



STORTINGET

Innst. 317 S

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:10 (2023–2024)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av sømløse kollektivreiser

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 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 konkurransevne.

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.

Enturs aktiviteter kan overordnet deles inn i de tre hovedområdene salgskanaler, digitale fellessystemer og innsamling, forvaltning og deling av data.

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 trafikkkavtale 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 trafikkkavtalene med Jernbanedirektoratet finansierer togoperatørene mesteparten av Enturs budsjett på om lag 600 mill. kroner. 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.

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 mill. 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 mill. kroner i 2022. I tillegg fikk Entur 10 mill. 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 billett-system 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 reiseplanlegger 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 Riksrevisjonens oppmerksomhet vært rettet mot hvordan Entur legger til rette for de reisende gjennom sine systemer for reiseplanlegging 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 til Riksrevisjonen gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i rapporten og i Riksrevisjonens dokument.

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

1.2 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.

1.3 Overordnet vurdering

Ikke tilfredsstillende

- Det er ikke tilfredsstillende at samferdselsmyndighetene ikke har lykkes 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 fordelsvekter reiser med tog.
- Det er ikke tilfredsstillende at togoperatørene har opplevd å ikke få innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem.

1.4 Utdyping av konklusjoner

1.4.1 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 fornøyd 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.

1.4.2 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 salgspattform 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 produkt-database 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.

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. De aller fleste kjøper togbilletten sin av Vy. Omkring 3 pst. kjøpte den av Entur. SJ Nord la i løpet av 2023 ned sin egen salgskanal og henviser kundene til Entur.

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 pst. av Innlandstrafikk billetter, 5 pst. av Fartes billetter og en ubetydelig andel av enkeltbilletter for områdene som dekkes av Ruter, AtB, Kolumbus, Brakar, Østfold kollektivtrafikk og Skyss.

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 kollektivselskaperens 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 lov hjemmel 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 pst., noe det ser ut til at de kan klare. Fortsatt er antallet Entur-brukere lavt sammenlignet med anslag fra 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 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 en-

keltbilletter, ikke tilgjengelig i Entur-appen per august 2023.

Det er i dag 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.

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 lykkes og bidrar dermed i mindre grad. Entur er den eneste nasjonale aktøren som er pålagt å være konkurransenøytral, og Riksrevisjonen mener derfor at reiseappene deres er et viktig tilbud for de kollektivreisende.

1.4.3 DEN NASJONALE REISEPLANLEGGEREN ER IKKE HELT NØYTRAL OG KAN VIRKE DISKRIMINERENDE OVERFOR EKSPRESSBUSSENER

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 inn-til 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 ekspressbusselskaperne, 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 vektningen likefullt virke vridende mellom disse aktørene fordi noen transporterer folk med buss, mens andre transporterer folk med tog. Fordelsvektningen 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 ekspressbusselskaperne 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 reisealternativer 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 fordelsvektningen 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 fordelsvektning. 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 tilbake stille fordelsvektin-

gen 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.

1.4.4 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 togselskaperne 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 driver 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 mill. kroner i året, og fordele sine kostnader innenfor hovedområdene salgskanaler, kundeservice (betjent) tilskuddsfinansierte tjenester og andre tjenester. Salgskanaler er det største området med 44 pst. av driftskostnadene i 2022. Her ligger salgstjenestene som app/web, billettautomat, mobil terminal, agentavtaler og API. Kundeservice (betjent) utgjør 28 pst., og her er tjenestene betjente stasjoner, kundesenter, internasjonalt salg og hittegods. De tilskuddsfinansierte tjenestene med 19 pst. består av aktiviteter knyttet til datainnhenting og -deling, produktregister og systemer for billettering. I tillegg kommer andre tjenester med 9 pst. som er administrative aktiviteter knyttet til oppgjør og «support».

Det er 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 mill. 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 mill. kroner. Arbeidet med Enturs app/web hadde en kostnad på 27 mill. kroner, noe som utgjør 4 pst. av de totale driftskostnadene. Hvis man trekker ut felleskostnadene som knyttes opp til tjenesten, var kostnaden 17 mill. 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 togoperatørenes og en del av de fylkeskommunale kollektivaktørenes billetter går via Enturs systemer, også de som blir solgt i togoperatørenes egne apper. Kostnad per solgte billett har falt siden pandemiårene 2020 og 2021, men den er i 2022 om lag 50 pst. høyere enn i normalåret 2019, til tross for at det bare ble solgt 8 pst. færre billetter i 2022.

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 salgspattformen 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 misfornøyd 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 pst. 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.

1.4.5 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 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 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 pst. 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 varmsomt 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 selskapet 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.

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 spørsmålsteget 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.

1.5 Anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- har dialog med Entur om praksisen med å favorisere togreiser i den nasjonale reiseplanleggeren og utforsker alternativer som vil gjøre den mer nøytral og vise større åpenhet om søkekriteriene.
- utforsker muligheten for å gi Entur egnete 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.

1.6 Statsrådets svar

Dokument 3:10 (2023–2024) Riksrevisjonens undersøkelse av sømløse kollektivreiser er sendt til statsråden i Samferdselsdepartementet, som har svart Riksrevisjonen.

1.7 Riksrevisjonens uttalelse til statsrådets svar

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kari Henriksen, Frode Jacobsen og Kirsti Leirtrø, fra Høyre, lederen Peter Frølich og Svein Harberg, fra Senterpartiet, Nils T. Bjørke, fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Rødt, Seher Aydar, fra Venstre, Grunde Almeland, og fra Miljøpartiet De Grønne, Lan Marie Nguyen Berg, viser til Dokument 3:10 (2023–2024) om Riksrevisjonens undersøkelse av sømløse kollektivreiser. Komiteen viser til at målet med undersøkelsen har vært å vurdere Enturs posisjon i Kollektiv-Norge som en konkurransenytral reiseplanlegger 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 2016–2023.

Komiteen viser til at Riksrevisjonen i sin rapport har tatt utgangspunkt i en rekke vedtak og forutsetninger fra Stortinget knyttet opp mot Stortingets uttalte ønske om «en nasjonal ordning med tilbud om elektronisk billett for sømløse kollektivreiser over hele landet, i samarbeid med de ulike aktørene». Riksrevisjonen slår fast at samtidig som Stortinget har bedt om en nasjonal ordning for sømløse kollektivreiser med elektronisk billettering, har kollektivaktørene sine egne apper som de ønsker at kundene skal bruke. Entur, med sin salgskanal rettet mot de reisende, konkurrerer dermed 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.

Komiteen merker seg at rapporten viser at Entur i stor grad har etablert et oppgradert og godt system for å samle inn og sette i system de alternative transporttilbudene som publikum kan benytte seg av. Det er likevel få som kjenner til tilbudet og benytter seg av det. Dette har ført til at Riksrevisjonen har oppsummert undersøkelsen i følgende 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.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens konklusjoner, og mener arbeidet så langt gir et godt grunnlag for videre utvikling og forbedring. Rapporten avslører imidlertid også noen punkter som Riksrevisjonen mener kunne vært håndtert bedre. Riksrevisjonen fremmer derfor noen punkter som er «ikke tilfredsstillende», som er Riksrevisjonens mildeste kritikkform:

- «– Det er ikke tilfredsstillende at samferdselsmyndighetene ikke har lykkes 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 fordelsvekker reiser med tog.
- Det er ikke tilfredsstillende at togoperatørene har opplevd å ikke få innsyn i hvordan Entur bruker midlene de får fra dem.»

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens kritikk, og vil spesielt peke på at det er problematisk at samferdselsmyndighetene på tross av et omfattende og innholdsrikt system selv etter så lang tid ikke har greid å få publikum til å bruke det.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev peker på at Entur har måttet bruke mye tid på å gjennomføre en modernisering av den digitale infrastrukturen, og nå er i posisjon til å arbeide målrettet med å få flere kollektivaktører til å bruke selskapets tjenester. Dette vil

også gi et godt utgangspunkt for å få flere til å benytte tilbudet.

Komiteen merker seg videre at statsråden peker på at det er begrensninger i den tilgjengelige søkemotoren som har gitt grunnlaget for vektingen av togreiser, slik at disse kommer frem i søkeresultatet der det er relevant.

Komiteen vil påpeke at det i videre utvikling av tilbudet må tilstrebes en større likebehandling, og ikke minst åpen informasjon om vekting. Komiteen setter pris på at statsråden bekrefter oppfølging av kritikkpunktet om bedre innsyn for aktørene knyttet til Enturs bruk av midlene de får fra dem.

Komiteen slutter seg til Riksrevisjonens anbefaling til Samferdselsdepartementet:

«Riksrevisjonen anbefaler at Samferdselsdepartementet

- har dialog med Entur om praksisen med å favorisere togreiser i den nasjonale reiseplanleggeren og utforsker alternativer som vil gjøre den mer nøytral og vise større åpenhet om søkekriteriene.
- utforsker muligheten for å gi Entur egnete 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.»

Komiteen merker seg at statsråden bekrefter oppfølging av anbefalingene, og at noe av dette allerede er igangsatt både av Entur og i departementets dialog med selskapet.

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet viser til at Entur er gitt i oppdrag å levere grunnleggende tjenester når det gjelder reiseplanlegging og billettering. Utvikling av en slik løsning gav god mening på tidspunktet for etablering. Dette medlem mener imidlertid at dette ikke lenger er en tidsmessig løsning, noe også den beskjedne bruken blant de kollektivreisende viser. Komplekse systemer har også bidratt til betydelig høyere driftsutgifter som på ingen måte samsvarer med behovet for tjenesten hos både kollektivselskapene og de reisende. Når private aktører leverer et tilbud som i stor grad dekker informasjonsbehovene hos de reisende,

mener dette medlem at det ikke lenger er grunn til at det skal brukes statlige samferdselsmidler på dette. Et stort vedlikeholdsetterslep på jernbane og betydelig investeringsbehov i ny infrastruktur gjør at dette medlem mener at midlene som i dag brukes på Entur, kan brukes på en bedre måte for de kollektivreisende. Dette medlem vil videre vise til Dokument 8:79 S (2023–2024) om endringer i jernbanereformen, jf. Innst. 240 S (2023–2024).

Komiteens medlemmer Sosialistisk Venstreparti og Rødt viser til spenningen som kan oppstå mellom Entur og jernbaneselskapene fordi de tilbyr konkurrerende salgsplasser for de reisende, slik Riksrevisjonen har påpekt. Disse medlemmer viser til at denne interessekonflikten forsterkes av at persontogdriften stadig kjøres på anbud i flere deler av landet, og at aktørene dermed kan ha kommersielle interesser knyttet til å informere og å selge mest mulig av billettene gjennom egne plattformer fremfor Enturs. Dette fordi egne nettsider og app-løsninger også fungerer som markedsføringskanaler overfor de reisende. Disse medlemmer påpeker at det som er i det enkelte selskaps interesse, ikke automatisk er i samfunnets interesse, og mener at anbudsdriften og oppsplittingen innen jernbanen er til hinder for å utvikle Entur AS, i tråd med Stortingets ønsker. Disse medlemmer viser til at Entur ifølge regnskapene har brukt nesten 4 mrd. kroner siden oppstarten i 2016, men uten at vesentlige målsettinger er nådd. Disse medlemmer mener på bakgrunn av ovennevnte at det trengs større og mer overordnede grep enn hva Samferdselsdepartementet og regjeringen legger opp til, hvis Entur på en god måte skal bli i stand til å fylle den funksjonen Stortinget for ti år siden ba om.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og råår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 3:10 (2023–2024) – Riksrevisjonens undersøkelse av sømløse kollektivreiser – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 14. mai 2024

Peter Frølich

leder

Svein Harberg

ordfører

