbane.
- Innst 400 S (2015–2016) fra finanskomiteen om revidert nasjonalbudsjett 2016, om avgiftsvedtak og om tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet for 2016.
- Innst. 460 S (2016–2017) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2018–2029.

- Innst. 653 S (2020–2021) fra transport- og kommunikasjonskomiteen om Nasjonal transportplan 2022–2033.
- Innst. 13 S (2020–2021) fra transport- og kommunikasjonskomiteen til Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021), for Samferdselsdepartementet, budsjettåret 2021.
- Innst. 190 S (2022–2023) fra næringskomiteen om Et grønnere og mer aktivt eierskap – Statens direkte eierskap i selskaper.

Storingsvedtak

- Vedtak nr. 518, 17. juni 2014, ved Stortingets behandling av Dokument 8:71 S (2013–2014). (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=59971>)

Regelverk, instruks, rundskriv, standarder, retningslinjer, avtaler og tildelingsbrev

- *Bevilgningsreglementet*, vedtatt av Stortinget 26. mai 2005.
- *Reglementet for økonomistyring i staten (økonomireglementet) og bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomibestemmelsene)*, fastsatt 12. desember 2003.
- *Instruks for Jernbanedirektoratet*, fastsatt av Samferdselsdepartementet 10. mars 2021.
- Jernbanedirektoratet (2019). Normativ Håndbok N801: *Nasjonale rutedata: Rammer og informasjonselementer*.
- Jernbanedirektoratet (2019). Håndbok V821: *Elektronisk billettering*.
- Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur av 1. desember 2019 med vedlegg.
- Trafikkavtale med Go-Ahead Norge (trafikkpakke Sør), SJ Nord (trafikkpakke Nord) og Vygruppen (trafikkpakke Vest).
- Samferdselsdepartementets tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2017, 2019, 2022 og 2023.
- Jernbanedirektoratets mandat og retningslinjer for samhandlingsarenaer for betalings- og billetteringsløsninger, 26. november 2021.

Strategier og handlingsplaner

- Jernbanedirektoratets salgs- og distribusjonsstrategi av 27. november 2019.
- Jernbanedirektoratets mobilitetsstrategi – nåsituasjonsanalyse av 15. oktober 2020.
- Enturs virksomhetsstrategi for 2022 og 2023.
- Samferdselsdepartementet (2018). *Handlingsplan for kollektivtransport*.

Høringer og høringsvar

- Europakommisjonens mobilitetsstrategi (*Sustainable and Smart Mobility Strategy – putting European transport on track for the future*) av 9. desember 2020, EUs initiativ for å legge til rette for multimodale digitale mobilitetstjenester (MDMS), høringsforslag og Jernbanedirektoratets høringsvar (2021).

Års-, tertial- og kvartalsrapporter

- Enturs årsrapporter for 2021 og 2022.
- Kvartalsrapport fra Entur til Samferdselsdepartementet for 4/2022.
- Jernbanedirektoratets årsrapport for 2021.
- Jernbanedirektoratets tertialrapporter for 1/2021, 2/2021, 1/2022 og 2/2022.
- Vys årsrapport for 2022.
- Go-Aheads tertialrapport for 1/2021.

Fagrapporter og utredninger

- Opinion (2019). *Forventninger og smertepunkter – Hva er en sømløs reise?* En innsiktsanalyse utført på vegne av Jernbanedirektoratet.
- Norconsult (2018). *Sømløs kundeopplevelse*. Kundeundersøkelse utført for Jernbanedirektoratet.

- DFØ-rapport 2020:7 (2020). *Evaluering av Jernbanedirektoratet: Sektorstyring mellom barken og veden.*
- PA Consulting (2021). *Digital Modernhetsanalyse av Entur, sluttrapport.*
- Jernbanedirektoratet (2021). *Kvantitativ benchmark av Entur – presentasjon av analyseresultater 2021.*
- Rapportering fra Entur til Jernbanedirektoratet – Resultater fra spørreundersøkelse H1 2021.
- RED dentsu X, Entur – Rapport merketracker – Q1 til Q4 2022.
- Jernbanedirektoratet, *Sømløs reiseplanlegging og billettering*, svar fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet på oppdrag 3.4.2 i tildelingsbrevet til Jernbanedirektoratet for 2022.
- Jernbanedirektoratet, svar fra Jernbanedirektoratet til Samferdselsdepartementet på oppdrag i supplerende tildelingsbrev nr. 5 for 2022 om oppfølging av tiltaksplan for bedre kundeopplevelser ved driftsavvik.
- Jernbanedirektoratets kundetilfredshetsundersøkelse for 2021 til og med første kvartal 2023.

Internetsider og -artikler

- Entur (u.å.). *Om Entur*. Hentet fra <https://om.entur.no/om-entur/>
- Hansen, M. (2022, 23. mai). *Planen var at det skulle bli lettere for folk å kjøpe togreiser. Slik gikk det ikke*. Fri Fagbevegelse. Hentet fra <https://frifagbevegelse.no/njfmagasinet/planen-var-at-det-skulle-bli-lettere-for-folk-a-koepe-togreiser-slik-gikk-det-ikke-6.158.875173.cc63cf190b>
- Eitungjerde, A. K. (2021, 17. oktober). *Plass eller ikke plass? Det er spørsmålet*, Vy. Bergens Tidende. Hentet fra https://www.bt.no/btmeneringer/debatt/i/oW97oV/plass-eller-ikke-plass-det-er-spoersmaalet-vy?utm_source=email
- Jernbanedirektoratet (2019, 7. januar). *Avtale om rute- takst og billettsamarbeid inngått for tog og buss i Hedmark og Oppland*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/aktualiteter/2019/avtale-om-rute--takst--og-billettsamarbeid-inngatt-for-tog-og-buss-i-hedmark-og-oppland/>
- Jernbanedirektoratet (2016, 4. november). *Byvekstavtaler*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/strategiar-og-utgreiingar/byvekstavtaler/>
- Jernbanedirektoratet (2018, 8. mars). *Håndbøker og veiledere*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/jernbanesektoren/handboker-og-veiledere/>
- Jernbanedirektoratet (u.å.). *Anskaffelse av offentlig kjøpt persontrafikk*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/no/trafikkavtaler/gjeldende-trafikkavtaler-med-staten/>
- Lerudsmoen, M. B. et al (2022, 22. januar). *Bypolitikk*. Statens Vegvesen. Hentet fra <https://www.vegvesen.no/globalassets/fag/fokusomrader/nasjonalt-transportplan-ntp/2025-2036/bypolitikk.pdf>

Vedlegg:

Generelt om myndighetenes styring

Samferdselsdepartementets etatsstyring av Jernbanedirektoratet

Alle forutsetninger og krav som Samferdselsdepartementet stiller til Jernbanedirektoratet, skal gå frem av den formelle styringsdialogen, hvor tildelingsbrevene er sentrale dokumenter. Det holdes som hovedregel fire etatsstyringsmøter mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet i året. I tillegg til dette vil det innenfor rammen av styringsdialogen holdes møter av faglig karakter mellom departementet og direktoratet. Eventuelle styringssignaler som gis i disse møtene, skal også gis skriftlig i etterkant av møtet, normalt i form av supplerende tildelingsbrev.²⁵⁸

Det går frem av tildelingsbrevene til Jernbanedirektoratet at direktoratet skal levere faglige underlag, beslutningsgrunnlag og styringsinformasjon til Samferdselsdepartementet.²⁵⁹ Det er også en viktig oppgave for direktoratet å avdekke eventuelle svakheter og risikoer for manglende måloppnåelse i sektoren samt å iverksette eventuelle tiltak i den forbindelse, herunder om nødvendig varsle Samferdselsdepartementet.²⁶⁰ I etatsstyringsdialogen legger departementet vekt på at direktoratet skal være proaktivt og om nødvendig anbefale forbedringer og sørge for å involvere departementet i rett tid.²⁶¹

Samferdselsdepartementets eierstyring av Entur

Staten utøver sin eiermyndighet i Entur på generalforsamlingen og stiller forventninger til selskapet i eierskapsmeldingene og i andre relevante stortingsproposisjoner og -meldinger. I tillegg har departementet kvartalsvise møter med selskapet hvor typiske tema er selskapets økonomiske og sektorpolitiske utvikling, strategi, arbeid med bærekraft og ansvarlig virksomhet, utvikling av mål og resultatindikatorer, oppfølging av statens eierforventninger og hvordan selskapet jobber for å nå sine mål. Departementet har ellers kontakt med styret og administrasjonen i Entur ved behov.²⁶² Kvartalsmøtene mellom selskapet og departementet og annen kontakt ved behov kalles eierdialog. I eierdialogen gir departementet innspill til selskapet, men ikke instruks eller pålegg.²⁶³

Jernbanedirektoratets avtaler med aktørene i Kollektiv-Norge

Gjennom tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet er Jernbanedirektoratet delegert ansvar for å inngå avtaler med aktørene i kollektivsektoren,²⁶⁴ herunder

- avtaler med togselskapene om persontogtjenester (trafikkavtaler)
- avtale med Entur om reiseinformasjon og billetteringstjenester (hovedavtale med Entur)
- avtaler med fylkeskommuner og kollektivselskaper om takstsamarbeid (takstsamarbeidsavtaler)

Jernbanedirektoratet har inngått avtaler med følgende togoperatører:

- Go-Ahead: Trafikkpakke Sør (2019–2027)
- SJ Nord: Trafikkpakke Nord (2020–2028)
- Vy: Trafikkpakke Vest (2020–2029), Østlandet 2023 (2022–2023), Flåmsbana (2018–2027), Gjøvikbanen (2019–2024), Ofotbanen (2020–2024)
- SJ AB: Oslo–Karlstad/Stockholm
- Flytoget AS: Kongsjensavtale for linjene Drammen/Asker–Oslo lufthavn og Stabekk/Oslo S–Oslo lufthavn

²⁵⁸ Instruks for Jernbanedirektoratet, fastsatt av Samferdselsdepartementet 10. mars 2021.

²⁵⁹ Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2017, 30. desember 2016.

²⁶⁰ Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2019, 9. januar 2019.

²⁶¹ Referat fra etatsstyringsmøte mellom Samferdselsdepartementet og Jernbanedirektoratet nr. 1 for 2022, 7. februar 2023.

²⁶² Brev fra Samferdselsdepartementet til Riksrevisjonen 6. juli 2022, *Riksrevisjonens kontroll med forvaltningen av statens eierinteresser i Entur AS 2021 – samferdselsministerens beretning*.

²⁶³ Meld. St. 6 (2022–2023) *Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap: Statens direkte eierskap i selskaper*, s. 112–113.

²⁶⁴ Tildelingsbrev til Jernbanedirektoratet for 2022, 28. desember 2021.

Enturs avtale med togoperatørene, *Avtale om formidling av billetter og leveranse av salgs- og billetteringsløsninger*, følger som et vedlegg til trafikkavtalene, og operatørene plikter å inngå denne med Entur.

Hovedavtalen mellom Jernbanedirektoratet og Entur regulerer de oppdragene Entur skal utføre knyttet til å samle inn og tilgjengeliggjøre kollektivdata, grunntjenester for elektronisk billettering, nasjonal reiseplanlegger med billettering, jernbanespesifikke tjenester og konsulentbistand.²⁶⁵

Jernbanedirektoratet følger opp hovedavtalen med Entur gjennom rapportering fra Entur og ulike typer oppfølgingsmøter flere ganger i året.

Avtalene om rute-, takst- og billettsamarbeid (takstsamarbeidsavtalene) inngås mellom Jernbanedirektoratet og de fylkeskommunale trafikkseksjonene. Målet er å gjøre det enklere og mer oversiktlig å reise kollektivt uavhengig av om hele eller deler av reisen går med tog eller buss. Avtalene tilpasses reisemønsteret rundt om i landet.²⁶⁶

I tillegg til disse avtalene kommer byvekstavtalene, som er gjensidig forpliktende avtaler mellom staten, fylkeskommuner og kommuner. Forhandlingene om byvekstavgifter blir ledet av Statens vegvesen, men Jernbanedirektoratet arbeider også aktivt med å utrede innholdet i og inngå disse avtalene.²⁶⁷

²⁶⁵ Hovedavtale mellom Jernbanedirektoratet og Entur av 1. desember 2019, s. 3 og 4.

²⁶⁶ [Avtale om rute- takst- og billettsamarbeid inngått for tog og buss i Hedmark og Oppland \(jernbanedirektoratet.no\)](#).

²⁶⁷ [Byvekstavtalar \(jernbanedirektoratet.no\)](#).