



Ruters forvaltning av samfunnets midler

Rapport utarbeidet for Ruter, november 2023

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Evaluering og selskapsgjennomgang

Oslo Economics tilbyr evalueringer av programmer, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter, virkemidler og organisasjoner, herunder også selskapsgjennomganger av offentlige og private virksomheter. Vi har bred kompetanse og erfaring fra å evaluere former for effektivitet og måloppnåelse samt organisasjonsmessige forhold som ansvars-, rolle- og arbeidsdeling.

Vi benytter et bredt spekter av metoder for informasjonshenting og analyse, både kvantitative og kvalitative. Videre kan vi trekke på kunnskap fra et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Ruters forvaltning av samfunnets midler / OE-rapport 2023/62

© Oslo Economics, 28. november 2023

Kontaktperson:

Ove Skaug Halsos / Partner

osh@osloeconomics.no, Tel. +47 415 21 059

Foto/illustrasjon: iStockPhoto.com/mikolaj

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget, metode og informasjonsgrunnlag	9
1.1 Om oppdraget	9
1.2 Metode	9
1.3 Rapportstruktur	11
2. Om kollektivtilbudet i Ruter-området	12
2.1 Kort om regionen og kollektivtilbudet i regionen	12
2.2 Oppgave- og ansvarsfordeling	13
2.3 Utviklingen av Ruter	14
3. Utvikling av kollektivtrafikktilbudet i Ruter-området	17
3.1 Kollektivtransportens samfunnsoppdrag	17
3.2 Kollektivtilbudet i Ruter-regionen og bidrag til samfunnsoppdraget	17
3.3 Andre transporttjenester og bidrag til samfunnsoppdraget	21
4. Ressursbruk i Ruter	22
4.1 Resultatutvikling i Ruter	22
4.2 Kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet)	24
4.3 Ressursbruk i Ruter (selskapet)	27
5. Effektiviseringsarbeidet i Ruter	30
5.1 Føringer for effektiviseringsarbeidet i Ruter	30
5.2 Rutiner for effektivisering i Ruter	31
5.3 Planlegging av kollektivtilbudet	33
5.4 Kjøp av kollektivtransport og andre varer og tjenester	34
6. Forventet utvikling og potensialet for effektivisering	43
6.1 Grunnlaget for å stille krav til effektivisering	43
6.2 Forventet utvikling	43
6.3 Potensial for effektivisering og mulige tiltak	45
7. Referanser	56

Sammendrag og konklusjoner

Oslo Economics har på oppdrag fra Ruter utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som evaluerer hvordan Ruter forvalter samfunnets midler. Ruter er et administrasjonsselskap som har som formål å legge grunnlag for et helhetlig, rasjonelt og markedstilpasset kollektivtransportsystem i Oslo- og Akershusregionen. Ruter har siden oppstarten i 2008 gått fra å være et rent administrasjonsselskap til å selv utføre egne driftsoppgaver, blant annet med ansvar for kundeservice og kjørekontor for bestillingstransport.

Ruter har hatt en positiv utvikling i måloppnåelse om man ser bort fra effektene av koronapandemien. Ruters arbeid har bidratt til at flere reiser med kollektivtransport enn tidligere, og kollektivtrafikken utgjør en større andel av persontransporten sett opp mot biltrafikken. Ruter har også oppnådd høyere tilfredshet blant kundene og reduserte utslipp.

Transportkjøp utgjør nesten 90 prosent av driftskostnadene i Ruter. Ruter har gjennom flere år utvidet kollektivtransporttilbudet ved å tilby flere ruter, flere avganger og mer kapasitet. Dette har medført økte kostnader til kjøp av transporttjenester fra operatørene. Vår gjennomgang viser at Ruter jobber målrettet med å sikre ansvarlige og effektive transportkjøp. Fra 2018 til 2022 har kostnadene til kjøp av kollektivtransport gått ned per plasskilometer, dersom man justerer for prisstigningen i perioden. Kostnadsutviklingen sett opp mot måloppnåelsen understøtter at Ruter har oppnådd effektiviseringsgevinster i kjøp av kollektivtransport i perioden.

I perioden 2018 til 2022 har Ruters øvrige kostnader, utover kjøp av transporttjenester, økt med 35 prosent (nominelt). Økningen er i all hovedsak knyttet til satsing på egenutvikling og drift av nye digitale kundetjenester. Som følge av stor konkurranse om digital arbeidskraft, har Ruter basert seg på en høy andel innleid arbeidskraft for å dekke opp om ressursbehovet knyttet til satsningen. For å hente ut effektiviseringspotensialet som ligger i organisasjonen, anbefaler vi at Ruter innfører mer systematiske rutiner for å synliggjøre hva ressursene i selskapet brukes til og hvilken nytte og kostnader denne ressursbruken medfører.

For å sikre formåls effektiv drift i tiden fremover er det avgjørende at Ruters målsetninger er i tråd med eiernes målsetninger for kollektivtransporten i regionen og Ruter som sektorpolitisk virkemiddelselskap. Teknologisk utvikling vil kunne få stor betydning for organiseringen av transportsektoren. For at Ruter skal kunne forvalte samfunnets ressurser på en effektiv måte, er det behov for en tydelig avklaring fra Ruters eiere om hvilken rolle kollektivtransporten og Ruter skal ha i framtiden.

Om oppdraget

Ruter AS (heretter kalt Ruter) er et aksjeselskap som er eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune med ansvar for sikre et helhetlig og rasjonelt kollektivtrafikktilbud i Oslo og Akershus. Ruter ble etablert i 2008 som et rent administrasjonsselskap som skulle planlegge, bestille og markedsføre kollektivtrafikk tjenester for Oslo og Akershus. Siden den gang har Ruters portefølje blitt utvidet med blant annet fusjoneringen av Trafikanten og Konsentra. Ruter utfører i dag også driftsoppgaver knyttet til kundeservice og bestillingstransport, herunder TT-ordningen i Oslo og spesialskyss i Viken. Målbildet og strategiene til Ruter har også blitt utvidet over tid, og bærekraft, nye mobilitetsløsninger og innovasjon har fått økt oppmerksomhet.

Oslo Economics har på oppdrag fra Ruter evaluert Ruters virksomhet ut fra tre dimensjoner; samfunnsoppdraget, kollektivtilbudet og selskapet. Formålet med oppdraget har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag som beskriver og dokumenterer hvordan Ruter forvalter samfunnets midler. I dette inngår det å beskrive utviklingen i Ruters måloppnåelse og ressursbruk over tid og vurdere arbeidet med effektiv drift og potensial for ytterligere effektivisering.

Som del av utredningen har vi gjennomført dokumentstudier, kvantitative analyser av data og statistikk fra Ruter og andre relevante kilder og utført intervjuer med sentrale nøkkelpersoner i Ruter, eierne i Oslo kommune og Viken fylkeskommune, samt utvalgte kollektivselskaper i Norge og operatører av kollektivtransport.

Utvikling i kollektivtrafikken i Ruter-området og bidrag til samfunnsoppdraget

Kollektivtransporten spiller en særlig viktig rolle i byområder gjennom å bidra til bedre fremkommelighet, redusert miljø- og klimaavtrykk og mer effektiv arealbruk. I byområder er kollektivtransporten et sentralt virkemiddel i byutviklingen, mens i spredtbebygde strøk har kollektivtransporten først og fremst som formål å sikre at alle innbyggere har et transporttilbud.

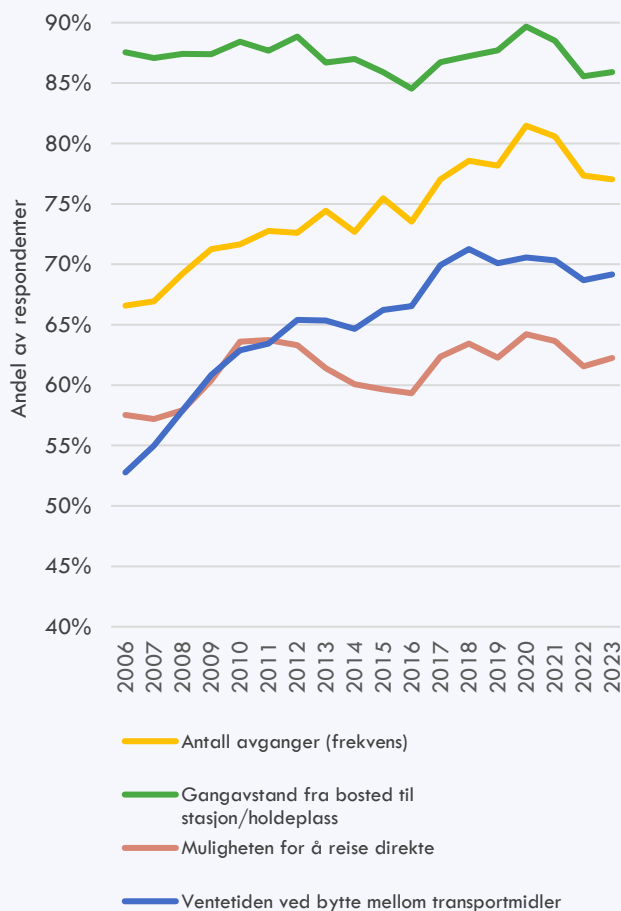
Ruters samfunnsoppdrag er med andre ord, å gi et brukervennlig, attraktivt, effektivt og pålitelig kollektivtilbud for alle kundegrupper og bidra til styrket markedsandel, ved at flere velger kollektivtransport framfor bil, samt å styrke samspillet mellom gange, sykkel og kollektiv.

Ruters viktigste bidrag til at folk velger kollektivtransport framfor å kjøre bil, er å legge til rette for et attraktivt kollektivtilbud som er konkurransedyktig med privatbil. Ruter har siden 2008 videreutviklet kollektivtransporttilbudet og tilbyr flere bestillingsbaserte tjenester, som aldersvennlig transport. Ruter har også økt omfanget i kollektivtransporttilbudet som leveres, målt i både antall avganger og plasskilometer. Siden etableringen av Ruter har veksten i kollektivreiser vært større enn veksten i privat biltrafikk.

God tilgang på kollektivtransport trekkes frem som særlig viktig for kollektivtilbudets konkurransedyktighet, og vurderes ofte langs to dimensjoner: flatedekning (avstand til nærmeste holdeplass) og frekvens. 90 prosent av befolkningen i Ruter-området har ut fra disse dimensjonene god tilgang til kollektivtransport der de bor.

Antall avganger og gangavstand fra bosted til stasjon/holdeplass er også faktorene som har størst betydning for kollektivtransportens attraktivitet blant de reisende. Siden 2008 har brukertilfredsheten for disse to faktorene hatt en stabil eller positiv utvikling. Målet om nullvekst i personbiltrafikken i regionen er i stor grad nådd,

Reisendes tilfredshet med viktige faktorer som påvirker kollektivtrafikkens attraktivitet



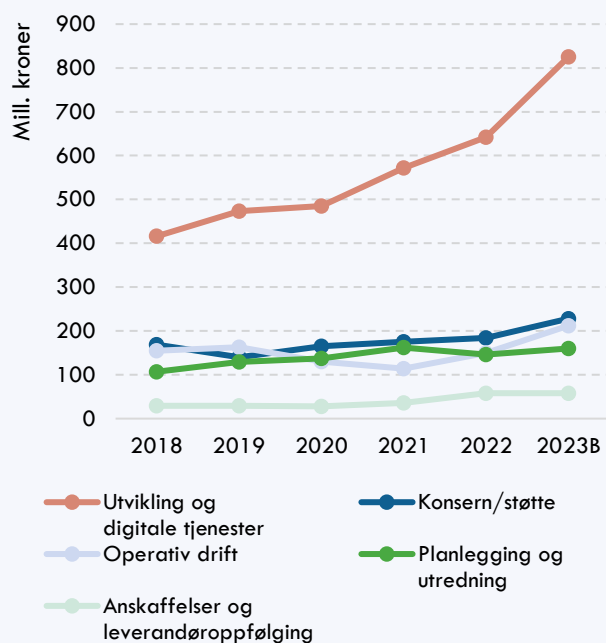
Kilde: Ruter MIS, 2008- mai 2023. «Reisende» er definert som de som bruker kollektivtilbudet en gang i måneden eller oftere

samtidig som Ruter er på god vei til å nå målene om utslippsfri kollektivtransport i løpet av 2028. Dersom man ser bort fra effektene av koronapandemien, er utvikling i måloppnåelse samlet sett positiv.

Utvikling i Ruters ressursbruk

Ressursbruken i Ruter har økt fra 8,5 mrd. kroner i 2018 til 11,2 mrd. kroner i 2022. I 2023 er samlede kostnader budsjettet til 12,2 mrd. kroner. Kostnader til kjøp av transporttjenester fra eksterne operatører utgjør nær 90 prosent av driftskostnadene og har økt mest i perioden. Buss utgjorde rett over halvparten av transportkjøpene i 2022 og står for om lag halvparten av økningen i transportkjøp siden 2018.

Kostnader til drift av mobilitetstilbudet 2018-2023, fordelt på hovedfunksjoner



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjettede tall.

Kostnadsnivået har tett sammenheng med hvor mye kollektivtransport som produseres og kvaliteten på denne. Sett opp mot produksjonsnivået har kostnadene til kjøp av transporttjenester blitt redusert, dersom man tar hensyn til prisstigningen i perioden. Samlet sett for den rutesatte transporten har enhetskostnadene målt per plasskilometer blitt redusert fra 0,64 til 0,61 øre i reelle verdier.

Øvrig ressursbruk i Ruter, som ikke går til kjøp av transporttjenester, er knyttet til å planlegge, samordne, bestille og markedsføre kollektivtrafikk tjenester i Ruter-området. I dette inngår også at Ruter har ansvar for enkelte tjenester som støtter opp under den operative rutedriften, slik som trafikkovervåkning, kundeservice, skoleskyss, kjørekontor for TT-tjenester og annen bestillingstransport. Utviklingen i kostnader til øvrig ressursbruk har økt med om lag 70 prosent fra 2018 til budsjettet for 2023 i nominelle verdier. Oslo Economics har kategorisert disse kostnadene ut på fem hovedfunksjoner:

- Planlegging og utredning
- Anskaffelser og leverandøroppfølging
- Operativ drift
- Utvikling og digitale tjenester
- Konsern/støtte

Denne kategoriseringen synliggjør at kostnadsøkningen i all hovedsak skyldes satsing på egenutvikling og drift av nye digitale kunded tjenester. Som følge av stor konkurranse om digital kompetanse har Ruter i dette arbeidet i all

hovedsak støttet seg på innleid arbeidskraft. Dette har bidratt til kostnadsøkningen.

Effektiviseringsarbeidet i Ruter

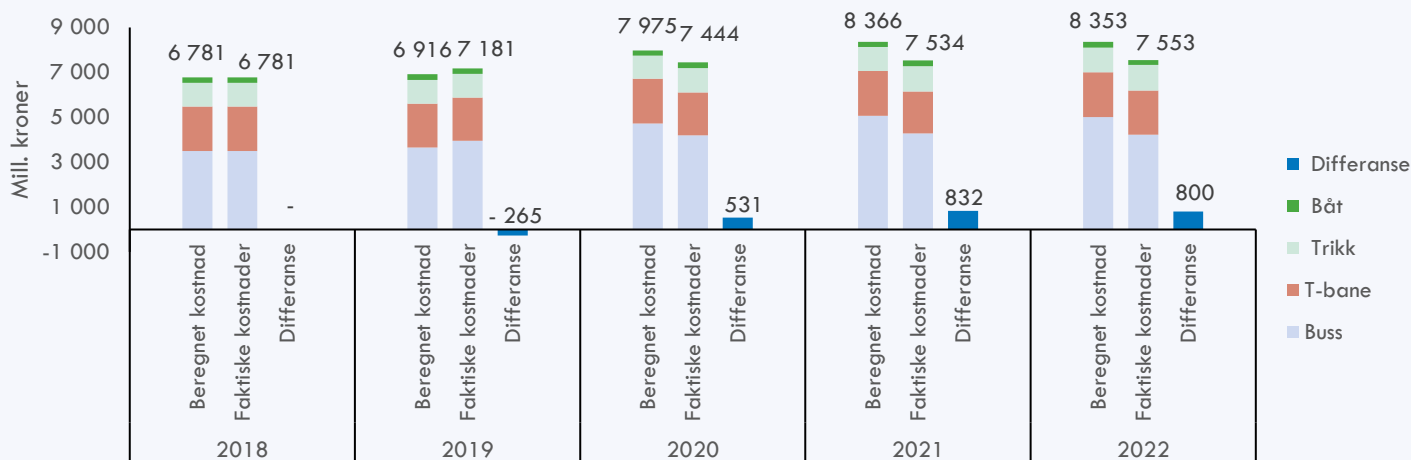
Ruter har etablert rutiner på flere virksomhetsområder som legger til rette for effektiv drift. Ruter har over lang tid arbeidet med å etablere prosesser og verktøy som legger til rette for å optimalisere kollektivtilbudet i regionen. Det pågår for tiden et arbeid med å systematisere rutiner ved ruteendringer for å sikre gode beslutningsgrunnlag og for å kunne evaluere effekter.

Ruter gjennomfører årlig anskaffelser for om lag 10 mrd. kroner. Ruter arbeider målrettet med å sikre ansvarlige og effektive anskaffelser. Kjøp av kollektivtransport utgjør den største delen av Ruters anskaffelser. Løpende kostnadseffektivisering gjennom anbudsprosesser har dermed stor effekt på Ruters samlede kostnader. Virksom konkurranse i særlig buss- og båtanbud, har bidratt til lavere kostnader per plasskilometer i reelle verdier og høyere tjenestekvalitet i form av mer miljøvennlige løsninger, bedre komfort og høyere sikkerhet. I perioden 2018-2022 har Ruter oppnådd kostnadseffektiviseringer ved kjøp av rutesatt kollektivtransport på til sammen 1,9 mrd. kroner.

Avtaler med Sporveien om drift av T-bane og trikk er ikke konkurranseutsatt og inngås direkte basert på et felles målbilde og styringsindikatorer. I denne sammenhengen har Ruter en viktig rolle for å sikre et helhetlig, rasjonelt og effektivt kollektivtilbud på tvers av driftsartene og med å være en kravstor bestiller. Ruter fungerer dermed som et nyttig korrektiv i fravær av konkurranse på driftsartene T-bane og trikk.

Beregning av kostnadseffektivisering i perioden 2018-2022

Vi har beregnet hva kostnadene per år ville ha vært dersom Ruter ikke hadde oppnådd kostnadsreduksjoner per plasskilometer i perioden 2018-2022. Den beregnede kostnaden er basert på enhetskostnadene per plasskilometer i 2018 (2022-kroner) og multiplisert med faktisk produserte plasskilometer i det enkelte år. Når vi sammenligner de beregnede kostnadene med de faktiske regnskapsførte kostnadene til godtgjørelse av rutesatt kollektivtransport i perioden, ser vi at Ruter har oppnådd kostnadseffektiviseringer i sine transportkjøp i årene 2020-2022. I perioden 2018-2022 har Ruter oppnådd kostnadseffektiviseringer ved kjøp av rutesatt kollektivtransport på til sammen 1,9 mrd. kroner.



Kilde: Oslo Economics, basert på Ruters årsrapport 2022. Note: Kostnader 2018-2022 er beregnet med inflasjonsjusterte enhetskostnader per plasskilometer i 2018 og produksjon i antall plasskilometer i de respektive år. Tall er angitt i 2022-kroner, inflasjonsjustert basert på KPI-JA Transport.

Forventet utvikling og potensial for effektivisering

Vår gjennomgang har avdekket at det er potensial for effektivisering i Ruter. Vi anbefaler noen mulige tiltak som kan bidra til å hente ut effektiviseringspotensialet fordelt på temaene eierstyring, kollektivtilbudet og selskapet.

Eierstyring

For å sikre en formålseffektiv drift er det avgjørende at Ruters målsetninger er i tråd med eiernes målsetninger for kollektivtransporten og Ruter som sektorpolitisk virkemiddelselskap. Ruters strategiske målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet ble vedtatt av Ruters styre i 2020. Eierne har så langt ikke vurdert om den strategiske retningen i målbildet er i tråd med Oslo og Vikens eierstrategi for Ruter. Teknologisk utvikling vil kunne få stor betydning for organiseringen av transportsektoren i tiden framover. For at Ruter skal kunne forvalte samfunnets ressurser på en effektiv måte, kreves tydeligere styring fra Ruters eiere.

- **Tiltak 1 Tydeliggjøre Ruters roller og mål:** For å sikre at Ruter prioriterer innsatsen på oppgaver og tiltak som bidrar til å oppnå eiernes mål, kreves en klargjøring av hvilke mobilitetstilbud som skal inngå i kollektivtransporten og hvilken rolle Ruter skal ha i framtiden.
- **Tiltak 2 Mer aktivt eierskap og tydelige krav til kostnadseffektiv drift:** Fordi Ruter har et samfunnsmandat og ikke er underlagt tradisjonelle kontrollmekanismer som finnes i kommersielle virksomheter, bør Ruter drives etter et mål om effektivisering og forbedring. Eierne kan tydeliggjøre dette i sin eierstyring ved for eksempel å adaptere statens prinsipper for god eierutøvelse, samt stille tydelige krav til effektivisering og rapportering av effektiviseringsarbeidet.
- **Tiltak 3 Følge prinsipper for porteføljestyring:** Prinsipper for porteføljestyring kan være et fundament for å oppnå mer overordnet og effektiv styring av Ruters portefølje av prosjekter og oppgaver ut fra måloppnåelse og strategisk viktighet. Med mindre detaljstyring og problemorientert tilnærming til føringer og bestillinger, får ledelsen i Ruter et større ansvar for å styre etter eiernes mål.

Kollektivtilbudet

Vår gjennomgang av Ruters ressursbruk viser at Ruter jobber målrettet med å sikre ansvarlige og kostnadseffektive anskaffelser. Kostnader til kjøp av kollektivtransporttjenester utgjør den største delen av Ruters driftskostnader. Ytterligere effektivisering på dette området vil kunne ha stor effekt på de samlede kostnadene i Ruter. Vi anbefaler derfor at Ruter fortsetter å videreutvikle og styrke arbeidet knyttet til planlegging og kjøp av kollektivtilbudet:

- **Tiltak 4 Implementere nytt system med å dokumentere analyser i forbindelse med endringer i kollektivtilbudet:** Ruter holder på å utvikle og implementere nye rutiner knyttet til ruteendringsprosessen for å sikre bedre og mer ensartede beslutningsgrunnlag ved ruteendringer. Det er en forutsetning at disse nye

rutinene blir implementert og brukt på en hensiktsmessig måte for at effektiviseringspotensialet i ruteplanleggingsarbeidet kan hentes ut.

- **Tiltak 5 Styrke posisjonen som et kompetanseorgan som fremmer helhetlig og effektiv utnyttelse av eksisterende og nye kollektivtransportkapasiteter:** Ruter har en viktig funksjon som kompetanseorgan for sine eiere og bør jobbe videre med å styrke denne posisjonen. Gjennom faglige råd kan Ruter også påvirke bruk av virkemidler som ikke er direkte i Ruters ansvarsportefølje.
- **Tiltak 6 Fortsatt ha høy oppmerksomhet på læring og forbedring:** Ved å systematisere evalueringer av arbeidet i Ruter og fortsette å utvikle kontraktene med operatørene kan Ruter hente ut ytterligere effektiviseringer.










Selskapet

Kostnader til de øvrige oppgavene i Ruter utover kjøp av transporttjenester, har økt som en del av en bevisst strategisk satsing med 35 prosent i perioden 2018 til 2022 og det er budsjettert med ytterligere økninger i 2023. Ruter har ikke fremstilt ressursbruken i selskapet på en måte som synliggjør hvilke oppgaver ressursbruken går til. Ruter mangler dessuten rutiner som synliggjør nytte og kostnader ved ressursbruken, og dermed gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt ressursbruken er formålstjenlig og kostnadseffektiv. For å legge til rette for kostnadseffektivisering anbefaler vi at Ruter har tydelige mål om kostnadseffektiv drift og etablerer systemer for å synliggjøre utviklingen i ressursbruken i selskapet.

- **Tiltak 7 Sterkere forankring av mål om kostnadseffektivisering i Ruter hos ledelsen:** Ledelsen i selskapet har et særlig ansvar for å sette den strategiske retningen og fremme organisasjonskulturen i Ruter. Tydelig forankring av mål for kostnadseffektivisering hos ledelsen vil være viktig for å innarbeide disse som en del av Ruters strategi og styre ressursallokeringen mot kostnadseffektive tiltak.
- **Tiltak 8 Etablere bedre systemer og rutiner for prioritering av ressursbruk med vurderinger av nytte og kostnader:** For å sikre at Ruters ressursbruk blir benyttet på tiltak som bidrar til måloppnåelse og kostnadseffektiviseringer, anbefaler vi at Ruter innfører bedre systemer og rutiner som synliggjør nytte og kostnader ved tiltak. Dette kan gi bedre beslutningsgrunnlag for å prioritere innsats som bidrar til effektivisering.
- **Tiltak 9 Mer transparent oversikt over ressursbruk i selskapet og videreutvikle egnede nøkkeltall:** Ruter kan oppnå bedre styringsinformasjon for å sikre effektiv drift ved å synliggjøre sentrale kostnadsdrivere i Ruters virksomhet og videreutvikle nøkkeltall som gjenspeiler utviklingen i ressursbruk i Ruter.

Våre anbefalinger om mulige tiltak som kan gjennomføres for å hente ut potensial for effektivisering i Ruter, er oppsummert i figuren under.

Anbefalinger av mulige tiltak for å hente ut ytterligere potensial for effektivisering

Tiltak rettet mot Ruters eiere		Tiltak rettet mot Ruter	
Eierstyring		Kollektivtilbudet	Selskapet
	Tydeliggjøre Ruters roller og mål	 Implementere nytt system med å dokumentere analyser og evalueringer i forbindelse med endringer i kollektivtilbudet	 Sterkere forankring av mål om kostnadseffektivisering i Ruter hos ledelsen
	Mer aktivt eierskap og tydelige krav til kostnadseffektiv drift	 Styrke posisjonen som et kompetanseorgan som fremmer helhetlig og effektiv utnyttelse av eksisterende og ny kollektivtransportkapasitet	 Etablere bedre systemer og rutiner for prioritering av ressursbruk med vurderinger av nytte og kostnader
	Følge prinsipper for porteføljestyring	 Fortsatt ha høy oppmerksomhet på læring og forbedring	 Mer transparent oversikt over ressursbruk i selskapet og videreutvikle egnede nøkkeltall

1. Om oppdraget, metode og informasjonsgrunnlag

Oslo Economics har på oppdrag fra Ruter utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som beskriver og dokumenterer hvordan Ruter, som et offentlig eid kollektivselskap, forvalter samfunnets midler. Rapporten undersøker hvordan Ruter arbeider for å legge til rette for et helhetlig, rasjonelt og markeditilpasset kollektivtransportssystem, og om dette gjøres på en kostnadseffektiv måte.

1.1 Om oppdraget

Ruter AS (heretter kalt Ruter) er et felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Ruter har en overordnet visjon (mål bilde) om bærekraftig bevegelsesfrihet for innbyggerne i Ruter-området. Visjonen er operasjonalisert i følgende hovedmål:

- Tilby attraktiv mobilitet
- Bidra til bærekraftige byer og samfunn
- Fortjene tillitt og oppslutning

Formålet med oppdraget har vært å utarbeide et kunnskapsgrunnlag med Oslo Economics sin evaluering av hvordan Ruter forvalter samfunnets midler. I dette inngår å beskrive utviklingen i Ruters måloppnåelse over tid og ressursbruk, og å vurdere arbeidet med effektiv drift og potensial for ytterligere effektivisering.

1.2 Metode

Kostnadseffektivitet er et forholdsbegrep som sier noe om forholdet mellom måloppnåelse (oppfylling av mandat) og ressursbruk, se Figur 1-1.

At produksjonen av en tjeneste eller et produkt er kostnadseffektivt betyr at måloppnåelsen er høy sammenlignet med ressursbruken. Et tiltak som gir

høyere måloppnåelse med samme eller lavere ressursbruk kan sies å bidra til kostnadseffektivitet. Tilsvarende kan det bidra til effektivitet dersom samme måloppnåelse opprettholdes med lavere ressursbruk. Tiltak for kostnadseffektivitet må ikke forveksles med innsparinger eller prioriteringer. Innsparinger kan redusere både måloppnåelse og kostnader. Et viktig prinsipielt poeng er derfor at budsjettkutt ikke nødvendigvis gir effektivisering, fordi effektivisering også avhenger av at måloppnåelsen ikke reduseres tilsvarende.

Effektivitet i Ruter

Ruter har en rekke mål som ikke er direkte målbare og som revideres med jevne mellomrom i henhold til politiske mål bestemt av eierne. Sammenligninger av nøkkeltall med kommersielle virksomheter vil være av begrenset verdi ettersom samfunnsoppdraget til Ruter ikke er å skaffe eierne økonomisk vinning, men bidra til at Oslo kommune og Viken fylkeskommune når vedtatte mål for samferdselspolitikken. Kostnadseffektivitet handler derfor om Ruters evne til å tilby tjenester som er tilpasset kundenes behov og målene som er satt for virksomheten – med en mest mulig effektiv ressursbruk.

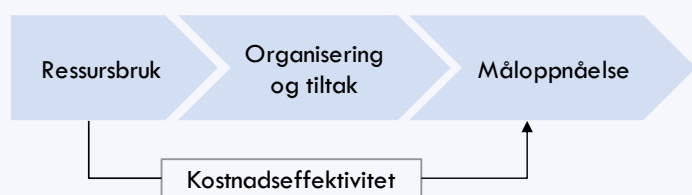
I vurderingen av effektivitet har vi undersøkt ressursbruken som går til kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet) og ressursbruken som går til drift av mobilitetstilbudet (selskapet) som inkluderer planlegging, bestilling og markedsføring av kollektivtilbudet.

Kategorisering av kostnader

Vår gjennomgang av Ruters ressursbruk tar utgangspunkt i Ruters årsregnskaper og kostnadsposteringer i Ruters regnskapssystem, Agresso. Inndelingen av kostnader i våre analyser baserer seg derfor på Ruters egne kontogrupper:

Konto-gruppe Ruter	Kontogruppenavn Ruter	Kategorisering i denne rapporten
4A	Kjøp transporttjenester	
4B	Andre kostnader rutedrift	Kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet)
4C	Takstavgifter inkl. Oslopakker	
4D	Varekostnad	Drift av mobilitetstilbudet (selskapet)
5A	Lønns- og felleskostnader	

Figur 1-1: Mål på kostnadseffektivitet



Kilde: Oslo Economics, Prof. Trond Bjørnenak (2016)

Nominelle og reelle verdier

Vi refererer til tall i nominelle verdier der ikke annet er angitt, det vil si at priser og kostnader oppgis i løpende kroner. Der reelle verdier benyttes, er dette angitt særskilt. Fordi de ulike kontraktene er prisjustert etter ulike indekser, benytter vi KPI-JA Transport¹ som mål på generell prisvekst i våre beregninger av inflasjonsjusterte priser. SSB har korrigert KPI-JA for strømstøtten slik at den reflekterer strømprisene uten rabatten som husholdningene mottar (SSB, 2023). Dermed representerer KPI-JA Transport transportselskapenes faktiske kostnader bedre enn KPI. Samtidig ser vi at energikostnadene utgjør en relativt større andel i sammensetningen av kostnader for drift av kollektivtransport enn i representantvarene og -tjenestene for KPI-JA Transport. Inflasjonsjusterte tall i denne rapporten vil dermed trolig være konservative sammenlignet med den faktiske reelle reguleringen av godtgjørelsen.

Der vi omtaler kostnadsutviklingen i intern ressursbruk («drift av mobilitetstilbudet»), har vi benyttet KPI Totalindeks for å inflasjonsjustere tallene.

1.2.1 Informasjonskilder

Denne rapporten er basert på dokumentstudier av relevante rapporter og strategier utarbeidet av og på oppdrag for Ruter, samt egne analyser av regnskapstall, ulike nøkkeltall og annen statistikk. I tillegg har vi gjennomført et større antall intervjuer med nøkkelpersoner i Ruter, Ruters eiere og andre kollektivselskaper. I det følgende beskriver vi de ulike datakildene nærmere.

Dokumentstudier

Som en del av oppdraget har vi samlet inn og gjennomgått en rekke dokumenter om Ruters virksomhet, strategier, planer, m.m. Dokumentstudier innebærer innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. De mest sentrale dokumentene vi har gjennomgått som en del av oppdraget har vært:

- Ruters årsrapporter 2008-2022
- Ruters strategier (mål bilde for bærekraftig bevegelsesfrihet, tilbudsstrategi og strategi for mobilitetstilbudet)
- Leveranseavtale inngått mellom Ruter og Oslo kommune og Viken fylkeskommune
- Tidligere evalueringer av Ruter, herunder rapporter fra BDO (2016) og (2018)
- Utvalgte kontrakter, herunder
 - Busstransporttjenester Oslo øst 2023-2033
 - Hovedavtale med Sporveien 2021-2024
 - Billettkontrolltjenester 2020-2023

¹ Konsumprisindeks justert for avgiftsendringer for leveringssektor transport.

Kvantitative analyser

For å kunne vurdere Ruters ivaretagelse av samfunnsoppdraget, har vi foretatt kvantitative analyser av utviklingen i sentrale måleindikatorer for måloppnåelse og samfunnseffekter over tid. Analysene har i stor grad vært basert på data fra Ruters analyseavdeling, supplert med andre datakilder ved behov.

For å vurdere kostnadseffektiviteten i Ruter har vi analysert utviklingen i Ruter AS' ressursbruk med vekt på perioden 2018-2022, inkludert budsjettet for 2023. Datagrunnlaget har vært Ruters regnskapstall slik det fremgår av årsrapportene, i tillegg til data fra Ruters eget økonomistyringsystem (Agresso). Vi har foretatt enkelte omgrupperinger av regnskapsposter og avdelinger for å bedre synliggjøre ressursbruken over tid, herunder særlig lønns- og personalkostnader og kostnader til konsulentbruk.

Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført en rekke intervjuer med ulike nøkkelpersoner i Ruter, både på strategisk og operativt nivå. Formålet med intervjuene har vært å få best mulig innsikt i virksomheten, samt forstå og detaljere informasjon som har fremkommet gjennom dokumentstudiene og de kvantitative analysene.

Vi har gjennomført intervjuer med representanter fra følgende avdelinger (enheter)² i Ruter:

- Digitale tjenester
- Marked
- Strategiske anskaffelser og leverandørutvikling
- Plan og trafikk
- Økonomi og virksomhetsstyring

Det har i tillegg vært jevnlig møter med arbeidsgruppen i Ruter, som blant annet har bistått med å innhente og dele informasjon fra ulike instanser i Ruter. Det har vært ukentlige statusmøter med leder for arbeidsgruppen og månedlig rapportering på status for arbeidet. En styringsgruppe bestående av representanter fra ledergruppen i Ruter har fått presentert foreløpige funn og fremdriften i prosjektet underveis. Vi har også gjennomført intervjuer med representanter for Ruters eiere i Oslo og Viken, i tillegg til representanter for andre kollektivselskaper i Norge og et utvalg leverandører.

Intervjuene har i all hovedsak vært gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette er intervjuer hvor vi benytter en intervjuguide med spørsmål knyttet til ulike tema som skal diskuteres under intervjuet, men hvor det legges opp til at intervjuobjektene kan snakke fritt

² Avdelingene i Ruter slik de var ved utgangen av 2022.

om forhold de mener er særlig relevante innenfor intervjuets rammer. Ved bruk av en slik intervjueteknikk sørger vi for å få enkelte svar som kan sammenlignes på tvers av intervjuobjekter, samtidig som man åpner for andre gode innspill. I forkant av intervjuene utarbeidet vi en intervjuguide som inneholdt relevante spørsmål vi ønsket å få besvart. Under gjennomføringen fungerte spørsmålene som et verktøy for å sikre at relevante problemstillinger, temaområder og spørsmål ble dekket. Vi forholdt oss ikke mekanisk til intervjuguiden, men tilstrebet at intervjuet forløp som en åpen samtale. Dette var også intervjuobjektene informert om.

Avgrensninger

Oppdraget har vært gjennomført i perioden april til oktober 2023. I arbeidet har vi tatt utgangspunkt i Ruters organisasjon slik den var ved utgangen av 2022 og har ikke hensyntatt eventuelle effekter av ny organisasjonsstruktur.

1.3 Rapportstruktur

Denne rapporten er strukturert på følgende måte:

- Kapittel 2 gir en beskrivelse av organiseringen av kollektivtilbudet i Oslo- og Akershusregionen,

inkludert oppgave- og ansvarsfordelingen mellom aktørene.

- Kapittel 3 gir en beskrivelse av utviklingen i kollektivtransporttilbudet i Ruter-regionen og ser dette opp mot ulike målsetninger som er satt for selskapet.
- Kapittel 4 gir en ren deskriptiv beskrivelse av ressursbruken i Ruter, herunder resultatutviklingen og utviklingen i ressursbruk på ulike områder over tid.
- Kapittel 5 gir en beskrivelse av Ruters arbeid med å sikre et attraktivt og effektivt mobilitetstilbud og våre vurderinger av effektiviseringsarbeidet.
- Kapittel 6 drøfter og vurderer forventet utvikling i Ruters ressursbruk fremover, våre vurderinger av Ruters potensial for effektivisering og anbefalinger om tiltak.
- Vedlegg A gir en mer detaljert gjennomgang av utviklingen av kollektivtrafikken i Ruter-området og ressursbruk i Ruter, utover det som er omtalt i hovedrapporten.
- Vedlegg B gir en beskrivelse av hvordan kategoriseringen av avdelinger i hovedfunksjoner er gjort.

2. Om kollektivtilbudet i Ruter-området

Ruter er et offentlig eid aksjeselskap med ansvar for å planlegge, bestille og markedsføre kollektivtrafikktilbudet i Oslo og Akershus.

Ruter har siden oppstarten i 2008 gått fra å være et rent administrasjonsselskap til å selv utføre egne driftsoppgaver, med blant annet ansvar for kundeservice og kjørekontor for bestillingstransport. Fremover har Ruter bærekraftig bevegelsesfrihet som sin visjon. Ruter ønsker med dette å møte behovene framover ved å utvikle og tilby flere transportmuligheter og et mer individualisert tilbud.

2.1 Kort om regionen og kollektivtilbudet i regionen

Ruter har ansvar for å planlegge, bestille og markedsføre kollektivtrafikktilbudet i Oslo og Akershus. Regionen er kjennetegnet ved et felles bo- og arbeidsmarked hvor det er stor grad av pendling innad i hovedstadsregionen og særlig inn til bykjernen i Oslo.

Regionen inkluderer de tetttest befolkende områdene i Norge, men også områder som Hurum (Asker

kommune) og områdene rundt Hurdal og Aurskog-Høland (se kart i Figur 2-1). Fra 2008 til 2023 har

Figur 2-1: Kart over Ruters område (Oslo og tidligere Akershus fylke)



Kilde: Ruter. Note: Noen av Ruters linjer strekker seg utenfor Ruter-området, til omkringliggende byer, eks. Drammen.

Tabell 2-1: Transporttjenester som Ruter tilbyr



Rutesatte kollektivtjenester utgjør grunnfjellet i Ruters virksomhet. Det faste rutetilbudet dekker hele Ruters område og opereres av T-bane, trikk, buss og båt.

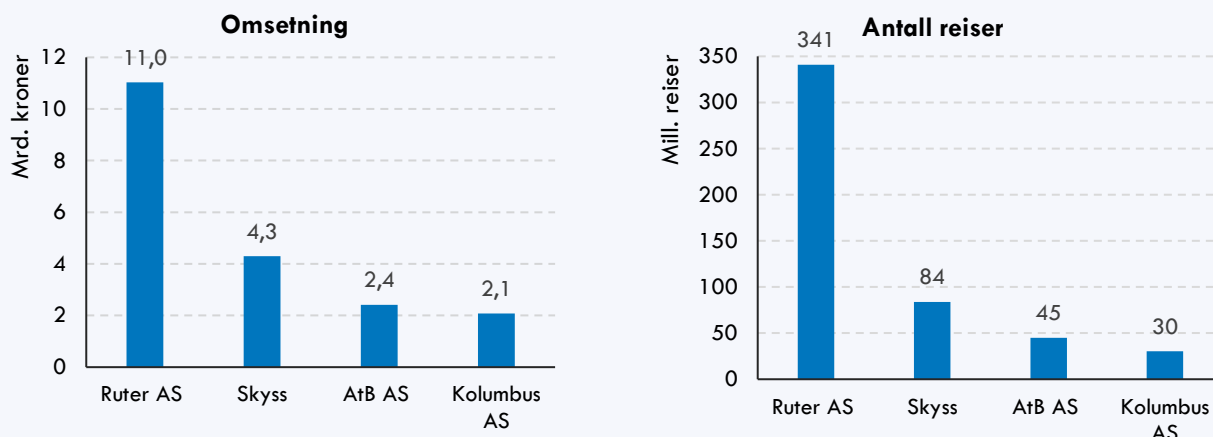
Bestillingstransport omfatter flere tjenester:

- **Tilrettelagt transport (TT)** er et transporttilbud til personer som har nedsatt funksjonsevne og ikke kan bruke ordinær kollektivtransport på egenhånd. Reisene utføres som regel med drosje eller spesialbil. Tildeling av TT-kort gjøres av Velferdsetaten i Oslo kommune, mens Ruter administrerer og drifter TT-ordningen.
- **Aldersvennlig transport** er en bestillingstjeneste for syv utvalgte bydeler i Oslo. Tilbudet opereres av minibusser og er tilgjengelig på dagtid for seniorer (over 67 år) som ønsker å bli kjørt fra dør til dør innenfor tilbudsområdet. Kjøretøyene er tilrettelagt for rullator og rullestol. Aldersvennlig transport startet som en prøveordning i 2017, men gikk over til å være en tjeneste i ordinær drift fra 2022 – som et supplement til det rutesatte tilbudet. Fremover er tilbudet tenkt å utvides til flere bydeler.
- **Spesialskysst Viken (servicelinjer)** er en bestillingstjeneste innenfor utvalgte områder i Viken der befolkningstettheten er for tynn til å gi et godt ordinært rutesatt tilbud. Tjenesten opereres av minibusser og kjører med utgangspunkt i gitte linjer. Noen av linjene har faste stoppesteder, andre linjer henter deg hjemme og kjører deg dit du skal innenfor linjens område.



Skoleskysst er en lovpålagt tjeneste om gratis transport til og fra skolen for elever som har lang eller farlig skolevei eller har andre spesielle behov. Omfanget av skoleskysst avhenger derfor av behovet til elever som har rettigheter til skoleskysst ut fra regelverket. Ruter har ansvaret for å planlegge og organisere skoletransporten i Oslo på vegne av Oslo kommune og Viken fylkeskommune (Akershus). Hoveddelen av skoleskyssten skjer gjennom ordinær rutetransport. Skoleskysst tilbys ellers som egne skolelinjer eller som spesialskysst med minibuss eller drosje (bestillingstransport).

Figur 2-2: Omsetning og antall passasjerer for de fire største kollektivselskapene i Norge (2022)



Kilde: Årsrapporter Ruter, Skyss, AtB og Kolumbus

regionen opplevd en vekst i befolkningen fra 1,1 millioner til rundt 1,4 millioner. Oslo og Akershus preges av å ha noe yngre befolknings sammensetning enn øvrige deler av landet.

Det er stor grad av innflytting til regionen, særlig Oslo. Sammen med fødselsoverskudd bidrar dette til befolkningsveksten i regionen. SSB forventer at veksten i regionen vil fortsette framover. Bare i Oslo er det ventet en vekst på rundt 100 000 innbyggere frem mot 2050 (SSB, 2022).

Ruters transporttjenester i regionen består av rutesatte tjenester (T-bane, trikk, buss og båt), bestillingstransport og skoleskyss (se Tabell 2-1). I tillegg gjelder Ruters billetter på reiser med lokal- og regiontog i området.

2.1.1 Ruter står i en særstilling innen kollektivtransport i Norge

Ruter sto i 2022 for halvparten av alle kollektivreiser i Norge og hadde en samlet omsetning på over 11 milliarder kroner. Sammenlignet med øvrige kollektivselskaper i Norge står Ruter i en særstilling, både når det gjelder antall passasjerer og omsetning, som vist i Figur 2-2. De største kollektivselskapene etter Ruter er Skyss (Vestland), AtB (Trøndelag) og Kolumbus (Rogaland).

2.2 Oppgave- og ansvarsfordeling

De overordnede rammebetingelsene for kollektivtransporten fastsettes av staten, mens Oslo kommune og Viken fylkeskommune har ansvaret for drift av kollektivtilbudet i regionen. Oslo kommune og Viken fylkeskommune bestemmer hvordan kollektivtilbudet i regionen skal organiseres i kraft av rollene som eiere og tjenestekjøpere. Oslo kommune og Viken fylkeskommune opprettet i 2008 Ruter AS og ga selskapet ansvar for å administrere kollektivtilbudet i regionen. I tillegg til å være et administrasjonsselskap skal Ruter være et

kompetanseorgan for eierne i forvaltningen av kollektivtransporten i regionen.

2.2.1 Oslo kommunes og Viken fylkeskommunes rolle som eiere av Ruter

Viken fylkeskommune og Oslo kommune har parlamentarisk styring. Det vil si at de styres av et politisk valgt fylkesråd/byråd, som også er leder av administrasjonen, og som står ansvarlig overfor fylkestinget/bystyret. I en parlamentarisk modell er det tettere bånd mellom administrasjon og politikk enn i formansksmodellen og politikerne har formelt sett større mulighet for styring av administrasjonen enn i en formansksmodell (Kommunal og moderniseringsdepartementet, 2015).

Eierrollen

Oslo kommune og Viken fylkeskommune eier henholdsvis 60 og 40 prosent av aksjene i Ruter AS. Som aksjonærer utøver Oslo kommune og Viken fylkeskommune den øverste myndigheten i selskapet gjennom generalforsamlingen. Det følger av aksjeloven at generalforsamlingen fastsetter selskapets vedtekter hvor selskapets virksomhet er beskrevet. Rammen for Ruters virksomhetsutøvelse er fastsatt i eierstrategien og Ruters vedtekter. Eierstrategien (2019) og vedtektene (2019) definerer rammene for styring av selskapet, herunder hva som er Ruters formål, resultatmål, og krav til rapportering.

Ruters generalforsamling er beslutningsorganet overfor selskapet der eierbeslutninger og vedtak foregår, i tråd med statens prinsipper for god eierutøvelse (Nærings- og fiskeridepartementet, 2023). I tillegg utøves eierrollen gjennom regelmessige kontaktmøter.

Rollen som tjenestekjøper

Oslo kommune og Viken fylkeskommune fungerer også som oppdragsgivere for Ruter i rollen som tjenestekjøper av kollektivtransport. Tjenestekjøperne

komponeres med tilskudd fra Oslo kommune³ og Viken fylkeskommune. Tjenestekjøpene er formalisert gjennom årlige leveranseavtaler. Leveranseavtalene med vedlegg beskriver utredninger og leveranser, godtgjørelser, krav til rapportering, og bestilling på eventuelle videreførte leveranser for kommende periode. I tillegg til føringene som gis gjennom leveranseavtalen følger Ruter opp øvrige vedtak fra eiere.

I tjenestekjøper-utfører dimensjonen er det en rekke møtepunkter mellom Oslo kommune, Viken fylkeskommune og Ruter. De inkluderer:

- Administrative kontaktmøter hvor Ruters ledelse, fylkesdirektøren i Viken og administrativ ledelse i Miljø og Samferdsel i Oslo kommune deltar
- Møter om leveranseavtalen
- Møter om bevilgninger av tilskudd i budsjettprosessen (budsjettbrevet)

2.2.2 Om Ruter

Ruter er organisert som et aksjeselskap (AS). Selskapet disponerer tildelte midler i henhold til føringer gitt av eiere og tjenestekjøpere. Ruter er som aksjeselskap ansvarlig for å drive i økonomisk balanse gjennom å følge trafikk-, inntekts- og kostnadsutviklingen, og tilpasse tjenestetilbudet deretter. Ruter har ikke til formål å skaffe eierne økonomisk vinning, men jobbe for å oppfylle politiske mål for samferdselspolitikken i regionen.

Styret i Ruter har ansvaret for virksomheten og skal jobbe for at kollektivtilbudet svarer på de samferdselspolitiske målene som Oslo kommune og Viken fylkeskommune har satt for kollektivtrafikken, innenfor gitte økonomiske rammer.

Ruters rolle som administrasjonsselskap

Ruter har som formål å planlegge, administrere, kjøpe og markedsføre transporttilbudet i regionen, og har som oppgave å legge til rette for et helhetlig, rasjonelt og markeditilpasset kollektivtransportsystem. Utgangspunktet for opprettelsen av Ruter er at selskapet skal være et rendyrket administrasjonsselskap som eier minst mulig av infrastruktur, vognmateriell, eiendommer mm. (Oslo kommune, 2007).

Selskapet er også regulert gjennom yrkestransportloven som fastsetter at fylkeskommunen kan vedta at godtgjørelse til rutetransport skal gå til et selskap som administrerer rutetilbudet i fylket (Samferdselsdepartementet, 2002).

³ Oslo kommune har tre ulike leveranseavtaler knyttet til forskjellige deler av Ruters oppdrag: 1) Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (hovedleveranseavtale for kollektivtransport), 2) byrådsavdeling for helse, eldre og

I leveranseavtalene med Oslo kommune og Viken fylkeskommune fremgår det at Ruter også har en sentral rolle i arbeidet for en omstilling av Oslo til en nullutslippsby ved å få flere til å velge kollektivtransport framfor bil, elektrifisering av kollektivtransporten og ved å styrke samspillet mellom kollektiv, gange og sykkel. Ruter har dermed en samordningsrolle for å se alle kollektivtransporter, sykkel og gange i sammenheng for å redusere miljø- og klimabelastningen og utnytte de ulike transportformene der de har sitt fortrinn. Ruter har også et særskilt ansvar for koordinering på tvers av kollektivtrafikkaktørene og myndigheter ved uønskede hendelser som medfører konsekvenser for kollektivtrafikken.

Ruters rolle som kompetanseorgan

I tillegg til rollen som administrasjonsselskap skal Ruter være et kompetanseorgan for eierne, jf. Eierstrategien (2019). De årlige leveranseavtalene operasjonaliserer videre hva denne rollen skal innebære, med konkrete prosjekter som Ruter skal involveres i det aktuelle året, og definerer rammene for rolleklarhet i kommunikasjon og samvirke med andre aktører. Rollen kan likevel ansees å favne et forholdsvis bredt spekter av mulige oppgaver.

2.3 Utviklingen av Ruter

Ruter ble etablert i 2008 som et rent administrasjonsselskap som skulle planlegge, bestille og markedsføre kollektivtrafiktjenester for Oslo og Akershus. Siden oppstarten i 2008 har Ruter gått fra å være et rent administrasjonsselskap til å selv utføre enkelte driftsoppgaver gjennom å være ansvarlig for kundeservice, trafikkovervåkning og bestillings-transport. Målbildet og strategiene til Ruter er også blitt utvidet og bærekraft, nye mobilitetsløsninger og innovasjon har fått økt fokus.

2.3.1 Ruter har utvidet målbildet og fått mer ansvar

I 2006 skilte Oslo Sporveier ut sine oppgaver i et produksjonsselskap (Kollektivtransportproduksjon AS) og et administrasjonsselskap (Oslo Sporveier AS). Dette muliggjorde etableringen av Ruter som et felles administrasjonsselskap for Oslo og Akershus. Etableringen av Ruter skjedde ved sammenslåing av Stor-Oslo Lokaltrafikk (SL) og Oslo Sporveier AS (administrasjonsselskapet). Et felles administrasjonsselskap skulle blant annet sikre en samordnet, effektiv og attraktiv kollektivtrafikk i hovedstadsområdet (Ruter, 2019).

innbyggertjenester (aldersvennlig transport) og 3) byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (TT-transport).

Målbildet for Ruter ble konkretisert med strategien K2009 og videreutviklet i strategien K2010. Ruter skulle legge til rett for et helhetlig, rasjonelt og markedstilpasset kollektivsystem. Oppmerksomheten var rettet mot å sikre et effektivt kollektivtilbud med T-bane, trikk, buss og båt. En prioritert oppgave i strategien var å innføre et nytt og forenklet pris- og sonesystem basert på elektronisk billettering. Med realiseringen av dette i 2011, ble kollektivtrafikken i Oslo og Akershus fullt integrert (Ruter, 2009).

I 2012 kjøpte Ruter opp selskapet Oslo og Akershus trafikkservice AS, kjent som Trafikanten. Trafikanten hadde som formål å markedsføre kollektivtrafikken, distribuere billetter og gi reiseinformasjon til trafikantene. Ruter og Trafikanten fusjonerte i 2014. Med dette ble Ruters virksomhet utvidet fra å være et rent administrasjonsselskap til å også være et driftsselskap med ansvar for Ruters kundesenter (Ruter, 2017).

Målbildet for Ruter oppdateres hvert fjerde år, og med strategidokumentet M2016 tok Ruter steget fra et kollektivperspektiv til et mobilitetsperspektiv. I dette ligger det et mål om å skape et tettere og mer integrert mobilitetstilbud som gjør det enklere for kundene å sette fra seg bilen og samtidig ha frihet og fleksibilitet i hverdagen. Dette med utgangspunkt i nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdene, som innebærer at persontrafikkveksten skal tas av

kollektivtransporten, sammen med sykkel og gange (Ruter, 2015).

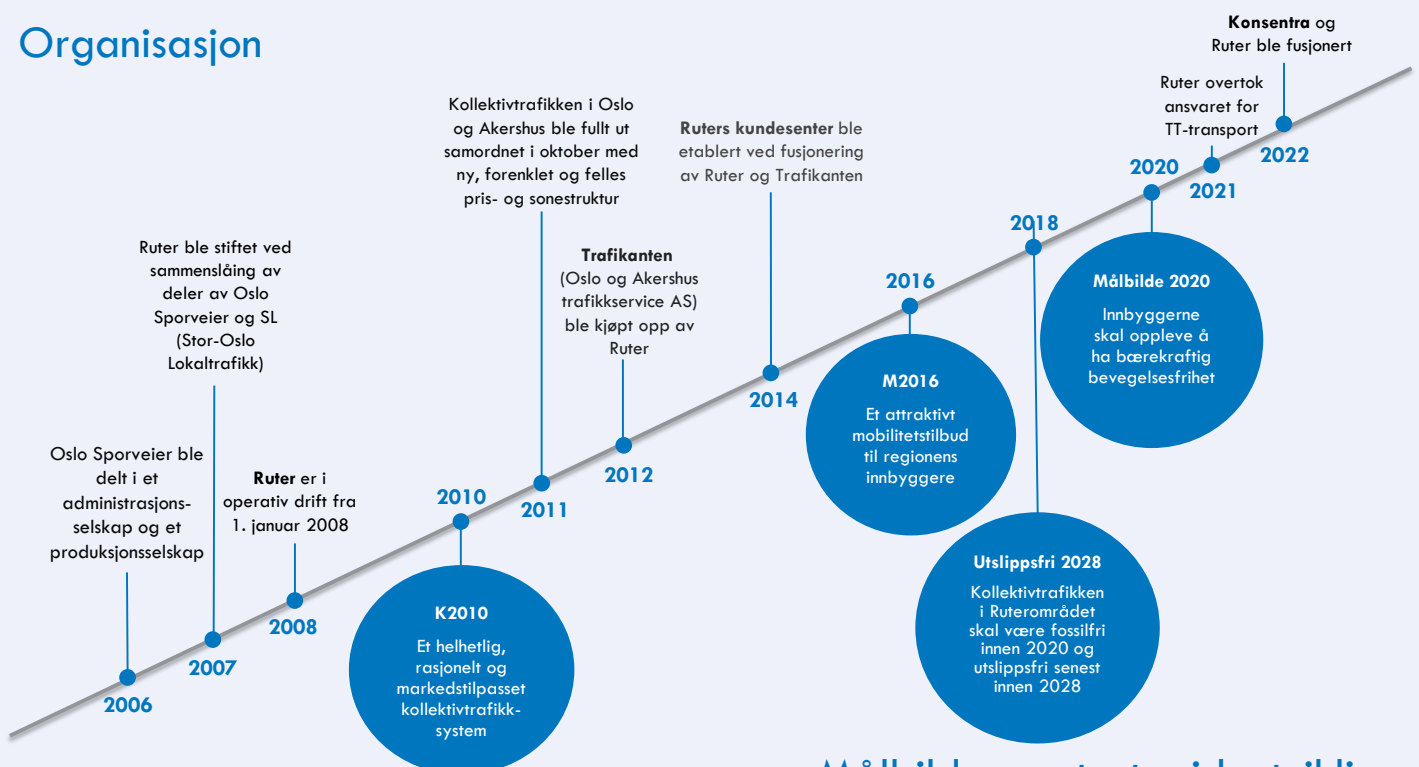
I 2018 kom klimamålet om at all kollektivtrafikk i Ruter-området skulle være utslippsfri senest innen 2028. Ved å etterspørre og ta i bruk teknologi i anbudskonkurranser skulle Ruter fase inn bruk av transportmidler som benytter elektrisitet med opprinnelsesgaranti (Ruter, 2018).

I 2020 ble Ruters målbilde på nytt oppdatert og Ruter utvidet strategien fra 2016 (M2016) ytterligere ved å sette seg som mål å legge til rette for bærekraftig bevegelsesfrihet. Bærekraftig bevegelsesfrihet dreier seg om den enkeltes opplevelse av å ha mulighet til å komme seg dit en ønsker på en bærekraftig måte. I dette ligger også en forutsetning om å være innovativ i møtet med kundenes forventninger, som endres i takt med den teknologiske utviklingen i samfunnet for øvrig.

I juni 2020 besluttet Oslo bystyre at Ruter skulle overta ansvaret for den tilrettelagte transporten for funksjonshemmede (TT-ordningen). TT-ordningen er et særskilt transporttilbud for dem som på grunn av bevegelsehemming ikke kan benytte ordinær kollektivtransport. 1. januar 2021 tok Ruter over ansvaret for driften av TT-ordningen i Oslo kommune, mens selve kundemottaks- og kjørekontorfunksjonen ble først overført til Ruter 1. juli 2022. Overføringen

Figur 2-3: Utviklingen av Ruter

Organisasjon



Målbilde og strategisk utvikling

av TT-ordningen til Ruter innebar at Ruter overtok kontrakten med DRT Solutions fra kommunen, og kontrakten ble forlenget til 30. juni 2022. De første operatørkontraktene under TT-ordningen som Ruter har inngått hadde oppstart 1. oktober 2022.

Fra tidligere hadde Ruter ansvar for bestillings-transport innenfor blant annet skoleskyss. Konsentra, som fra før av var et datterselskap i Ruter-konsernet, hadde som hovedformål å ta imot bestillinger, planlegge og videreformidle bestillingstransport i Ruters område. I forbindelse med overtakelsen av ansvaret for TT bestemte Ruter seg for å innfusjonere Konsentra i Ruter AS. Konsentra ble fusjonert inn i Ruter AS fra 1. januar 2022 (Ruter, 2023).

2.3.2 Nærmere om Ruters målbilde *Bærekraftig bevegelsesfrihet (2020)*

Ruters målbilde utgjør den overgripende strategien for selskapet. Den klargjør hvordan samfunnsendringer og rammer vil påvirke virksomheten og beskriver selskapets langsiktige mål for å møte fremtidens mobilitetsbehov. Målbildet har også som formål å bidra til en felles forståelse internt i Ruter og blant Ruters interessenter om hva målene til Ruter er og hvilke suksesskriterier som er kritiske for å oppnå målene som selskapet har satt seg.

Ruters gjeldende målbilde fra 2020 har bærekraftig bevegelsesfrihet som visjon. Med bærekraft sikter Ruter til at løsningene skal ivareta miljømessige, sosiale og økonomiske hensyn, mens bevegelsesfrihet innebærer opplevelsen av frihet man får gjennom å kunne bevege seg dit man ønsker, når man ønsker det.

Bærekraftig bevegelsesfrihet handler om å tilrettelegge for et godt liv, sosial rettferdighet og en god by- og regionsutvikling innenfor jordens tålegrenser.

(Ruter, 2020)

Ruter viser til at forutsetningene for dagens kollektivtransportløsninger er i endring og at utviklingstrekkene som har tegnet seg kan innebære en fundamental endring av dagens transportsystemer. Sentrale utviklingstrekk som Ruter løfter frem er framveksten av elektriske kjøretøy som bidrar til utslippsreduksjoner, at kjøretøy i økende grad blir selvkjørende og at framveksten av delingsmobilitet løsriver reisende fra behovet for å eie sitt eget kjøretøy. Utviklingen trekker i retning av at framtidens mobilitetsløsninger i stadig større grad vil utvikles som en konsekvens av tilgang på, og bruk av, data og vil være kjennetegnet av et individualisert tilbud (bestillingstransport). Disse utviklingstrekkene legger

grunnlaget for den strategiske satsningen som tegnes opp i Ruters målbilde.

Gitt samfunnsendringene og de teknologiske endringene som observeres mener Ruter at det er relevant å ivareta følgende hensyn i utformingen av framtidens transportsystem:

- Arealeffektive og sosiale løsninger for alle
- Innbyggerinvolvering
- Bærekraftig utvikling
- Personvern og ansvarlig bruk av data
- Verdiskaping fra bruk av data
- Innovasjon og et konkurransedyktig næringsliv

Overnevnte hensyn mener Ruter best kan ivaretas ved at Ruter har en aktiv rolle i utviklingen av mobilitetsstilbudet hvor de utvikler og tilbyr flere transportmuligheter og et mer individualisert tilbud. Ruter peker på følgende suksesskriterier for å lykkes med dette:

- Videreutvikle nye løsninger som er integrert med eksisterende tilbud og infrastruktur.
- Bygge digital infrastruktur og kompetanse som muliggjør datadrevet tjenesteutvikling.
- Bruke markedskreftene, og tenke nytt om samarbeid og innovasjon i hele verdikjeden.

I disse punktene ligger blant annet at Ruter skal tilby nye løsninger som kan gå på bekostning av Ruters eksisterende tilbud, at Ruter har eierskap til det foretrukne kundegrensesnittet og en fortsatt overgang til kontrakter med større grad av funksjonsbaserte krav, handlingsrom og økonomiske insentiver til kontinuerlig innovasjon og forretningsutvikling.

Oslo kommune og Viken fylkeskommune har tatt Ruter sitt målbilde til orientering, men ikke tatt stilling til hvordan de vil forholde seg til dette.

3. Utvikling av kollektivtrafikktilbudet i Ruter-området

Kollektivtransporten spiller en særlig viktig rolle i byområder gjennom å bidra til bedre framkommelighet, reduserte miljø- og klimaavtrykk og mer effektiv arealbruk. I spredtbebygde strøk har kollektivtransporten først og fremst som formål å sikre at alle innbyggere har et transporttilbud. Ruter har de siste årene utviklet transporttilbudet og lagt til rette for at effektivitetsgevinstene og miljø- og helsegevinstene ved kollektivtransporten kan tas ut. Målet om nullvekst i personbiltrafikken i regionen er i stor grad nådd, samtidig som Ruter er på god vei til å nå målene om utslippsfri kollektivtransport i løpet av 2028.

3.1 Kollektivtransportens samfunnsoppdrag

Formålet med kollektivtransporten kan oppsummeres i tre punkter (Statens vegvesen, 2014):

- Mobilitet for alle
- Et areal- og kostnadseffektivt transportsystem
- Lavt klima- og miljøavtrykk

Kollektivtransporten og de ulike kollektive transportmidlene spiller ulike roller i forskjellige transportmarkeder. Det er særlig store forskjeller når det gjelder byområder og områder med mer spredt bosetning. I byområder har kollektivtransporten flere oppgaver utover å være et transporttilbud til de som ikke disponerer personbil. I byområder medfører bruk av personbil en rekke lokale utfordringer, både knyttet til framkommelighet, miljø, helse og arealbruk. At folk benytter kollektive transportmidler framfor personbil bidrar til å redusere miljø- og helseulepper, begrense arealbruken forbundet med transport i byområdene og bedre framkommeligheten. I byområder spiller kollektivtransporten en særlig viktig rolle ved å legge til rette for ønsket byutvikling og økt verdiskapning gjennom reduserte transportkostnader (tidsbruk).

3.1.1 Nasjonale og lokale mål for kollektivtransporten

Det overordnede målet for kollektivtransport i byområder i Norge er å redusere personbiltrafikk. Det såkalte nullvekstmålet sier at all veksten i

⁴ Nullvekstmålet ble vedtatt første gang i klimaforliket i Stortinget i 2012 og har siden den gang vært et av

persontrafikk i byområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange (Samferdselsdepartementet, 2021).⁴

I Handlingsplan for kollektivtransport finner vi at for å nå nullvekstmålet må «kollektivtransporttilbudet være konkurransedyktig. Reisetid, frekvens, tilgjengelighet, informasjon, byttemuligheter, takstsystem og pris er blant faktorene som avgjør om folk bruker kollektivtransport eller ikke» (Samferdselsdepartementet, 2018).

Mål og føringer for kollektivtransporttilbudet gis gjennom eierstyring og leveranseavtaler med Ruter. Viktige målformuleringer for Ruter finner vi i eierstrategien (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2019), som blant annet sier at Ruter skal:

- ...legge grunnlag for et helhetlig, rasjonelt og markedstilpasset kollektivtransportsystem for hele Oslo- og Akershusregionen (formålsbestemmelse)
- ...bidra til at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune når sine politiske mål for samferdselspolitikken (formålsbestemmelse)
- Gi et brukervennlig, attraktivt, effektivt og pålitelig kollektivtilbud for alle kundegrupper
- Bidra til styrket markedsandel, ved at flere velger kollektivtransport framfor bil, samt å styrke samspillet mellom gange, sykkel og kollektiv
- Bidra til grønn omstilling gjennom reduksjon av klima- og miljøutslipp fra kollektivtrafikken
- Arbeide for optimal kundetilfredshet (resultatmål)
- Være ledende innen innovative mobilitetsløsninger (resultatmål)

3.2 Kollektivtilbudet i Ruter-regionen og bidrag til samfunnsoppdraget

I det følgende ser vi nærmere på indikatorer og datapunkt som beskriver kollektivtransporten i Ruters område i lys av ansvaret som Ruter er satt til å forvalte, jf. kapittel 3.1. Her i kapittel 3.2 presenteres utviklingen i tjenestetilbudet for det faste linjenettet.

Flere av indikatorene som vises til i dette kapittelet er sterkt påvirket av Covid-19-pandemien. Pandemien utgjorde et betydelig skift i befolkningens reiseaktivitet og reisemiddelvalg. Også i «den nye normalen» ser folks reisevaner annerledes ut enn før pandemien. For å få et mer helhetlig bilde av utvikling

hovedmålet i Nasjonal transportplan og byvekstavtalene m.fl.

i kollektivtransporten i Oslo og Akershus, benytter vi i dette kapitlet en del data som går helt tilbake til opprettelsen av Ruter.

3.2.1 Trafikkutvikling og markedsandel

Både produksjon og bruk av kollektivtransport har økt siden opprettelsen av Ruter. Sammenliknet med 2008 ble det i 2022 produsert 67 prosent flere avganger og 107 prosent flere plasskilometer når man ser alle Ruters driftsarter samlet (se Figur 3-1 for utvikling per driftsart). I samme periode økte antall utførte reiser (påstigninger) med 39 prosent, men ser vi utviklingen frem til pandemien isolert var økningen på 62 prosent.

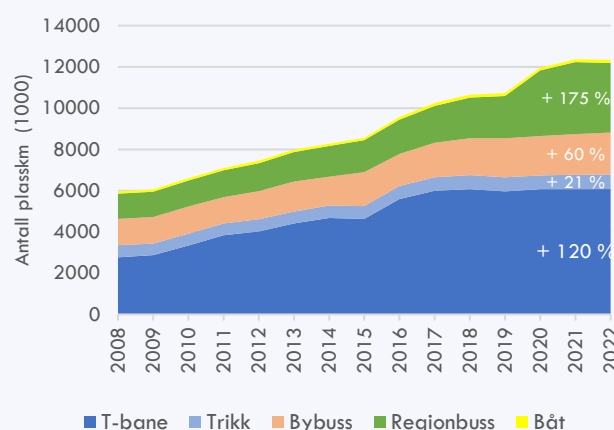
Ruters trafikkindeks viser at veksten i kollektivreiser (inkludert togreiser) har vært større enn for biltrafikk. Selv om befolkningen i regionen har økt, har veksten i motorisert ferdsel i all hovedsak skjedd ved kollektivtransport.

Trafikkutviklingen viser at regionen i betydelig grad har lyktes med å få folk til å velge kollektiv fremfor å kjøre egen bil. Figur 3-2 viser markedsandeler for ulike reisemidler i Ruter-området. Utviklingen viser at andelen reiser i området som gjennomføres med kollektiv har styrket seg siden 2007.

Utvikling i trafikkbildet i regionen påvirkes imidlertid av en rekke faktorer, i tillegg til kollektivtilbudet. Eksempler på forhold som avgjør folks reisevalg er infrastrukturbygginger, bompengesatser, trafikk- og parkeringsrestriksjoner, utvikling i servicetilbud og introduksjon av alternative kjøretøy slik som for eksempel elsparkesykler.

Pandemien representerer et betydelig skift i folks reisemiddelvalg. I 2021 og 2022 ble befolkningen anmodet om å ikke reise kollektivt, og reisemiddelfordelingen disse årene viser en betydelig nedgang i kollektivandel, til fordel for gange, sykkel

Figur 3-1: Utvikling i antall plasskilometer



Kilder: Operasjonelle nøkkeltall fra Ruters årsrapporter.

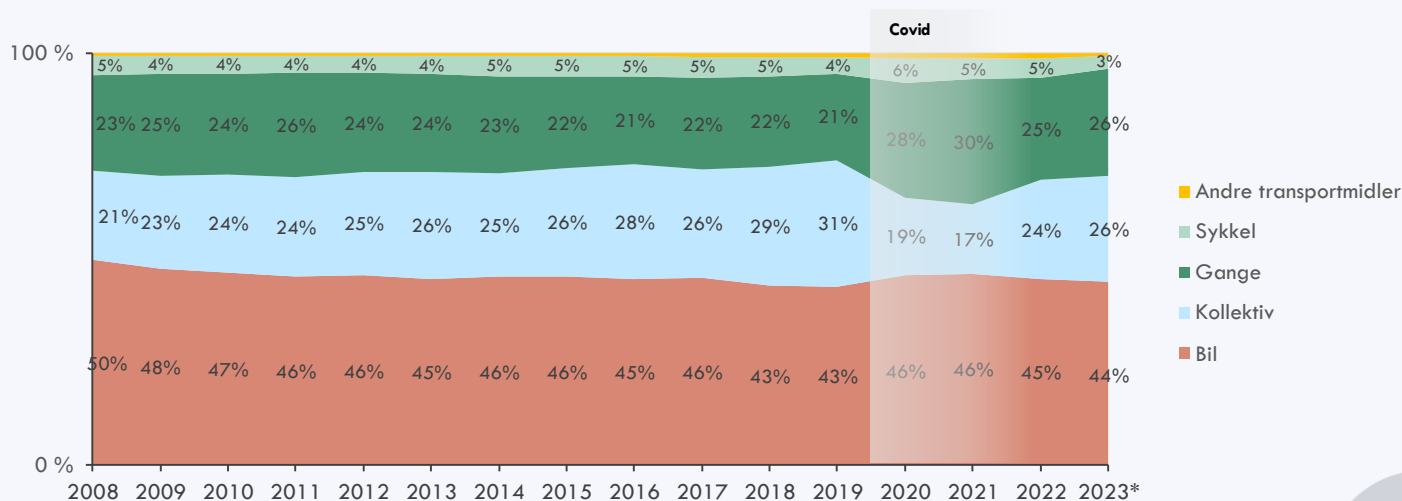
og bil. I dag er andelen kollektivreiser noe lavere enn før pandemien, mens andel bilreiser er tilbake på omtrent samme nivå som i 2019. Markedsandelen for sykkel og gange ser ut til å videreføres på et høyere nivå enn før pandemien.

3.2.2 Kollektivtilbudets attraktivitet

Ruters viktigste bidrag til at folk velger kollektiv framfor å kjøre bil er å legge til rette for et attraktivt kollektivtilbud som er konkurransedyktig i møte med privatbil. I hvilken grad kollektivtilbudet anses som et attraktivt og konkurransedyktig alternativ sammenlignet med privatbilen avhenger av flere faktorer, som avgangsfrekvens, avstand til kollektivtransport, pålitelighet, byttetid, komfort og pris.

God kollektivtilgang trekkes ofte frem som særlig viktig for kollektivtilbudets konkurransedyktighet, og vurderes ofte langs to dimensjoner: flatedekning

Figur 3-2: Utvikling i markedsandeler for Ruters område samlet



(avstand til nærmeste holdeplass) og frekvens. Vi har benyttet analyseverktøyet Ruter Radius for å analysere kollektivtilgangen langs disse to dimensjonene, med utgangspunkt i dagens rutetilbud. Våre analyser viser at 90 prosent befolkningen i området har *utmerket, svært god* eller *god* tilgang til kollektivtransport der de bor. Videre ser vi at befolkningen i Oslo har jevnt over bedre tilgang til kollektivtjenester enn resten av Ruters område. Det er også dette området som har størst befolkningstetthet og dermed kan forventes å ha størst effektivitetsgevinster av at folk reiser kollektivt.

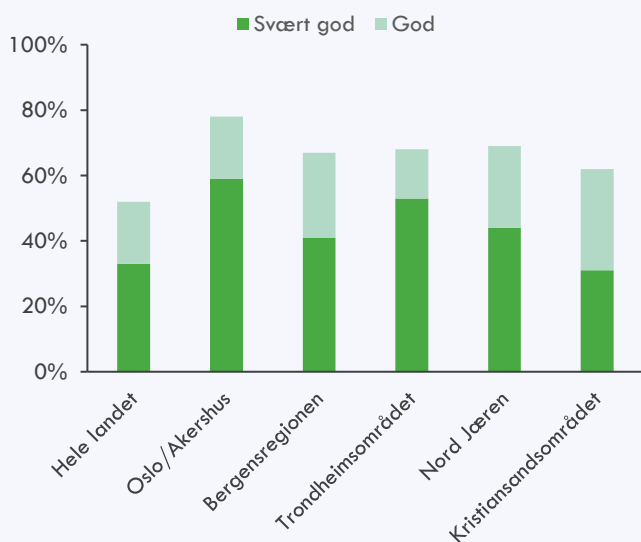
Reisevaneundersøkelsen fra 2021 (Opinion, 2022) viser at befolkningen i Ruters område jevnt over opplever bedre kollektivtilgang enn andre norske storbyområder (Figur 3-4). Nær 80 prosent av respondentene i Oslo og Akershus oppgir at de har svært god eller god kollektivtilgang. Andelen som svarer det samme i Bergensregionen, Trondheimsområdet og Nord Jæren er litt under 70 prosent, for alle byområdene. Landsgjennomsnittet er rundt 50 prosent.

3.2.3 Tilfredshet og omdømme

Et godt kollektivtilbud kjennetegnes av høy tilfredshet blant brukerne og befolkningen. Ruters markedsundersøkelser viser at viktige drivere for tilfredshet i stor grad sammenfaller med hva litteraturen peker på som viktige faktorer for konkurransedyktighet. Over tid viser Ruters undersøkelser at viktige drivere for tilfredshet er:

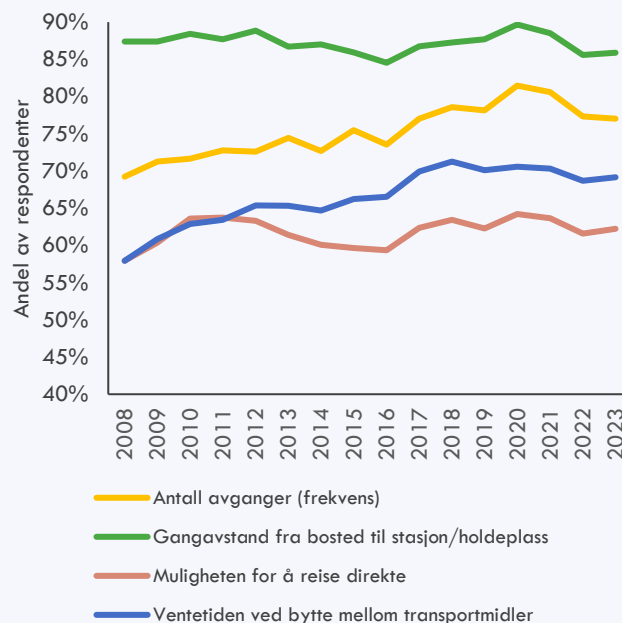
- Antall avganger
- Gangavstand fra bosted
- Mulighet for å reise direkte
- Ventetid ved bytter

Figur 3-4: Oppgitt tilgang til kollektiv fra RVU



Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2021 (Opinion, 2022)

Figur 3-3: Tilfredshet ved utvalgte aspekter ved kollektivtilbudet (reisende)



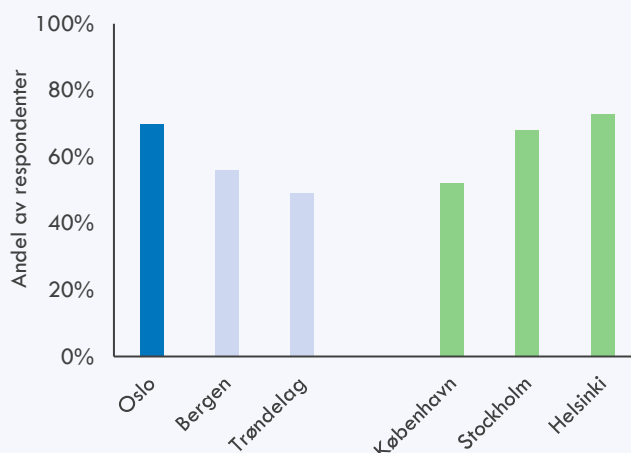
Kilde: Ruter MIS, 2008- mai 2023. «(Reisende)» er definert som de som bruker kollektivtilbudet en gang i måneden eller oftere

Antall avganger troner i samtlige undersøker øverst, mens rangeringen av de øvrige tre driverne varierer litt fra år til år.

Figur 3-3 viser utvikling i tilfredshet for disse fire faktorene over tid. Figuren viser stabil eller positiv utvikling i alle fire. Tilfredshet med ventetid ved bytter har styrket seg mest, men vi ser også en tydelig positiv utvikling i det som kan ansees som den viktigste driveren, antall avganger. Dette er det naturlig å se i sammenheng med at det i perioden har vært en kraftig økning i antall avganger i regionen, jf. kapittel 3.2.1.

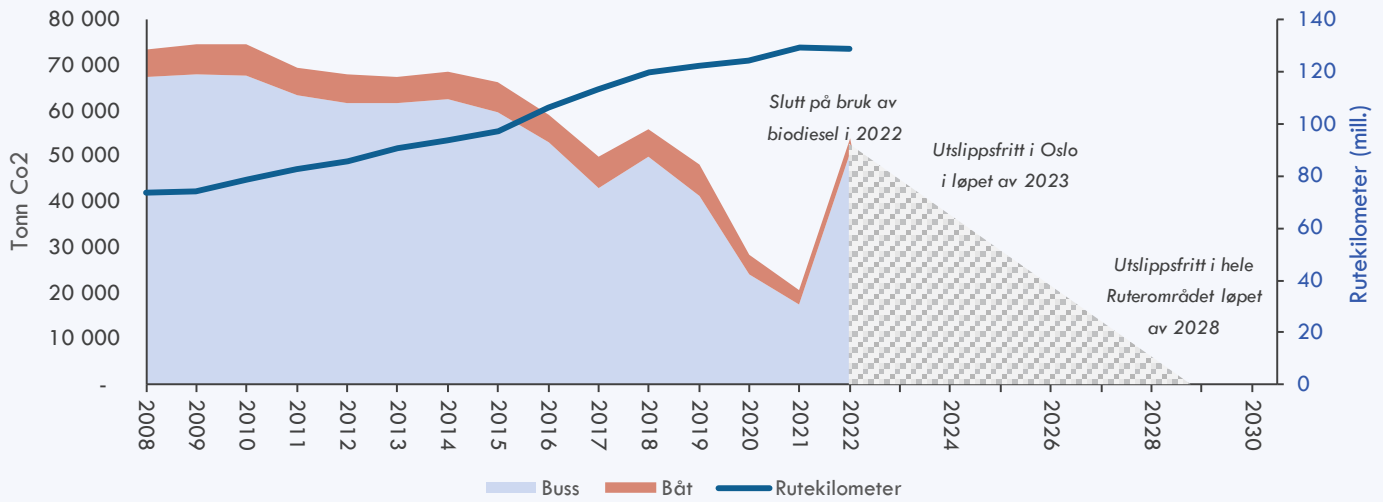
Utover de driverne som fremgår av figuren, viser Ruters markedsundersøkelse høy tilfredshet med komfort, ruteinformasjon og tilgjengelighet for kjøp av billett, med særlig positiv utvikling i de to sistnevnte fra 2017 fram til i dag. Tilfredshet med andre aspekter

Figur 3-5 Sammenlikning av befolkningstilfredshet – «Hvor fornøyd er du totalt sett med kollektivtrafikken?» (2022)



Kilde: BEST-undersøkelsen

Figur 3-6 Utslipp fra kollektivtransport og utvikling i produksjonsvolum



Kilde: Ruter. Skissert utvikling i utslipp fremover i tid (stiplet linje) er en lineær fremskrivning fra 2022 til 100% utslippsfri i 2029.

Kommentar til 2022: Med bakgrunn i økte avgifter og endret omsetningskrav for biodrivstoff besluttet Ruter mot slutten av 2021 å gå tilbake til bruk av fossil diesel for store deler av rutetilbudet. Utformingen av omsetningskravet medfører uansett at klimaeffekten i et samfunnsperspektiv er lik null dersom Ruter hadde fortsatt med biodrivstoff. Omsetningskravet stiller krav til selskapene som selger drivstoff om at 17% av deres totale salg må være biodrivstoff. Dette innebærer at dersom Ruter hadde opprettholdt forbruk av biodiesel fra tidligere år, ville konsekvensen vært redusert innblanding for andre kunder, og dermed ingen utslippsreduksjon (Ruter, 2023).

ved kollektivtilbudet er jevnt over stabilt eller stigende over tid. I et kortere tidsperspektiv ser vi at *tilfredshet med pris* faller markant fra 2020 til 2022.

Samlet sett viser Ruters markedsundersøkelser positiv utvikling i tilfredshet med kollektivtilbudet over tid, både blant befolkningen som helhet og blant dem som bruker tilbudet regelmessig. BEST-undersøkelsen, som sammenlikner befolkningstilfredshet mellom ulike storbyer, viser at tilfredsheten blant befolkningen i Ruters område er høy i nasjonal sammenheng og på nivå med Stockholm og Helsinki (se Figur 3-5).

3.2.4 Utslipp og miljøpåvirkning

Ruters viktigste bidrag for reduserte klimagassutslipp og bedre lokalmiljø er å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud slik at flere velger å la bilen stå. Samtidig er det også et mål at utslipp og miljøpåvirkning fra kollektivtransporten er så lavt som mulig. I eierstrategien heter det at Ruter skal «*bidra til grønn omstilling gjennom reduksjon av klima- og miljøutslipp fra kollektivtrafikken*» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2019).

T-bane og trikk er helelektrisk og regnes som utslippsfrie. Buss- og båttransporten var i utgangspunktet basert på diesel. For å redusere utslippene fra disse transportmidlene har bruk av biodiesel og biogass spilt en viktig rolle. I 2018 fikk Ruter mål om at all kollektivtransport i området skulle være utslippsfri i løpet av 2028. I perioden 2012 til 2019 ble det gjort forsøk med hydrogendrift, mens i 2017 ble de første elbussene tatt i bruk. Siden 2017 har elektriske busser blitt faset inn i større og større

grad, i takt med at gamle transportkontrakter har løpt ut og blitt erstattet med nye. Etter hvert har også Ruter sine båter blitt elektrifisert.

Figur 3-6 viser utvikling i Co₂-utslipp fra buss og båt fra 2008 til 2022. Sett bort fra det markante spranget i 2022, som henger sammen med utfasing av biodiesel (se forklaring under figuren), viser utviklingen at utslippene fra buss og båt har falt betydelig over tid. Samtidig har produksjon av kollektivtjenester gått opp (indikert med rutekilometer).

Figur 3-6 skisserer videre utviklingen fremover, gitt målsetningen om at all kollektivtransport skal være utslippsfri i løpet av 2028. Allerede i løpet av 2024 vil kollektivtransporten i Oslo by være tilnærmet utslippsfri. Oslo blir med dette verdens første by med helelektrisk kollektivsystem (Reuters, 2022).

Innfasing av moderne miljøteknologi har også bidratt til kraftig reduksjon i lokalt utslipp. Utslipp av NO_x fra buss og båt var 90 prosent lavere i 2022 enn i 2008, mens utslipp av svevestøv fra buss (PM₁₀) ble redusert med 83 prosent i samme periode (Ruters årsrapporter 2008-2022).

Ruter jobber også på flere andre fronter for å minimere miljøavtrykket av sin aktivitet. Dette skjer blant annet gjennom å stille krav til sirkularitet i kontrakter og optimalisere drift med sikte på best mulig utnyttelse av areal, energi og materiell. Gjennom rollen som fagorgan bidrar selskapet også til bærekraftig byutvikling og arealbruk i samspill med blant annet lokale og nasjonale plan- og

samferdselsmyndigheter. I januar 2023, ble Ruter miljøfyrtårn-sertifisert.⁵

3.3 Andre transporttjenester og bidrag til samfunnsoppdraget

Ruter har også ansvar for å levere skoleskyss, som er en lovpålagt tjeneste om gratis transport til og fra skolen for elever som har lang eller farlig skolevei eller har andre spesielle behov. Omfanget av skoleskyss avhenger derfor av behovet til elever som har rettigheter til skoleskyss ut fra regelverket. Hoveddelen av skoleskyssen skjer gjennom ordinær rutetransport. Skoleskyss tilbys ellers som egne skolelinjer eller som spesialskyss med minibuss eller drosje (bestillingstransport).

I tillegg utgjør bestillingstransport en viktig del av Ruters tilbud av transporttjenester (jf. kapittel 2.1, Tabell 2-1). I dag tilbys bestillingstransport med minibuss, taxi eller spesialbiler. Tilbudet er knyttet til spesialskyss Viken, tilrettelagt transport (TT) i Oslo og

aldersvennlig transport. I tillegg kommer piloter og midlertidige forsøksordninger i ulike områder.

Bestillingstransport bidrar til *mobilitet for alle*, ved å gi fleksible og tilpassede transporttjenester til grupper der det rutesatte tilbudet av ulike årsaker ikke treffer godt nok. TT-ordningen og aldersvennlig transport bidrar til mobilitet for grupper med ulik grad av nedsatt funksjonsevne, mens servicelinjene bidrar til mobilitet for de som bor i områder der det ikke er rasjonelt å opprettholde et fast rutetilbud. Gjennom å tilby attraktive transporttjenester for slike grupper, kan bestillingstransport bidra til reduksjon i bilbruk og dermed styrket markedsandel for kollektiv. Gjennom samkjøring (gjelder aldersvennlig transport og servicelinjer) bidrar bestillingstransport også til redusert utslipp sammenliknet med om brukerne kjørte privatbil. Bestillingstransport kan videre bidra til økt tilfredshet med kollektivtilbudet, ved at en større del av befolkningen opplever å ha et tilbud tilpasset sitt behov. Transportøkonomisk institutt (2020) viser at aldersvennlig transport også bidrar til positive helseeffekter og økt livskvalitet for brukerne.

⁵ Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse. Det å være miljøfyrtårn-sertifisert innebærer at bedriften aktivt bidrar til FNs

bærekraftsmål gjennom målrettet arbeid med å forbedre miljøprestasjoner innen arbeidsmiljø, avfallshåndtering, energibruk, innkjøp og intern transport

4. Ressursbruk i Ruter

Ressursbruken i Ruter har økt betydelig i perioden 2018 til 2022. Kostnader til kjøp av transporttjenester fra eksterne operatører har økt mest, noe som skyldes økt tilbud. Kostnaden per plasskilometer som produseres har blitt redusert. Transportkjøp utgjør nesten 90 prosent av driftskostnadene. Ruters kostnader til drift av mobilitetstilbudet har økt med 35 prosent (nominelt) i perioden 2018-2022. Økningen skyldes i all hovedsak satsing på utvikling og drift av nye digitale tjenester.

4.1 Resultatutvikling i Ruter

Driftskostnadene i selskapet har økt fra 8,5 milliarder kroner i 2018 til nærmere 11,2 milliarder kroner i 2022. Utviklingen skyldes både økte kostnader til ruteproduksjon gjennom kjøp av transporttjenester og økte kostnader til drift av mobilitetstilbudet.

Kjøp av transportavtaler utgjør ca. 90 prosent av Ruters totale kostnader i hele perioden. Gjennomsnittlig årlig nominell vekst i kostnadene til kjøp av transportavtaler har vært på 6 prosent fra 2018 til 2022. Veksten fordeler seg relativt jevnt over perioden. Gjennomsnittlig årlig nominell vekst i kostnader til drift av mobilitetstilbudet har vært 7 prosent fra 2018 til 2022. Veksten varierer mellom de ulike årene og er størst de to siste årene (2021 og 2022).

Fra 2022 til 2023 er de samlede driftskostnadene forventet å øke med over én milliard kroner, til totalt 12,2 milliarder. Veksten i kostnader til kjøp av transportavtaler er budsjettert til 8 prosent, og er i samme størrelsesorden som forgående år. Veksten i øvrige driftskostnader er budsjettert til å øke med 26 prosent. Det er en betydelig vekst, også sammenlignet med årene 2021 og 2022.

Driftsresultatet («earnings before interest and taxes», forkortet EBIT) i virksomheten har vært relativt stabilt til tross for at billettinntektene til Ruter falt kraftig i 2020 og 2021 som følge av koronapandemien. Billettinntektene i 2022 har tatt seg kraftig opp, men er fortsatt noe lavere enn i 2019. Reduserte inntekter under pandemien og økte driftskostnader har vært dekket inn med økte offentlige tilskudd. Offentlige tilskudd og tjenestesalg har økt fra i underkant av 4 milliarder kroner i 2018 og 2019 til rundt 6 milliarder i perioden 2020 til 2022. I samme periode er andelen av Ruter inntekter som kommer fra ordinære

billettinntekter redusert med 10 prosentpoeng, fra 50 prosent i 2018 til 40 prosent i 2022. I 2023 er offentlig tilskudd og tjenestesalg forventet å utgjøre 6,2 milliarder kroner og ordinære billettinntekter 4,8 milliarder kroner. Andre inntekter er forventet å utgjøre 1 milliard kroner.

Andre inntekter består hovedsakelig av inntekter fra billettkontroll, leieinntekter fra bussanlegg og tilskudd fra Enova og EUs innovasjonsfond øremerket spesifikke teknologi- og innovasjonsprosjekter (f.eks. selvkjøringspilot i Groruddalen).

I det følgende redegjør vi for ressursbruken i Ruter fordelt på to hovedkategorier. En mer detaljert gjennomgang av ressursbruken er inkludert i Vedlegg A.

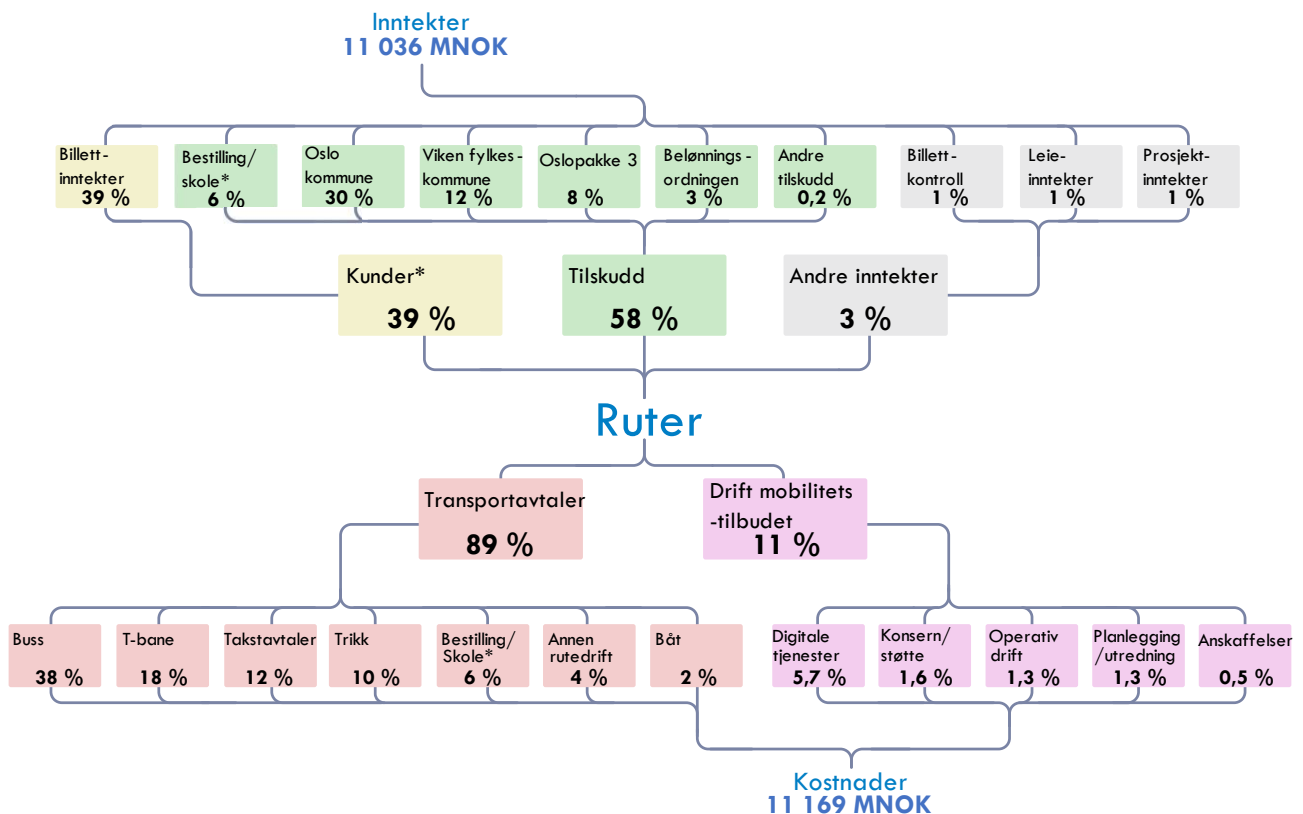
- i) **Kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet):** Kostnader til kjøp av transporttjenester fra eksterne operatører gjennom anbudskonkurranser eller samarbeidsavtaler med Sporveien og tilleggskostnader som er relatert til transportkjøpene, herunder salg av billetter og billettkontroll.
- ii) **Drift av mobilitetstilbudet (selskapet):** Kostnader som går til å planlegge, bestille og markedsføre kollektivtrafikken, herunder kostnader til operative tjenester som støtter opp om ruteproduksjonen slik som trafikkovervåkning, kundeservice og administrasjon av TT-ordningen og skoleskys.

Tabell 4-1: Årsresultat i Ruter AS fra 2018 til 2022, inkludert budsjett 2023 (i millioner kroner)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Ordinære billettinntekter	4 264	4 488	2 728	2 766	4 314	4 817
Offentlige tilskudd og tjenestosalg	3 712	3 929	6 203	6 669	5 758	6 219
Andre inntekter, inkl. skoleskys og oppdragskjøring	518	585	605	917	964	1 070
Sum inntekter	8 439	8 992	9 536	10 352	11 036	12 106
Transportkjøp buss	2 986	3 465	3 779	3 963	4 223	4 670
Transportavtaler T-bane og trikk	2 610	2 624	2 711	2 765	3 110	3 291
Øvrig transportkjøp og rutedrift	1 992	2 110	2 179	2 514	2 656	2 839
Sum kjøp transportavtaler	7 622	8 237	8 668	9 243	9 989	10 801
Lønns- og personalkostnader	214	236	250	272	311	383
Pensjonskostnader	41	-2	30	33	33	50
Konsulenter og innleid arbeidskraft	209	243	192	228	199	183
Drift og vedlikehold av egenutviklet programvare	30	69	71	95	176	355
Drift og vedlikehold av IKT-utstyr og lisenser	134	154	153	166	171	184
Avskrivninger og nedskrivninger	117	93	120	148	166	139
Tap på fordringer	2	-1	2	0	0	0
Annen driftskostnad	129	146	125	115	125	193
Sum kostnader til drift av mobilitetstilbudet	876	938	943	1 057	1 181	1 487
Sum driftskostnader	8 498	9 177	9 608	10 301	11 169	12 236
Driftsresultat (EBIT)	-59	-185	-73	51	-133	-130
Netto finans	27	40	18	17	48	51
Skattekostnad	0	0	0	0	0	0
Resultat Ruter AS	-32	-146	-55	68	-85	-79

Kilde: Ruter. Note: Ekstraordinære COVID-19 administrasjonskostnader utgjør 0,5 MNOK i 2020 og 0,1 MNOK i 2021.

Figur 4-1: Fordeling av Ruters inntekter og kostnader i 2022 på ulike pengestrømmer



Kilde: Ruters årsrapport 2022, bearbejdet av Oslo Economics. Note: *Bestilling/skole består av både bestillingstransport og spesisalskys skole der hovedparten av inntektene er tilskudd fra tilskuddsytene og en mindre del er brukerandeler.

4.2 Kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet)

Den klart største kostnadsdriveren i Ruter er kjøp av transporttjenester. Ruter eier ikke selv materiell og driver heller ikke selve transporten. Driftskostnader består derfor først og fremst av godtgjørelser til ulike leverandører for leveranse av kollektivtransport i henhold til kontrakter. Buss-, båt- og bestillingstransportkontrakter er konkurranseutsatt og drives av en rekke operatører. Kontrakter for drift av T-bane og trikk blir tildelt direkte til Sporveien uten konkurranse.

Ruter har også en prissamarbeidsavtale med Jernbanedirektoratet og et samarbeid med Vy, som er lokaltogoperatøren i området. Prissamarbeidet sikrer et helhetlig rutetilbud der billetter kan brukes på tvers av selskapene. De reisende kan dermed reise sømløst på alle transportmidler i Ruterområdet. I tillegg har Ruter et prissamarbeid med Flybussen til Oslo lufthavn.

Andre kostnader til rutedrift gjelder tilknyttede tjenester som støtter opp under driften av kollektivtilbudet, slik som leie av bussanlegg, billettkontroll og provisjoner knyttet til billettsalg. En stor andel av leiekostnaden for bussanlegg blir viderefakturert til bussoperatørene gjennom fremleie.

Driftskostnader til transportkjøp og rutedrift har økt fra 7 588 mill. kroner til 9 989 mill. kroner fra 2018 til 2022. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig økning på 5,7 prosent. Som andel av de totale driftskostnadene har kostnader til transportkjøp og rutedrift vært stabil på ca. 90 prosent i perioden. Kostnadsnivået har tett sammenheng med hvor mye kollektivtransport som produseres. I samme periode

har antall avganger som tilbys økt med 11,1 prosent og antall plasskilometer økt med 15,8 prosent i den rutesatte transporten. Vi vurderer at plasskilometer er den indikatoren som best gjenspeiler utviklingen i produksjonen av kollektivtransport ettersom denne både inkluderer endringer i antall avganger og endringer i kapasitet per avgang. Samlet sett for den rutesatte transporten har enhetskostnadene målt per plasskilometer blitt redusert fra 0,64 til 0,61 øre i reelle verdier.

Kostnader til buss utgjør den største andelen av de ulike driftsartene i 2022 på ca. 52 prosent, fulgt av T-bane med 24 prosent og trikk på 14 prosent. Målt i kroner har godtgjørelsen til busskontraktene økt mest i perioden 2018-2022. Buss står for om lag halvparten av kostnadsøkningen innenfor kjøp av mobilitetstjenester i perioden. Buss står imidlertid også for størsteparten av økningen i transportproduksjonen.

Godtgjørelse til leverandørene baserer seg på avtalte vilkår i kontraktene. Utviklingen i kostnadene til transportkjøp følger dermed i all hovedsak utviklingen i transportproduksjonen og aktuelle indekser som skal gjenspeile prisutviklingen for leverandørens underliggende kostnadsdrivere. Ruter benytter kombinasjoner av ulike indekser i kontraktene, eksempelvis kommunal deflator, konsumprisindeksen, kostnadsindeksen for buss, kostnadsindeksen for innenriks sjøfart og ulike delindekser for energipriser og rentenivåer.

Figur 4-2 viser at den ekstraordinære økningen i strømprisene i 2021 ga utslag på kostnader til drift av kollektivtransport, der energi utgjør en betydelig innsatsfaktor. Sammenlignet med prisstigningen i samfunnet generelt, illustrert ved KPI Totalindeks, har kostnadsindeksene som regulerer godtgjørelsen i kontraktene tettere fulgt kostnadsutviklingen i

Tabell 4-2: Driftskostnader transportkjøp per driftsart (i millioner kroner)

Transportkjøp (mill. kroner)	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR (%)
Buss	2 986	3 465	3 779	3 964	4 223	7,2 %
T-bane	1 706	1 693	1 725	1 715	1 964	2,9 %
Trikk	904	931	986	1 050	1 146	4,9 %
Båt	206	216	227	235	220	1,3 %
Bestillingstransport	200	220	242	540	621	25,4 %
Kjøp av transporttjenester	6 001	6 526	6 959	7 504	8 174	6,4 %
Takstavtaler	1 210	1 240	1 262	1 255	1 347	2,2 %
Andre kostnader rutedrift	376	434	409	447	467	4,4 %
Transportkjøp og prissamarbeid	7 588	8 200	8 631	9 206	9 989	5,7 %

Kilde: Ruters årsrapporter. Note: CAGR står for «Compound annual growth rate» og viser til gjennomsnittlig årlig vekst i perioden.

relevante innsatsfaktorer for kollektivtransport. Det vil si at kostnadene for å drive transporttjenester har økt mer enn kostnader generelt i 2021 og 2022, som følge av at energi utgjør en viktig innsatsfaktor i transporttjenester.

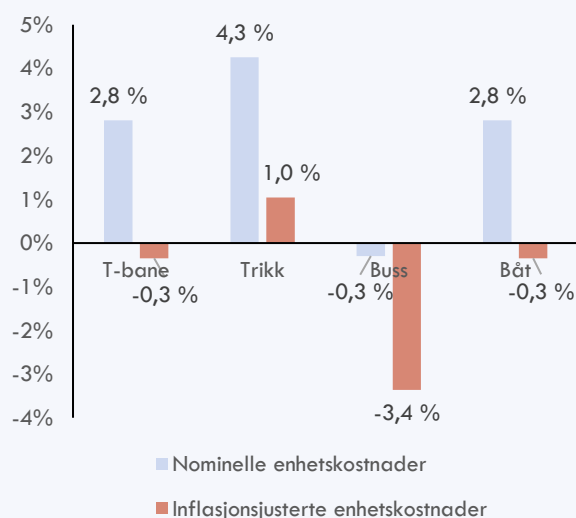
Utvikling i godtgjørelse til T-bane og trikk

Den samlede godtgjørelsen til T-bane har hatt en gjennomsnittlig årlig nominell vekst på 2,8 prosent og til trikk på 4,3 prosent i perioden 2018 til 2022 (se Figur 4-3). Produksjonsnivået for T-bane og trikk har i samme periode ligget relativt stabilt.

Den viktigste årsaken til økningen i godtgjørelsen til T-bane og trikk i perioden er strømkompensasjon i forbindelse med ekstraordinære økninger i strømprisene i 2022. Sporveien mottok en tilleggskompensasjon for strømkostnadene på totalt 207,5 mill. kroner, fordelt med om lag 160 mill. kroner på T-bane og 47,5 mill. kroner på trikk (Sporveien, 2023). Uten strømkompensasjonen ville godtgjørelsen for T-bane ha vært på 1 804 mill. kroner og for trikk på 1 098 mill. kroner i 2022. Det legges også opp til at Sporveien skal motta ekstraordinær strømkompensasjon i 2023.

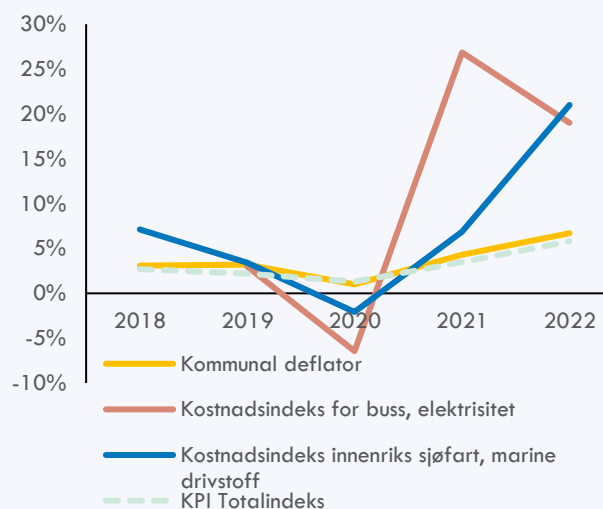
Sett i forhold til produksjonen har godtgjørelsen i nominelle priser gått noe opp, fra 0,28 kroner til 0,32 kroner per plasskilometer for T-bane og fra 1,32 kroner til 1,62 kroner for trikk. Dersom vi i tillegg justerer for inflasjon i perioden med utgangspunkt i KPI-JA Transport, ser vi at kostnader per plasskilometer for T-bane har gått ned fra 0,32 til

Figur 4-3: Gjennomsnittlig årlig vekstrate for enhetskostnader for T-bane, trikk, buss og båt per plasskilometer fra 2018 til 2022



Kilde: Ruters regnskap og KPI-JA Transport fra SSB., bearbejdet av Oslo Economics

Figur 4-2: Årlig prisutvikling kommunal deflator, kostnadsindeks for buss, kostnadsindeks for innenriks sjøfart og KPI Totalindeks



Kilde: KS (KS, 2023) og SSB tabell 03013, 11931 og 11585, bearbejdet av Oslo Economics.

0,30 kroner, tilsvarende 1,4 prosent i årlig gjennomsnitt. For trikk har enhetskostnaden gått opp fra 1,49 til 1,56 kroner, tilsvarende 0,8 prosent.

Utvikling i godtgjørelse til buss

Den samlede årlige godtgjørelsen til buss har økt med 1 238 mill. kroner fra 2 986 til 4 223 mill. kroner mellom 2018 og 2022. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig økning på 7,2 prosent. Kostnadene til buss utgjør dermed den største økningen blant de ulike kollektivtransportene og omtrent halvparten av de samlede økningene i kostnader til transportkjøp.

Driftskostnadene er tett korrelert med produksjonsnivået. Antall bussavganger har i samme periode økt med ca. 14 prosent og antall plasskilometer har økt med ca. 44 prosent. Utviklingen i godtgjørelsen per plasskilometer viser en marginal reduksjon målt i nominelle priser fra 0,79 kroner til 0,78 kroner. Justerte priser som hensyntar inflasjon målt ved KPI-JA Transport, viser at det har vært en større reduksjon i enhetskostnadene per plasskilometer på buss fra 0,93 kroner til 0,78 kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig reduksjon i enhetskostnadene på 3,4 prosent i perioden.

Utvikling i godtgjørelse til båt

Båttrafikken utgjør en relativt liten andel av kostnadene og dekker et lite marked sammenlignet med buss og skinnegående transport. Ruters kostnader til godtgjørelse for båt har økt fra 206 til 220 mill. kroner fra 2018 til 2022, noe som tilsvarer en vekst på 1,3 prosent.

Siden 2018 har kapasiteten om bord økt med ca. 6,5 prosent, målt i plasskilometer. Godtgjørelsen til båt har dermed holdt seg relativt stabil på 1,50 kroner per plasskilometer. Dersom man tar høyde for inflasjonen ved KPI-JA Transport, har godtgjørelsen gått ned fra 1,74 kroner til 1,50 kroner per plasskilometer. Som vist i Figur 4-3 har enhetskostnadene blitt redusert med 3,0 prosent i gjennomsnitt hvert år fra 2018 til 2022.

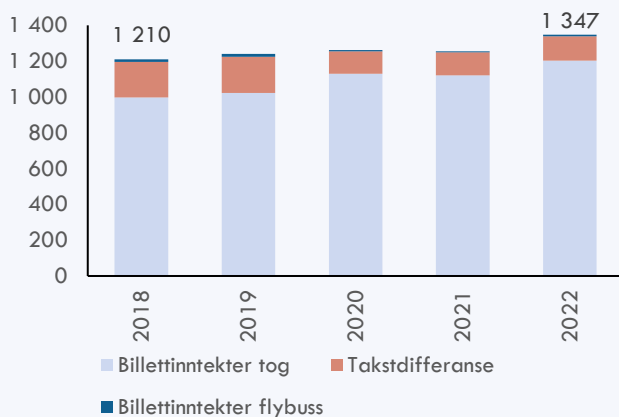
Utvikling i godtgjørelse til bestillingstransport og spesialskyss skole

Bestillingstransport er kollektivtransport som blir kjørt etter behov der det ikke er grunnlag for et fast rutetilbud med massetransport. Felles for bestillingstransporten er at volumet i all hovedsak er bestemt ut fra regler og føringer som Ruter i liten grad påvirker.

Kostnadene til godtgjørelse for bestillingstransport har økt siden 2018 fra ca. 200 mill. kroner til 621 mill. kroner i 2022. Dette utgjør en gjennomsnittlig årlig økning på 25,7 prosent.

Kostnadene for spesialskyss for skoleelever har steget relativt jevnt og i gjennomsnitt med 6,8 prosent i perioden. Kostnadene for TT og kommunale oppdrag har økt fra om lag 25 til 378 mill. kroner siden 2018, noe som utgjør en vekst på 71,9 prosent i årlig gjennomsnitt. Før 2021 hadde Ruter kun ansvar for visse kommunale oppdrag, som for eksempel skyss til arbeidssted eller dagsenter. Hovedårsaken til økningen i kostnadene for bestillingstransport er dermed overføringen av ansvaret for TT-kjøring i 2021. Kostnaden økte også med 53 mill. kroner fra 2021 til 2022, noe som primært skyldes en økning i reiseaktiviteten. Selv om reisene varierer stort i varighet og ut fra type kjøretøy, viser kostnadene for TT-ordningen per reise en nedgang fra 433 til 424 kroner i nominelle verdier.

Figur 4-4: Utvikling i oppgjør for prissamarbeidsavtaler



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

4.2.1 Prissamarbeidsavtaler med tog og flybuss

I områder hvor Ruter ikke selv har et kollektivtilbud og det finnes et tilbud med lokaltog eller kommersielle busslinjer, inngås det avtaler om samarbeid.

Ruter og Jernbanedirektoratet har en avtale om rute-, pris- og billettsamarbeid. De reisende kan dermed reise sømløst på alle transportmidler i Ruterområdet gjennom bruk av samme billetter, like priser og felles markedsinformasjon og rutetilbud. Samtidig utnyttes den samlede kollektivtransporten uavhengig av på hvilket myndighetsnivå ansvaret ligger. På denne måten unngås suboptimalisering ved å ha unødvendige parallelle kollektivtilbud.

Prissamarbeidsavtalen forplikter operatøren av lokaltog på Østlandet å inngå et prissamarbeid med Ruter i Oslo og Akershus. Lokaltogene opereres i dag av Vy og Ruter har prisavtaler med Vygruppen og Vy Gjøvikbanen. Ruter har også et tilsvarende prissamarbeid på buss med Flybussen til Oslo lufthavn.

Kostnadene knyttet til prissamarbeidsavtaler er overføringer av billettinntekter mellom Ruter og togoperatører og flybussoperatør. Kostnadene har økt fra 1 210 til 1 347 mill. kroner fra 2018 til 2022 (se Figur 4-4). Oppgjøret av billettinntekter er basert på reisefordelingen mellom de ulike transportmidlene og antallet reiser, samt takstdifferansen mellom lokale takster i Ruterområdet og takstene på lokaltog og flybuss.

Prisavtaler for tog utgjør den største delen av kostnadene til prissamarbeidsavtaler med en andel på ca. 89 prosent.

4.2.2 Annen rutedrift

Annen rutedrift inkluderer andre driftskostnader som er nødvendig for å tilby kollektivtransporten. Dette gjelder blant annet husleie for bussanlegg, kjøp av billettkontrolltjenester, kostnader til billettinnkjøp, provisjoner og salgsgebyrer og tap på krav som følge av snik.

Kostnadene til annen rutedrift har økt med 90 mill. kroner fra 377 til 467 mill. kroner fra 2018 til 2022. Den store kostnadsdriveren er husleie til bussanlegg og oppgraderinger av anleggene for å tilpasses nye el-busser samt utbedre generelt behov for vedlikehold og oppgraderinger. Til sammen utgjør disse postene en økning på 151 mill. kroner i perioden.

Kostnader til billettkontroll i perioden er redusert med 10 mill. kroner til tross for utvidet omfang av kontrollvirksomheten. Tap på krav har i samme periode blitt redusert med 10 mill. kroner. Provisjoner og salgsgebyrer er primært knyttet til distribusjon av billetter. Kostnadsutviklingen har i all hovedsak fulgt

utviklingen i antall reiser og har blitt redusert med 5 mill. kroner i perioden 2018 til 2022.

I tillegg inkluderer kostnader til annen rutedrift oppstartskostnader i forbindelse med innføring av nye kontrakter, kostnader til holdeplassstyr, Ruters båtanlegg og tiltak under koranapandemien, samt tilskudd knyttet til driften i Konsentra og overføring av ansvaret for TT-ordningen. Samlet i femårsperioden har andre rutedriftskostnader blitt redusert med 9 mill. kroner.

4.3 Ressursbruk i Ruter (selskapet)

Øvrig ressursbruk i Ruter, som ikke går til kjøp av transporttjenester, er knyttet til å planlegge, samordne, bestille og markedsføre kollektivtrafikk-tjenester i Ruter-området. I dette inngår også at Ruter har ansvar for enkelte tjenester som støtter opp under den operative rutedriften slik som trafikkovervåkning, kundeservice og skoleskyss. Fra 2021 har Ruter også hatt ansvar for TT-ordningen i Oslo.

Oslo Economics har definert noen hovedfunksjoner/-kategorier og fordelt ressursbruken i Ruter ut på disse basert på hva de enkelte avdelingene i Ruter jobber med, jf. Tabell 4-3. Kategorisering benyttes i rapporten for å få en nærmere forståelse for ressursbruken internt i Ruter og hva som har vært driverne bak kostnadsutviklingen de siste årene.

Ressursbruken i Ruter er delt inn i fem hovedkategorier: planlegging og utredning, anskaffelser og leverandøroppfølging, operativ drift, utvikling og digitale tjenester og konsern/støtte. En oversikt over kategorisering av Ruters team/avdelinger i de ulike hovedkategoriene er vist i Vedlegg B.

Figur 4-5 (se side 29) viser utviklingen i Ruters ressursbruk fordelt på de fem hovedkategoriene i perioden 2018 til 2022, inkludert budsjetterte kostnader for 2023. Totalkostnadene til utvikling og digitale tjenester står i hele perioden for den klart største andelen av ressursbruken og ressursbruken har økt kraftig de siste årene. I 2022 var kostnadene til utvikling og digitale tjenester i størrelsesorden 640 millioner kroner og utgjorde 55 prosent av ressursbruken til drift av mobilitetstilbudet. I 2023 er ressursbruken forventet å stige ytterligere, med om lag 180 millioner kroner.

For øvrige hovedfunksjoner har det vært en samlet nominell økning i kostnadene i perioden 2018 til 2022 på 78 millioner kroner. Fra 2018 til 2022 var den generelle prisveksten målt ved konsumprisindeksen (KPI Totalindeks) 13,3 prosent. Hensyntatt prisvekst, har det vært en reell økning i ressursbruken i hovedfunksjonene planlegging og utredning og

anskaffelser). Det har samtidig vært en nedgang i den reelle ressursbruken for operativ drift og konsern/støtte. Teamet som har jobbet med operatørutvikling ble opprettet under hovedkategorien anskaffelser, men er senere i perioden flyttet til hovedkategorien operativ drift. Dette kan bidra til å forklare utviklingen.

Det er budsjettet med en økning i ressursbruken i 2023 for samtlige hovedfunksjoner. Ressursbruken i hver enkelt hovedfunksjon er oppsummert i påfølgende delkapitler. I Vedlegg A gis en nærmere beskrivelse av ressursbruken i Ruter.

Utførte årsverk er den største kostnadsdriveren knyttet til drift av mobilitetstilbudet og inkluderer lønn og personalkostnader til fast ansatte og kostnader til innleie av arbeidskraft/ konsulenter. Figur 4-6 viser utviklingen i antall årsverk og kostnader fordelt på fast ansatte og innleie/konsulenter. I analyseperioden

Tabell 4-3: Hovedfunksjoner/-kategorier i Ruter

Hovedfunksjon	Forklaring
Planlegging og utredning	Kostnader til avdelinger som jobber med planlegging av rutetilbudet. Inkluderer analyseavdelingen, kort og langsiktig trafikkplanlegging, samfunnskontakt, infrastruktur- og arealplanlegging og tilpassing og tilrettelegging av anlegg og materiell.
Anskaffelser og leverandør-oppfølging	Kostnader til avdelinger som jobber med anskaffelser og innkjøp av transporttjenester, herunder kontraktsforvaltning og leverandøroppfølging.
Operativ drift	Kostnader til avdelinger som støtter opp om den daglige rutedriften. Inkluderer kundeservice, trafikkovervåkning (IOSS) og kostnader til kundeinformasjon, billettsalg og billettkontroll.
Utvikling og digitale tjenester	Kostnader til avdelinger som jobber med innovasjon og utvikling av nye kundetjenester, samt drift- og vedlikehold av digitale tjenester.
Konsern/støtte	Kostnader for konsernledelse, avdelingsledere, personal/HR, strategi, lønn og økonomi, samt kostnader til eiendom/kontorer.

har antall årsverk blant fast ansatte økt fra 233 til 336 årsverk og antall årsverk med innleie/konsulenter har økt fra 71 til 222 (årsverk ved utgangen av året). Økningen i innleie/konsulenter er en sentral driver av kostnadsutviklingen i Ruter. Ruter viser til at økningen i innleid arbeidskraft i stor grad er knyttet til økt ressursbehov i forbindelse med egenutvikling av digitale tjenester og et resultat av sterk konkurranse om digital kompetanse som har gjort det vanskelig for Ruter å rekruttere fast ansatte på dette området.

4.3.1 Utvikling og digitale tjenester

Totalkostnaden for utvikling av nye kundetjenester og drift og vedlikehold av digitale tjenester har økt fra i overkant av 400 millioner kroner til 642 millioner kroner i perioden 2018 til 2022. I 2023 er kostnadene til utvikling og digitale tjenester forventet å øke med 28 prosent og utgjøre 825 millioner kroner.

Kostnadsøkningen er knyttet til egenutvikling av nye kundetjenester slik som ny app hvor Ruter har integrert informasjon om rutetilbud og kjøp av billetter, med en rekke nye funksjoner (f.eks. rabatt på enkeltbilletter, mulighet til å følge busser i sanntid og informasjon om hvor full bussen er). Ruter har også etablert koblinger i kundeflatene mellom det tradisjonelle kollektivtilbudet og andre tjenester slik som oversikt over elsparkesykler og bysykler. Utviklingen av nye kundetjenester innebærer at det genereres store mengder data som har medført økte kostnader til servere og lagring av data. Som følge av sterk konkurranse om IKT-kompetanse har det vært vanskelig for Ruter å dekke opp om ressursbehovet knyttet til utvikling av nye kundetjenester gjennom egne ansettelser. Ruter benytter i stor grad innleie av arbeidskraft for utvikling av nye kundetjenester. Dette bidrar til kostnadsøkningen.

4.3.2 Anskaffelser og leverandøroppfølging

Totalt driftskostnader knyttet til anskaffelser og leverandøroppfølging er på omtrent samme nivå i perioden 2018 til 2020. Fra 2020 til 2022 har kostnadene økt fra 28 mill. kroner til 58 mill. kroner (nominelle kroner), vist i Figur 4-5. Økningen kan i all hovedsak knyttes til økt behov for bistand til administrasjon av TT-ordningen som følge av utfordringer i forbindelse med overdragelse av kjørekontoret fra Oslo kommune til Ruter. Det har også vært en begrenset økning i lønnskostnader i perioden 2020 til 2022 som knytter seg til flere årsverk.

Totalt kostnader til anskaffelser og leverandør-oppfølging er forventet å være på samme nivå i

2023 som i 2022. I reelle kroner innebærer det en liten nedgang i kostnadene.

4.3.3 Planlegging og utredning

Samlede driftskostnader knyttet til planlegging og utredning av kollektivtilbudet har økt med om lag 30 prosent i perioden 2018 til 2022, fra 107 mill. kroner til 146 mill. kroner (nominelle kroner). I 2023 er kostnadene til planlegging og utredning budsjettert til 160 mill. kroner (nominelle kroner).

Vår forståelse er at kostnadsøkningen i hovedsak er knyttet til etablering og innfasing av nytt materiell og oppgradering av anlegg i forbindelse med elektrifisering av busstransporten. Ruter opplyser at det er et generelt behov for oppgradering av bussanlegg og slike oppgraderinger er gjort i forbindelse med rullering av kontrakter, som er sammenfallende med tilrettelegging for elektrifisering.

4.3.4 Operativ drift

Samlede kostnader til operativ drift er redusert med fem millioner i perioden 2018 til 2022 (nominelle kroner). Lønnskostnadene har vært økende, men samtidig har det vært reduserte kostnader til kjøp av konsulenttjenester og innleid arbeidskraft, hvilket har bidratt til å redusere de samlede kostnadene. Det er ventet et betydelig hopp i samlede kostnader i 2023. Økningen skyldes først og fremst flere årsverk i kundeserviceavdelingen og til overvåkingen av kollektivtrafikken (Informasjons- og samordningsentralen - IOSS). Utviklingen må sees i sammenheng med innfusjoneringen av kjørekontoret Konsentra fra 1. januar 2021 og oppstart av kundemottaks- og kjørekontorfunksjonen for TT i Ruters regi fra 1. juli 2022.

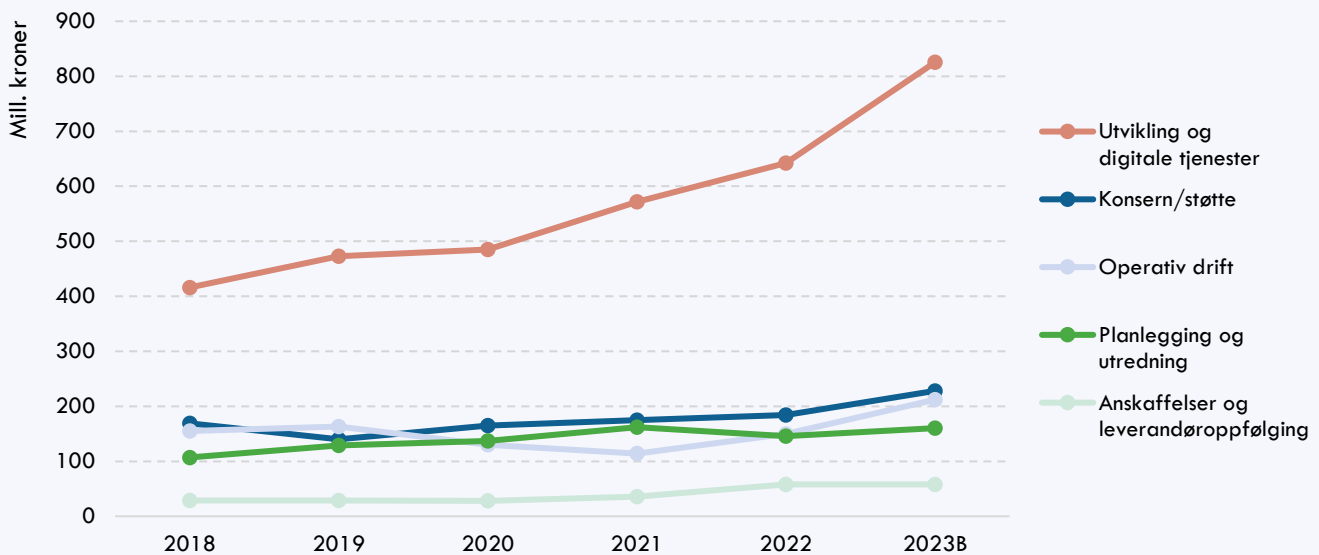
4.3.5 Konsern/støtte

Samlede kostnader til konsern/støtte har økt med 15 mill. kroner i perioden 2018 til 2022 (nominelle kroner).⁶ Kostnadsøkningen skyldes økte lønnskostnader, kjøp av konsulenttjenester og innleid arbeidskraft. I perioden har det også vært en reduksjon i pensjonskostnader som kan forklares med at Ruter har gått over fra ordning med ytelses- til innskuddspensjon.

Kostnader til leie av lokaler er i sin helhet ført under konsern/støtte og har i perioden økt med 10 mill. kroner. Ruter viser til at økningen i husleiekostnader er knyttet til at antall ansatte i perioden har økt (fast ansatte og innleid arbeidskraft).

⁶ I 2019 var pensjonskostnadene -31 mill. kroner. Dette var et resultatført planavvik knyttet til endrede betingelser i pensjonsordningene.

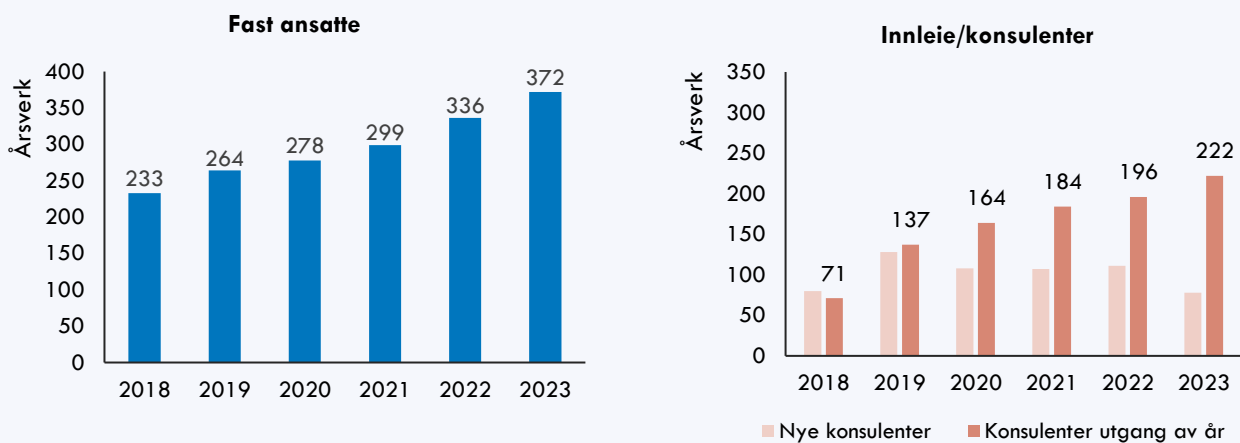
Figur 4-5: Kostnader til drift av mobilitetstilbudet 2018-2023, fordelt på hovedfunksjoner



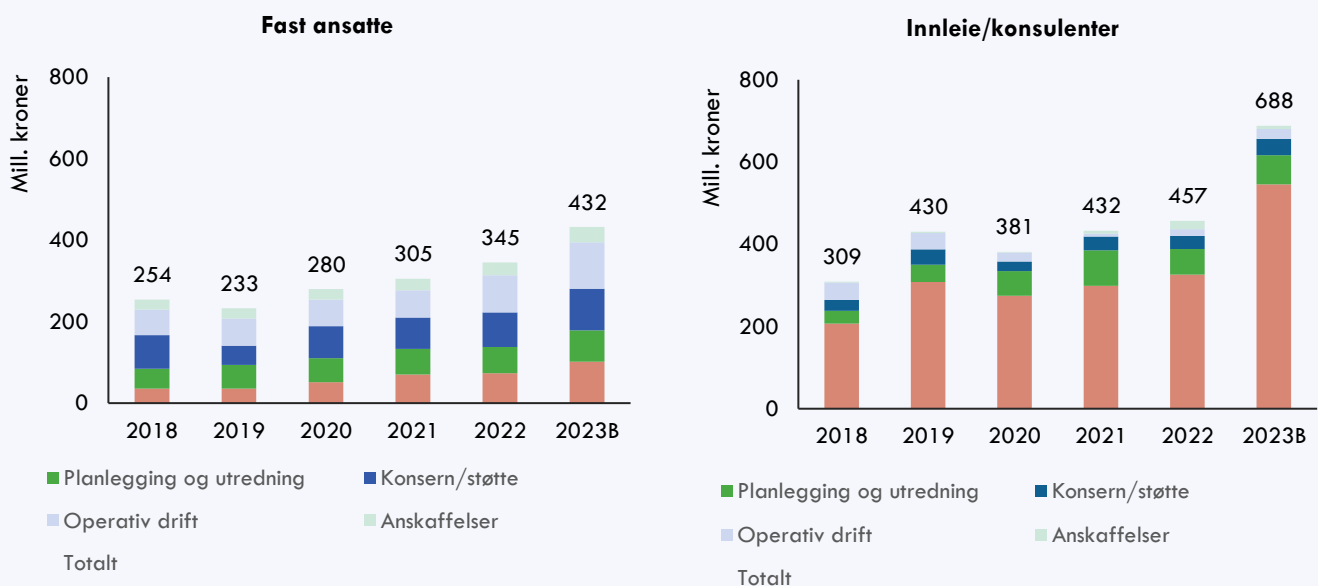
Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall.

Figur 4-6: Utvikling i antall årsverk og kostnader fordelt på fast ansatte og innleid arbeidskraft/konsulenter 2018-2023

Antall årsverk 2018-2023



Kostnader 2018-2023



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. Note: Fast ansatte er gjennomsnittlig antall årsverk. For 2023 vises budsjettert antall årsverk. Antall årsverk innleie/konsulenter i år 2023 viser konsulentkjøp frem til og med mai 2023.

5. Effektiviseringsarbeidet i Ruter

Ruter har etablert rutiner på flere virksomhetsområder for effektiv drift. Kjøp av kollektivtransport utgjør den største delen av kostnadene, der anbudskonkurranser og direktetildeling krever ulike arbeidsmetoder for å sikre kostnadseffektivitet. Ruter har over lang tid arbeidet med å etablere prosesser og verktøy som legger til rette for å optimalisere rutetilbudene i regionen. Gjennom sin funksjon som innkjøper av kollektivtransport har Ruter oppnådd lavere pris og bedre kvalitet på kollektivtilbudet over tid. Kundene er mer tilfredse med tilbudet. I perioden fra 2018 til 2022 har kostnaden for kjøp av rutesatt kollektivtransport gått ned per plasskilometer i reelle verdier. Målt mot nivået på enhetskostnader i 2018, har Ruter oppnådd en samlet kostnadsreduksjon i kostnadene til transportkjøp på 1,9 mrd. kroner mellom 2018 og 2022.

5.1 Føringer for effektiviseringsarbeidet i Ruter

5.1.1 Eierne og tjenestekjøperne setter rammene for effektiviseringsarbeidet

Ruter er underlagt politiske føringer for å understøtte lokal og regional sektorpolitikk. Enkelte politiske mål kan stride mot formålet om rasjonell og bedriftsøkonomisk drift. For Ruter må kostnadseffektivitet ses i sammenheng med Ruters samfunnsoppdrag.

Både i selskapets vedtekter og i Ruters eierstrategi står det at selskapet ikke har til formål å skaffe eierne økonomisk vinning. Av denne grunn er det kanskje spesielt viktig at selskapet har klare føringer om at driften skal skje på en kostnadseffektiv måte.

«Selskapet skal bidra til at Oslo kommune og Akershus fylkeskommune når sine politiske mål for samferdselspolitikken, også i de tilfeller oppfyllelse av slike mål ikke bidrar til et optimalt økonomisk resultat for selskapet.»

Kilde: Ruters vedtekter § 3

Det fremgår av vedtektene at Ruter skal levere et rasjonelt kollektivtilbud. I tillegg er det konkretisert i årlige leveranseavtaler at kjøp av transporttjenester og drift av selskapet skal utføres mest mulig kostnadseffektivt. I leveranseavtalen mellom Ruter og Oslo kommune for 2023 er det videre presisert en leveranse om at Ruter skal følge opp bystyrets verbalvedtak S67 om effektivisering og innsparing i Ruter i 2023. De årlige budsjettprosessene danner også sentrale føringer og fullmakter for Ruters ressursbruk og prioriteringer.

Styringsdokumentene setter rammene for Ruters handlingsrom. Vår gjennomgang av styringsdokumentene viser at Ruter står overfor en kombinasjon av svært overordnede føringer og detaljerte bestillinger. Dette gir Ruter til dels store frihetsgrader til å innrette sin virksomhet i tråd med målene, samtidig som det gir innskrenkninger som ikke nødvendigvis er formåls effektive.

5.1.2 Organiseringen av Ruter gir muligheter og begrensninger

Ruter er organisert som et aksjeselskap. Det innebærer at eierne utøver sin myndighet gjennom generalforsamlingen og at aksjelovens ansvars- og rollefordeling legges til grunn. Det er styret som har ansvar for kontroll av selskapets virksomhet og for å føre tilsyn med daglig drift. Ruter har i så måte et videre handlingsrom som aksjeselskap sammenlignet med et fylkeskommunalt foretak.

Fordi Ruter er et offentlig eid selskap, er Ruter underlagt regelverk som setter rammer for virksomheten. Dette inkluderer blant annet lov om offentlige anskaffelser med forskrifter og statsstøtteregelverket.

Organisering med ett kollektivtransportselskap som kjøper transporttjenester fra ulike transportselskaper har flere fordeler:

- Ett kollektivselskap med ansvaret for den samlede kollektivtransporten i en region kan bestille og koordinere kollektivtransporten i området i et helhetlig perspektiv. Gjennom utnyttelse av store mengder data og et nøytralt perspektiv på bruk av transportmidler og operatører kan ruteplanleggingen skje på en måte som er mest mulig effektiv ut fra de rammene som foreligger.
- Konkurransen gjennom anbudsprosesser gir effektiviseringsgevinster gjennom insentiver til kostnadseffektiv drift og introduksjon av innovative løsninger for å forbedre kollektivtransporten.
- Operatørene kan være spesialiserte innenfor bestemte transporttjenester og på den måten heve kvaliteten.
- Et system med flere aktører kan være mer fleksibelt og kan i større grad benyttes for å skalere tilbudet ved raske endringer i etterspørsel. I tillegg gir det et sammenligningsgrunnlag for styring knyttet til ressursbruk og kvalitet.

Organiseringen med et bestillerselskap og leverandører krever imidlertid behov for tydelig ansvars plassering mellom kollektivselskapet, operatører og andre bidragsytere, samt kontroll som sikrer at leveransene holder avtalte standarder. I et fragmentert system er det viktig at det er enkelt for kundene å vite hvor de skal henvende seg. Operatørene har dessuten i utgangspunktet insentiver til å konsentrere seg om profittmaksimering i

kontraktperioden og mindre insentiver til å drive ut fra mer helhetlig og langsiktig planlegging og investeringer utover kontraktperioden. For eksempel vil de ønske å kapitalisere mest mulig på investeringene i eksisterende materiell og oppnå høyest mulig profitt på endringsordre, fremfor å gjøre nye tilleggsinvesteringer underveis i kontraktperioden. Ruter har derfor en viktig funksjon i å sørge for kontraktsmekanismer som bidrar til et produktivt samarbeid med leverandører og tilrettelegger for et bærekraftig kollektivtransportsystem også på lang sikt.

Vi har ikke gjort en analyse av hvordan drift i offentlig egenregi ville ha gitt utslag på kostnadene for kollektivtilbudet i Ruterområdet. Vista Analyse (2022) har utredet om driften av kollektivtransport i Innlandet bør gjennomføres ved anbud eller egenregi. Rapporten fastslår at for Innlandet fylkeskommune vil en eventuell overgang til egenregi kreve betydelige omstillingskostnader og det vil være høy risiko for at driftskostnadene vil bli varig høyere enn dagens kostnadsnivå. I tillegg vil en endring fra anbud til egenregi medføre at budsjett risikoen knyttet til rutedrift overføres fra bussoperatørene til fylkeskommunen (Vista Analyse, 2022).

5.2 Rutiner for effektivisering i Ruter

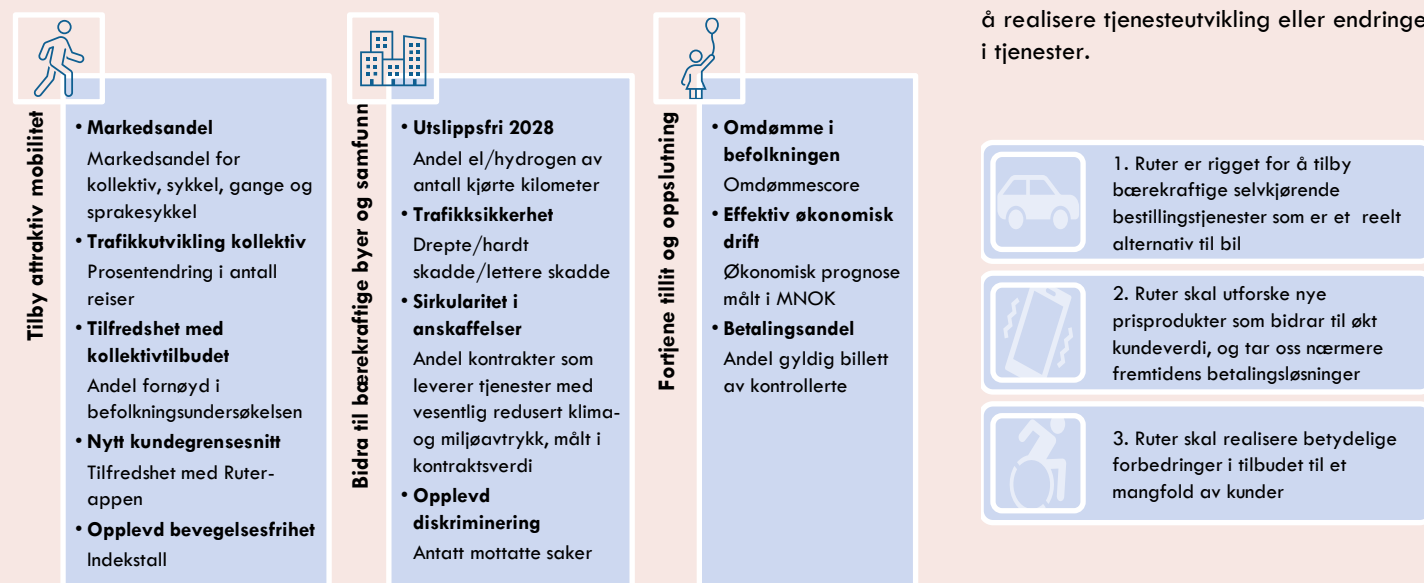
Ruter har de siste årene tatt flere grep for å ha søkelys på forbedring og effektivisering. Det inkluderer blant annet etablering av et nytt og mer

Målstyring av Ruter i 2023

Målstyringen i Ruter består av to overordnede elementer: En aktiv selskapsstyring ved bruk av OKR (Objective Key Results) og eier- og styrerapportering ved styringsindikatorer (KPI).

Styringsindikatorer brukes for å følge opp Ruters måloppnåelse hvert år og over tid.

OKR er mål som angir de viktigste strategiske løftene i kommende periode for å realisere tjenesteutvikling eller endringer i tjenester.



dynamisk styringssystem og omorganiseringsprosesser. I det følgende redegjør vi for sentrale tiltak som er gjort for å fremme mer effektivitet i organisasjonen.

5.2.1 Styringssystemet til Ruter støtter en strategisk og dynamisk styring av virksomheten

Ruter har innført et strategisk styringssystem i sin virksomhetsstyring som består av fire hovedverktøy: Målbildet, tilbudsstrategi, målstyring og dynamisk økonomistyring.

Målbildet til Ruter utgjør den overgripende strategien for selskapet. Denne klargjør hvordan samfunnsendringer og rammer vil påvirke virksomheten og beskriver selskapets langsiktige mål for å møte fremtidens mobilitetsbehov.

Tilbudsstrategien gir en veiledning for utviklingen av kundetilbudet og kundeopplevelsen som Ruter skal levere de kommende tre til fem årene. Tilbudsstrategien skal støtte rask og smidig utvikling og være koordinert blant alle avdelinger og team i selskapet. Et av hovedformålene med tilbudsstrategien er å sikre effektive og uavhengige arbeidsprosesser ved å håndtere viktige avgjørelser på forhånd, slik at de ikke hindrer fremdriften for hvert enkelt team og enhet. Alle avgjørelser om kundetilbudet som påvirker hele selskapet eller har prinsipiell betydning skal derfor være inkludert i tilbudsstrategien.

Målstyring skal sørge for at Ruter har et bevisst forhold til hvordan selskapet leverer, gjennom å etablere en tydelig kobling mellom mål, planer, styring og kontroll. Målstyring setter retning og prioritering, måler fremgang og evaluerer selskapets prestasjoner. En aktiv målstyring er en forutsetning for å lykkes med smidig tjenesteutvikling. Systemet for målstyring skal blant annet bidra til:

- Bedre ressursutnyttelse gjennom økt produktivitet og effektivitet.
- Økt fokus på hva Ruter ønsker å oppnå fremfor hva Ruter skal gjøre.
- Økt åpenhet og samkjøring slik at selskapet drar i samme retning for å oppnå felles mål.
- Motiverte og engasjerte ansatte som tydelig ser sitt bidrag til å oppnå selskapets mål.

Ruter har etablert **dynamisk økonomistyring** for at økonomistyringen skal kunne tilpasses endringer i omgivelsene. Tidligere var budsjettprosessene i Ruter tidkrevende og bremset organisasjonens framdrift. Dynamisk økonomistyring legger til rette for mer smidig styring og oppnåelse av mål ved å bruke prognoser og omfordeling av midler gjennom året slik at Ruter kan tilpasse finansiering til nye initiativer og strategiske prioriteringer. For å legge til rette for dette har Ruter etablert månedlige prognosemøter, der måloppnåelse og økonomiske prognoser

Synergier ved sammenslåing av Ruter AS og Konsentra AS

Ruter overtok det administrative ansvaret for TT-ordningen fra Velferdsetaten i Oslo kommune fra 1. januar 2021, og overtok driftsansvaret for kjørekontor og kundeservicefunksjonen 1. juli 2022. Fusjon med Konsentra gir synergier i forbindelse med forvaltningen og driften av annen bestillingstransport. Informanter forteller blant annet at Ruter benytter samme kontrakter for TT-tjenester og Aldersvennlig transport og dermed oppnår en stordriftsfordel. Ruter anslår selv at sammenslåingen medfører årlige besparelser på om lag 20 mill. kroner.

Det har foreløpig kun vært kortvarige erfaringer etter sammenslåingen og i 2023 har det blitt gjennomført en egen evaluering av Ruters overtagelse av TT-tjenester i Ruterområdet.

Kilde: Ruters årsrapport 2022

diskuteres. Møtene inkluderer ledere fra Ruters største enheter som påvirkes av strategiske valg. I møtene kan enheter presentere nye initiativer og endring i behov, og det kan gis løpende beslutning om prosjekter og tiltak skal iverksettes eller ikke.

5.2.2 Pågående omorganiseringsprosesser legger til rette for effektivisering av virksomheten

Det pågår flere prosesser i Ruter som ser nærmere på hvordan selskapet kan organiseres på en mer hensiktsmessig måte for å legge til rett for måloppnåelse og effektiv drift.

Intern omorganisering i Ruter

I 2023 er det satt i gang en større omorganiseringsprosess i Ruter. Det er flere utviklingstrekk som taler for at det er hensiktsmessig å se på en omorganisering av virksomheten på nåværende tidspunkt, herunder:

- **Effektivisering:** Med verbalvedtaket fra Oslo bystyre om kostnadseffektivisering har eier signalisert at Ruter må gjennomføre effektiviseringstiltak. En omorganisering skal blant annet bidra til å forenkle samarbeidsstrukturer, redusere overflødige stillinger eller prosesser og optimalisere arbeidsflyt.
- **Endringer i teknologi og markedsforhold:** Med ny teknologi og økt digitalisering har kundene stadig høyere forventninger til bedre tjenester og mer individualisering. Nye forretningsmodeller og mikromobilitet krever også at Ruter må tilpasse sin virksomhet til nye omgivelser.
- **Fusjonering med Konsentra:** Med sammenslåingen med Konsentra fikk Ruter utvidet ansvar, nye oppgaver og nye ansatte knyttet til TT-ordningen. En omorganisering kan bidra til en

smidigere integrasjon og overgang i denne sammenheng.

Opprettelse av nytt IT-selskap for digital tjenesteutvikling

I løpet av 2023 planlegger Ruter og foreløpig seks andre kollektivtransportselskaper å opprette et felles IT-selskap. Formålet er å etablere et felles digitalt miljø for videreutvikling og drift av digitale tjenester som støtter opp under driften av kollektivtransporten, herunder utvikling av løsninger som tar i bruk kunstig intelligens og funksjonalitet i apper. Store deler av aktivitetene som i kapittel 4.3 er kategorisert som digitale tjenester vil overføres til det nye IT-selskapet. Ved å skille ut rene digitaliseringsoppgaver kan Ruter i større grad konsentrere seg om sin kjernevirksomhet innenfor kollektivtransport. Dette vil legge til rette for mer effektiv bruk av samlede ressurser i selskapet.

Det nye IT-selskapet som opprettes begrenser seg av regulatoriske årsaker til kollektivselskaper. Det finnes imidlertid flere offentlige finansierte digitale plattformer som har som formål å støtte opp under driften av kollektivtransporten, eksempelvis Entur.no og Vy.no. En ytterligere samordning av digitale tjenester som støtter opp under kollektivtransporttilbudet kan bidra til ytterligere effektiviseringsgevinster for samfunnet som helhet.

5.3 Planlegging av kollektivtilbudet

Kollektivtransporten skal dekke mange behov og være tilpasset både arbeidsreisende, fritidsreisende,

personer med nedsatt funksjonsevne, elever som har lang vei til skolen, samt ulike reisestrømmer. Ruter har et helhetlig ansvar for å planlegge, videreutvikle og sikre et effektivt og samordnet kollektivtilbud. Ruter er også eiernes sentrale kompetanseorgan for kollektivtrafikk og mobilitetstjenester.

Ruter har over lang tid arbeidet med å etablere prosesser og verktøy som legger til rette for å optimalisere rutetilbudene i regionen. Ruter har dermed kunne tilpasse kollektivtilbudet til behovene i regionen og derigjennom sørge for et attraktivt og konkurransedyktig kollektivtilbud.

Ruters arbeid har gitt resultater i form av at 90 prosent av befolkningen i Ruter-området har god, svært god eller utmerket tilgang til kollektivtjenester. Tilgangen til kollektivtjenester er best i områder med høy befolkningstetthet og store effektivitetsgevinster ved kollektivtransport, slik som de mest sentrale delene av Oslo og de største innfartsårene mellom Oslo og Akershus. Ruters arbeid med å optimalisere rutetilbudet og forbedre framkommeligheten kommer også til uttrykk gjennom generelt høy tilfredshet med kollektivtilbudet i Ruter-regionen, både blant de reisende og befolkningen som helhet, jf. kapittel 3.

Nylig har Ruter også etablert rutiner hvor evaluering av ruteendringsprosesser i større grad er satt i system gjennom å synliggjøre kostnader og nytte ved ulike tiltak.

I dette kapittelet beskriver vi tiltakene som Ruter har gjort for å legge til rette for å kunne planlegge for et mest mulig formåleffektivt kollektivtilbud.

5.3.1 Ruter har etablert prosesser og har verktøy som legger til rette for å optimalisere rutetilbudet

Markedsinnsikt og tilgang på data spiller en viktig rolle for å forstå behovene og kunne legge til rette for et mest mulig hensiktsmessig kollektivtilbud. Ruter har tilgang på et betydelig datagrunnlag og bruker dette aktivt for å skaffe best mulig innsikt om sine omgivelser og virkninger av tiltak som gjøres. Ruters markedsinformasjonssystem (MIS) gir et inngående bilde av markedet Ruter opererer i. I tillegg brukes blant annet sensordata fra kjøretøyene (for eksempel antall påstigende og avstigende), brukerdata fra Ruter-appen og data om billettsalg og inntekter som grunnlag for å optimalisere kollektivtilbudet i regionen.

5.3.2 Ruter jobber kontinuerlig med å optimalisere rutetilbudet og forbedre framkommeligheten

Nettverket av holdeplasser ligger i stor grad fast over tid, mens planlegging av linjer, kapasitet og frekvens er mer dynamisk. Mye av Ruters innsats for å sikre befolkningen god kollektivtilgang skjer gjennom ruteplanleggingen.

Ruters Markedsinformasjonssystem (MIS)

MIS er en markedsundersøkelse som består av om lag 45 000 intervjuer med kunder om bord på 14-15 000 avganger som kontrollerer kundenes opplevelse av reisen og objektiv kvalitet, herunder planlagt avgangstid og faktisk avgangstid, kapasitet, skilting og annen informasjon til kundene.

I tillegg gjennomføres en befolkningsundersøkelse med om lag 9 000 telefonintervjuer som kartlegger reisevaner.

Gjennom MIS-undersøkelsene innhenter Ruter blant annet informasjon om:

- Markedsandeler
- Overgangspunkter
- Bruk av kollektivlinjer
- Antall reiser per periodekort
- Pris per reise
- Iverksatte tiltak sine effekter på reisevaner og antall reiser per periodekort mv.
- Utvikling i tilfredshet med kollektivsystemet

Kilde: Dialogkonferanse Ruters Markedsinformasjonssystem 11. februar 2020

Ruter jobber kontinuerlig med å optimalisere rutestrukturen og øke frekvensen på populære ruter. Blant annet jobber Ruter med å sikre hyppigere avganger på ruter og tider med høy etterspørsel, slik at passasjerene ikke trenger å vente lenge og kjøretøy blir mindre overfylte.

Ruter har utarbeidet en veileder for planlegging av linjenettet som gir enhetlige retningslinjer for arbeidet med utvikling av kollektivnettet (Ruter, 2021). I veilederen adresseres utfordringer knyttet til variasjon i kollektivbehovet ut fra bebyggelse og befolkningstetthet.

Gjennom optimalisering av linjenettverket, bruk av fleksible tjenester og ved å kombinere ulike transportmidler, kan det samlede transportsystemet utnyttes på en mest mulig hensiktsmessig måte. Ved å jobbe for bedre fremkommelighet, kan Ruter bruke ressursene mer effektivt. Ruter jobber målrettet med å forbedre fremkommeligheten, blant annet i samarbeid med Bymiljøetaten i Oslo kommune gjennom prosjekt Kraftfulle fremkommelighetstiltak.

5.3.3 Ruteendringsprosessen er satt i system

Ruteplanleggingsprosessen i Ruter ble gjennomgått av Kommunerevisjonen i 2021. Siden den gang har Ruter utviklet et nytt prosesskart over faser og oppgaver ved planlegging og etablering av ruteendringer. Denne angir roller og ansvar for de ulike delene av prosessen og forankrings- og beslutningspunkter som skal behandles i styret. I denne forbindelse er det utarbeidet malverk og beskrivelser av hva som skal inngå i beslutningsunderlaget for ruteendringen. Dette inkluderer begrunnelse for tiltak, hvilke forutsetninger og avhengigheter som tiltaket er avhengig av, konsekvenser i form av ressursbruk og måloppnåelse. Det er også utarbeidet en mal for evalueringsrapport for å følge opp resultatene, herunder hvorvidt målene ble nådd og effektene var i tråd med forventningene.

Vi ser det som positivt at Ruter har innført systemer for ruteplanlegging, i tråd med anbefalingene fra Kommunerevisjonen. Rutinene er ikke ferdig etablert og implementert, og det foreligger derfor ikke erfaringer med bruk av rutinene ennå. På sikt forventer vi at rutinene vil kunne danne grunnlaget for å kunne prioritere tiltak ut fra kost-nytte betraktninger og sammenligning av flere alternative tiltak. Rammeverket vil også sikre dokumentasjon av beslutningsgrunnlagene og læring som kan tas inn i Ruters videre arbeid.

5.4 Kjøp av kollektivtransport og andre varer og tjenester

Ruter gjennomfører årlig anskaffelser for om lag 10 mrd. kroner. Av dette er over 8 mrd. kroner kjøp

Kraftfulle fremkommelighetstiltak

Opphoping av trafikk og fremkommelighetsutfordringer gir økte driftskostnader (TØI, 2017). Bedre og raskere fremkommelighet kan derfor redusere kostnader, samtidig som de reisende får et mer attraktivt tilbud.

Kraftfulle fremkommelighetstiltak (KFT) er et samarbeidsprosjekt mellom Ruter og Bymiljøetaten i Oslo kommune. Målet med KFT er å identifisere og løse utfordringer knyttet til kollektivtrafikkens fremkommelighet i Oslo. Tiltakene som gjennomføres er hovedsakelig mindre og kan implementeres raskt uten behov for omfattende regulering eller byggearbeid. Siden 2013 har KFT allerede utført over 80 separate tiltak, variert fra enkle justeringer som skilt og veimerking til veibaneutvidelser og etablering av kollektivfelt uten behov for reguleringsplan. Suksessen til KFT skyldes det effektive samarbeidet mellom Ruter og Bymiljøetaten, hvor Ruter definerer behovene, og Bymiljøetaten implementerer tiltakene som veieier. Det er en viktig faktor i at begge parter eier og forstår utfordringene og løsningene som oppstår underveis i prosjektet.

Kilde: (Ruter, 2021)

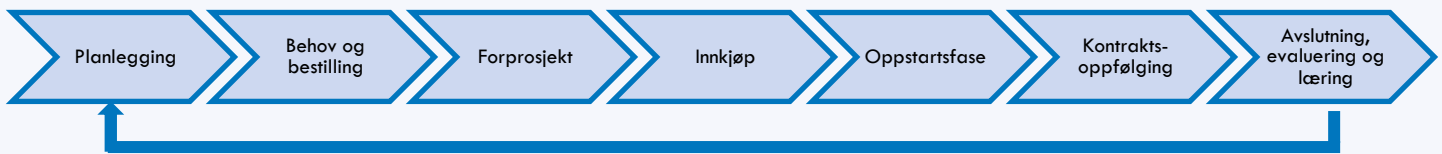
av transporttjenester. Kjøp av transporttjenester står for den klart største innkjøpskostnaden i Ruter. Løpende kostnadseffektivisering gjennom anbudsprosesser får dermed stor effekt på Ruters samlede kostnader.

Ruter har etablert en rekke rutiner og systemer for å sikre dette. Det er etablert en egen anskaffelsesstrategi som sikrer ansvarlige anskaffelser. Samtidig sørger Ruters anbudsprosedyrer for høy kvalitet og sterk priskonkurranse. Enhetskostnadene for buss og båt er redusert i perioden 2018 og 2022. Det innebærer at Ruter gjennom sine anbudskonkurranser har oppnådd lavere pris og bedre kvalitet på kollektivtilbudet over tid.

Anskaffelsesstrategien til Ruter gjelder også for innkjøp av varer og tjenester som støtter opp under rutedriften og annen administrasjon. Gjennom periodiske konkurranseutsetninger, systematiske rutiner og god bestillerkompetanse har Ruter oppnådd kostnadseffektiviseringer på andre områder utover kjøp av transporttjenester, eksempelvis på billettkontroll.

Kostnadene for T-bane har i den siste femårsperioden holdt seg stabil på omtrent samme nivå som i 2018, målt i reelle kroner. Ruter fungerer som et nyttig korrektiv overfor Sporveien i fravær av konkurranse på t-bane og trikk, og Ruter har i denne sammenheng en særlig sentral rolle som en kravstor bestiller for å sikre et helhetlig, rasjonelt og effektivt kollektivtilbud i hovedstadregionen.

Figur 5-1: Ruters anskaffelsesprosess



Illustrasjon: Oslo Economics, basert på Ruters anskaffelsesstrategi

I dette kapittelet beskriver vi nærmere tiltak som Ruter har gjennomført som bidrar til et ansvarlig og kostnadseffektivt kollektivtransporttilbud.

5.4.1 Ruters anskaffelsesstrategi skal sikre ansvarlige anskaffelser

Som en stor innkjøper har Ruter ansvar for å benytte sin innkjøpsposisjon til å gjennomføre ansvarlige, formålstjenlige og bærekraftige anskaffelser. På dette grunnlaget har Ruter utarbeidet en anskaffelsesstrategi som utgjør Ruters retningslinjer for sine anskaffelsesprosesser. Strategiens formål er å fremme profesjonalitet, bærekraft og samfunnsnytte gjennom innovative og effektive anskaffelser.

I tillegg til innkjøpsprosessen, inkluderer anskaffelsesprosessen planlegging, behovsidentifisering, forprosjekt, oppstartsfase, kontraktoppfølging og avslutning. Anskaffelsesstrategien gjelder like fullt for interne kjøp av kontorrekvisita som for komplekse og omfattende transportkjøp.

Gjennom langsiktig planlegging og helhetlig implementering av anskaffelsesstrategien skal Ruter gjøre innkjøp i tråd med Ruters verdier og strategier. Anskaffelsesstrategien revideres årlig for å sikre at retningslinjene er oppdatert med utviklingen av organisasjonen for øvrig.

Ruters anskaffelsesstrategi er basert på Oslo kommune (Oslomodellen) og Viken fylkeskommune (Vikenmodellen) sine prinsipper for innkjøp. Ruter har

tilpasset disse til kollektivtransportnæringen. Modellene utgjør sentrale føringer for Ruters innkjøp og er forankret i Ruters anskaffelsesstrategi.

Ruters anskaffelsesstrategi setter blant annet krav om bruk av norske lønns- og arbeidsvilkår og seriøse underleverandører. For å kunne inngå kontrakter med Ruter, må altså leverandøren oppfylle visse standarder for lønn, arbeidstid og andre arbeidsforhold. På denne måten benytter Ruter sin innkjøpsmakt til å påvirke arbeidsforhold og bidra til å forbedre arbeidslivet i en region eller sektor. I de nyeste kontraktene er krav til lønns- og arbeidsvilkår og ivaretagelse av reglene i åpenhetsloven formalisert i et eget vedlegg til kontrakten «Handlingsregler for Ruters leverandører».

Tildeling av kontrakter om drift av kollektivtransport innenfor driftsartene buss og båt er dessuten underlagt regelverk om virksomhetsoverdragelse, jf. yrkestransportlovens § 8 femte ledd. Operativt og administrativt personell som direkte arbeider med å oppfylle kontraktene har dermed en lovfestet rett til at ansettelsesforholdet blir overført til en eventuell ny operatør på samme strekninger.

For flere ansattgrupper i transportselskapene er det også lovfestede tariffavtaler som regulerer lønnsnivåer og arbeidsvilkår. Blant annet er det en avtale mellom Spekter og Oslo Sporveiers Arbeiderforening for alle ansatte i Sporveien og bussbransjeavtale mellom NHO og LO/Fellesforbundet og Yrkestrafikkforbundet.

Samlet bidrar rammeverket for anskaffelser til at ansvarlighet blir ivare tatt i Ruters anskaffelser.

5.4.2 Innkjøpsprosessene bidrar til lavere produksjonskostnader og høyere kvalitet

Ruter er et administrasjonsselskap som ikke selv eier eller drifter transportmidlene. I likhet med organiseringen i de fleste byområdene i Norge er store deler av kollektivtransporten konkurranseutsatt. Buss, båt og bestillingstransport drives av kommersielle aktører etter tildeling gjennom anbudskonkurranser. Når det gjelder trikk og t-bane drives transporten av Sporveien, som er heleid av Oslo kommune, basert på direkte tildeling.

Kjøp av transporttjenester utgjør den klart største kostnaden i Ruter med om lag 90 prosent av Ruters samlede kostnader. Løpende kostnadseffektivisering gjennom anbudsprosesser får dermed stor effekt på

Oslomodellen og Vikenmodellen

Oslomodellen inneholder standardiserte vilkår som brukes når Oslo kommune kjøper varer, tjenester og byggeprosjekter. Oslomodellen er laget med sikte på at Oslo kommune tar ledelsen i å fremme gode og seriøse arbeidsvilkår og bekjempe problemer i arbeidslivet. Modellen er en viktig del av en bredere innsats for å skape et mer rettferdig og anstendig arbeidsmarked.

Vikenmodellen gjelder for alle leverandører som har kontrakter med fylkeskommunen. Målet med Vikenmodellen er å hindre dårlige arbeidsforhold, problemer i arbeidslivet og ulovlige pengestrømmer. Det er et mål at alle arbeidstakere har ordentlige lønns- og arbeidsvilkår.

Kilde: Ruters anskaffelsesstrategi

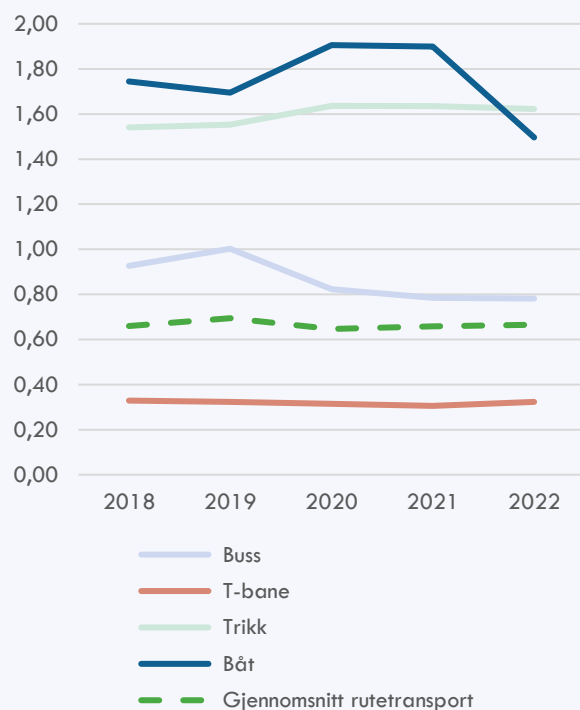
de samlede kostnadene. Ruter kjøper mange ulike tjenester innenfor ulike driftsarter og støttetjenester der det er stor forskjell i leverandørmarkedet og rammevilkår. Ruter tilpasser innkjøpsprosessen det konkrete kjøpet.

Ruter skal også bidra til oppnåelse av mål knyttet til blant annet nullvekst i biltrafikken, utslippsfri kollektivtransport og skoleskysst og TT-ordning, noe som kan være kostnadsdrivende. I tillegg stilles stadig strengere krav til sikkerhet, tilgjengelighet og komfort i leveransene. Gjennom systematiske innkjøpsprosesser, tett dialog med leverandørmarkedet og læring fra tidligere kjøp, har Ruter likevel oppnådd gode kjøpsbetingelser.

For at kostnadsnivåer skal kunne sammenlignes for ulike år, må det tas hensyn til at det har vært ulikt produksjonsnivå og ulike priser.

I Figur 5-2 vises våre beregninger av enhetskostnadene for produksjon av kollektivtransport, målt i kroner per plasskilometer. Som vist i kapittel 4 har leverandørene erfart underliggende prisvekst i sine kostnadsdrivere for å levere transporttjenester. For at effektiviseringsgevinstene av anskaffelsene skal kunne sammenlignes over tid uten effekten av prisendringer i kostnadsdriverne, må enhetskostnadene justeres for inflasjon, representert ved KPI-JA

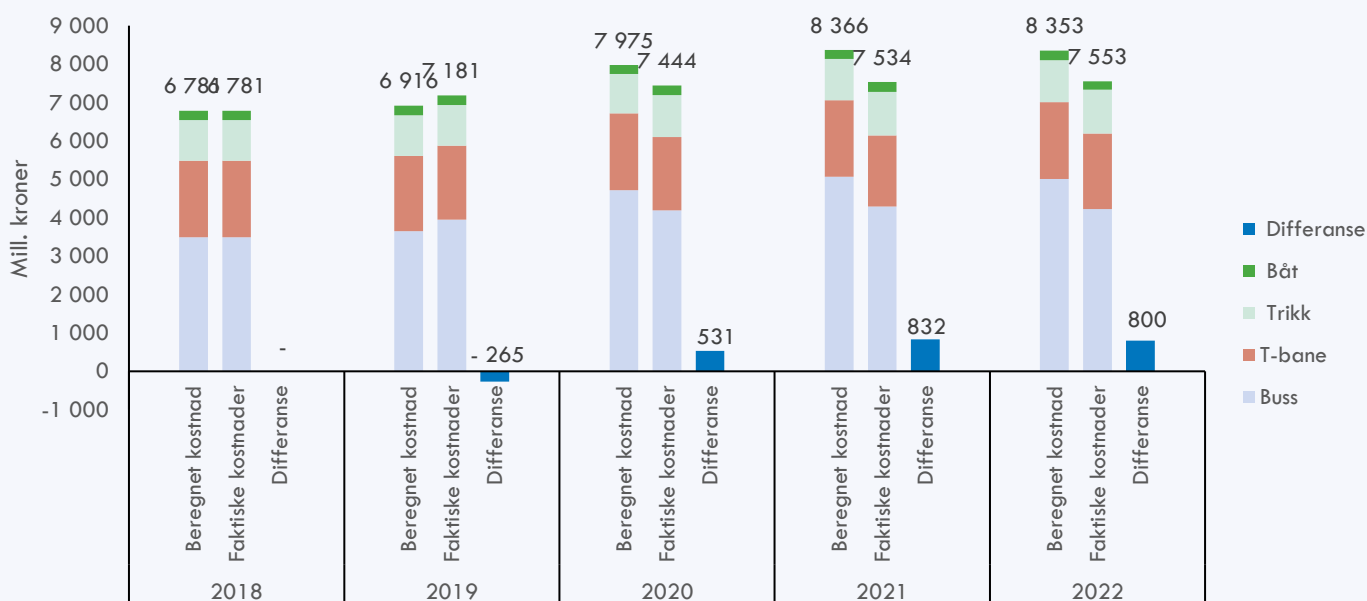
Figur 5-2: Kostnader per plasskilometer



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. Inflasjonsjusterte tall basert på KPI-JA Transport.

Figur 5-3: Beregning av kostnadseffektivisering i perioden 2018-2022

Enhetskostnadene per plasskilometer for kjøp av transporttjenester er redusert i perioden 2018 til 2022. Samtidig er antall plasskilometer økt. Figuren viser hva kostnaden i de enkelte årene i perioden 2018 til 2022 ville vært dersom vi legger til grunn enhetskostnadene per plasskilometer i 2018 (2022-kroner) og produserte plasskilometer i det enkelte år. Når vi sammenligner beregnede kostnader med faktiske kostnader utbetalt til operatørene (basert på regnskapstall), viser dette at Ruters faktiske kostnader i perioden 2018 til 2022 er 1,9 mrd. kroner lavere enn dersom enhetskostnadene i 2018 legges til grunn.



Kilde: Oslo Economics, basert på Ruters årsrapport 2022. Note: Kostnader 2018-2022 er beregnet med inflasjonsjusterte enhetskostnader per plasskilometer i 2018 og produksjon i antall plasskilometer i de respektive år. Tall er angitt i 2022-kroner, inflasjonsjustert basert på KPI-JA Transport.

Transport. Figuren viser at de inflasjonsjusterte kostnadene per plasskilometer har blitt redusert for produksjonen av båt- og busstransport, holdt seg stabil for T-bane og økt noe for trikk i perioden 2018 til 2022. På overordnet nivå har Ruter oppnådd økt ruteproduksjon til en lavere kostnad, og reduksjonen i enhetskostnadene for båt og buss tyder på at Ruters anbudsprosesser har bidratt til effektivisering over tid. Også andre undersøkelser viser at konkurranse i bussmarkedet har medført økt produksjonseffektivitet og lavere enhetskostnader (Vista Analyse, 2018).

Produksjonen av kollektivtransport har økt i Ruter-området, både målt i antall avganger og kapasitet per avgang. Med unntak av 2019 har Ruters enhetskostnader per plasskilometer for den rutesatte transporten blitt redusert i perioden 2018 til 2022. I Figur 5-3 har vi vist hva beregnet kostnad for kjøp av rutesatt kollektivtransport ville vært dersom enhetskostnadene per plasskilometer i perioden hadde vært lik som i 2018. Beregningene viser at Ruters faktiske kostnader for kjøp av transporttjenester er redusert sammenlignet med beregnede kostnader, særlig i 2021 og 2022. Dersom enhetskostnadene for kjøp av transporttjenester ikke hadde blitt redusert ville samlet kostnad for kjøp av rutegående transport i femårsperioden vært om lag 1,9 mrd. kroner mer enn faktiske kostnader (2022-kroner). Mesteparten av reduksjonen har skjedd i bussanbudene og en mindre andel i båtanbudene.

Ruter er en stor innkjøper og kravstor bestiller. I tillegg til kostnadsreduksjoner, har Ruter oppnådd kvalitative gevinster ved å stille strengere krav til kvalitet fra leverandørene. Dette har bidratt til høyere kvalitet i form av bedre komfort for kundene, høyere sikkerhet og mer miljøvennlige tjenester. Ruter har i forbindelse med nyere transportkontrakter blant annet gjort følgende grep for å øke kvalitet og ta et sterkere samfunnsansvar:

Strengere krav til sikkerhet for passasjerer og sjåfører. En undersøkelse av TØI viser at det stilles flere og strengere krav til trafiksikkerhet i Ruters kontrakter sammenlignet med nasjonale og europeiske standarder og det som er tilfellet i mange andre bussadministrasjonsselskap i Norge (TØI, 2020).

Aktsomhetsvurderinger i leverandørkjeder. Ruter gjennomgår vurderinger av eksisterende og mulige negative konsekvenser på menneskerettighetsområdet i sine leverandørkjeder. På denne måten benytter Ruter sin innkjøpsmakt til å begrense skadevirkninger forårsaket av en leverandør.

Flere krav til bærekraft. I tillegg til å være en internasjonalt ledende innkjøper av utslippsfrie transporttjenester, har Ruter også utvidet krav knyttet til andre bærekraftstiltak. Gjennom vektlegging av

miljø som tildelingskriterium i konkurranser, har leverandører forpliktet seg til ytterligere tiltak knyttet til energibruk, vaskerutiner, levetidsforlengende vedlikehold, reparasjon, kjøreadferd, dekkhåndtering, innkjøp av deler og rekvisita mv, som for eksempel bruk av solceller på taket og at vask av materiell skal skje med gjenbrukt vann fra taket.

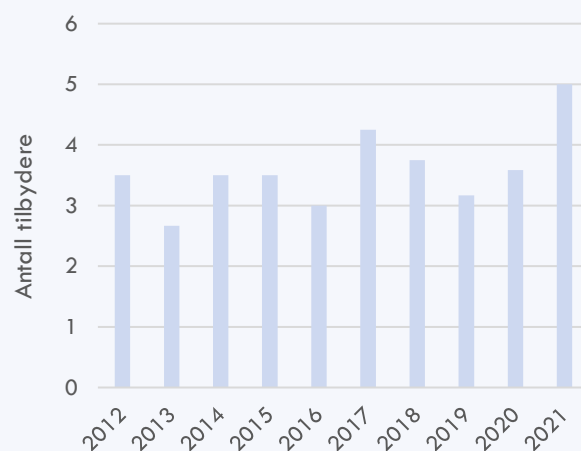
5.4.3 Virksom konkurranse i anbudskonkurranser har gitt effektivitetsgevinster for båt- og busstjenester

Konkurranse tvinger aktører til å drive mer effektivt og lønnsomt enn en aktør som skjermes for konkurranse. Konkurranse vil også kunne bidra til innovasjon, noe som kan gi bedre kvalitet på tjenestene over tid. Effektive markeder sørger dermed for at bedriftene med de beste prosjektene og investeringene tiltrekker seg kapital og arbeidskraft, og på denne måten at samfunnets ressurser benyttes der de skaper mest verdi. Dette gjelder også i kollektivsektoren, gitt at det er virksom konkurranse. Aktøren som kan levere mest for pengene tildeles kontrakten. Enten gjennom lavere kostnader, mer produksjon eller høyere kvalitet.

En gjennomgang av bussanbud viser at flere tilbydere, ofte i kombinasjon med bruk av forhandlinger, gir en lavere spredning mellom verdien på laveste og nest laveste tilbud. I majoriteten av tilbudene vi har gjennomgått er forskjellen mindre enn fem prosent. Ruteområder som har vært anbudsutsatt tidligere, synes også å oppnå lavere pris og tiltrekker seg flere tilbydere ved senere anbudsrunder (TØI, 2017).

Det er flere store nasjonale operatører i både båt- og rutebussmarkedet. Som vist i Figur 5-4 har det vært 3,7 tilbydere i gjennomsnitt per busskonkurranse

Figur 5-4: Gjennomsnittlig antall tilbydere per konkurranse i nasjonale bussanbud



Kilde: Oslo Economics

nasjonalt i perioden 2012 til 2021. I 2021 var det registrert et rekordhøyt antall tilbydere i gjennomsnitt. Til sammenligning opplyser Ruter at de har hatt fire eller fem tilbydere i sine bussanbud de siste årene. Ruter stimulerer blant annet til virksom konkurranse ved å kreve høye miljøstandarder som krever nytt materiell. Over tid har Ruter også overtatt ansvar for å sikre tilgang på bussanlegg og fremleier bussanleggene til transportleverandøren for å sikre mer rettferdige og forutsigbare konkurransevilkår. Leverandører som vi har intervjuet, bekrefter at Ruter er en profesjonell innkjøper. De trekker frem at Ruter er grundige ved utarbeidelse av anbud og at anbudsprosedyren med forhandlinger bidrar til høy kvalitet og sterk priskonkurranse.

I Tabell 5-1 oppsummeres noen av Ruters egne anslag på gevinsteffekter som Ruter har oppnådd i sine anbud de siste årene. Denne viser at de enkelte anbudene har bidratt til kostnadsreduksjoner, samtidig som det er oppnådd mer produksjon, høyere kvalitet på tjeneste og mer innovative løsninger. Beregnede kostnadsreduksjoner på 1,9 mrd. kroner for kjøp av transporttjenester i perioden 2018 til 2022 (kapittel 5.4.2), støtter opp under at Ruter oppnår mer for pengene når det gjelder kjøp av rutesatt kollektivtransport.

Elektrifisering av hurtigbåter

I 2022 inngikk Ruter en endringsordre med Norled om å elektrifisere hurtigbåtene i Oslofjorden. Dagens hurtigbåter går på fossilt drivstoff. Med samarbeid og god dialog med eksisterende leverandør kom partene frem til en innovativ løsning.

Fra 2024 vil hurtigbåtene ta i bruk en robot for bytte av batteri til kai, slik at hurtigbåtene kan opprettholde regulariteten uten ny ladeinfrastruktur og oppgraderinger av strømmettet. Med overgangen til nullutslippsbåter forventes CO₂-utslippene å bli redusert med 2 600 tonn per år.

Kilde: (Ruter, 2022)

5.4.4 Oppmerksomhet på kontinuerlig forbedring av sine innkjøpsprosesser

Ruter har høy oppmerksomhet på å forbedre egen bestillerkompetanse og sine innkjøpsprosesser. Dette omfatter både arbeidet med anbudskonkurranser og direktetildelte avtaler. Et eksempel på hvordan Ruter har tilpasset sin innkjøpsprosess er ved fornyelse av hurtigbåtkontraktene, omtalt i boksen ved siden av.

Nedenfor beskrives effektiviseringsarbeid innenfor konkrete tiltaksområder i forbindelse med innkjøp og leverandøroppfølging.

Tabell 5-1: Ruters anslag på effektiviseringsgevinster av anbudskonkurranser for buss- og båtjenester

Anbud	Årlig kostnadseffekt	Kvalitetseffekt
Båtanbud Øybåtene i Indre Oslofjord	Reduksjon på ca. 1 mill. kroner	Ca. 10 prosent produktionsvekst og over 45 prosent økt kapasitet. Nye båter med nullutslipp med universell utforming
Bussanbud Romerike	Reduksjon på ca. 50 mill. kroner	Økt kapasitet. 463 nye fossilfrie busser med høy kvalitet, hvorav 37 bussene var nullutslipp
Bussanbud Vestregion	Reduksjon på ca. 40 mill. kroner	Fra oppstart 15 prosent nullutslipp fra oppstart og 60 prosent fra 2025. Nye høykvalitetsbusser som også er mer trafiksikre.
Bussanbud Oslo Sør	Reduksjon på ca. 30 mill. kroner	Over 95 prosent av bussene er utslippsfrie og av høy kvalitet. Trafikksikkerhet på materiell er svært høyt både for førere, passasjerer og mye trafikanter.
Indre by	Reduksjon på ca. 7 mill. kroner	100 prosent utslippsfri drift på bussene. Høykvalitetsbusser som er utstyrt med mye trafikksikkerhetsutstyr for fører, passasjerer og mye trafikanter.
Oslo øst	Økning på ca. 21 mill. kroner. Dersom man ser bort fra økt leie på 37 mill. kroner som følge av nybygg av bussanlegg har den årlige driftskostnaden blitt redusert med ca. 16 mill. kroner.	100 prosent utslippsfri drift på bussene med avansert og robust ladesystem. Høykvalitetsbusser som er utstyrt med mye trafikksikkerhetsutstyr for fører, passasjerer og mye trafikanter.

Kilde: Ruter. Kostnadseffektene gjelder drift sammenlignet med kontraktssummer i de gamle kontraktene og inkluderer ikke investeringer i infrastruktur.

Etterstreber balanserte kontrakter

Offentlige oppdragsgivere er oppfordret til å tilby balanserte kontrakter i kjølvannet av koronapandemien og etter invasjonen av Ukraina (Næringsministeren, 2022). I en balansert kontrakt er ansvaret og risikoen rettferdig regulert med hensyn til hvilken part som er nærmest til å påvirke risikoen, og ansvars plasseringen er forutberegnelig for både oppdragsgiver og leverandør i kontraktperioden.

Ruter etterstreber å benytte egnede godtgjørelselementer som representerer den faktiske kostnaden for transportproduksjonen, basert på rutekilometer, rutetimer og materiellkostnader. Som vist ved eksemplene i Tabell 5-2, har Ruter oppmerksomhet på å ha kunnskap om kostnadsbildet for produksjon av den enkelte driftsart. Enhetskostnadene er her illustrert ved marginalkostnadene for å produsere en ekstra enhet kollektivtransport på et aggregert nivå. I kontraktene er enhetskostnadene basert på mer konkrete faktorer for produksjon under den aktuelle kontrakten. Bruk av marginalkostnader benyttes også i arbeidet med å planlegge kollektivtilbudet og utrede nye tiltak i kollektivsektoren.

Hver av de ulike godtgjørelseelementene reguleres etter egne reguleringsmekanismer med formål å representere reell prisutvikling i aktuelle innsatsfaktorer. Det vil si at det er ulike bestemmelser for henholdsvis regulering av pris per rutekilometer, per rutetime, per vogntime, per time for administrative tjenester, faste kostnader, kapitalkostnader per buss i rute og kapitalkostnad for ladeinfrastruktur. Partene kan også kreve ekstraordinær regulering av godtgjørelsen ved endringer med en viss netto kostnadseffekt som følge av endringer i offentlige avgifter eller lover og regler.

Ruter har også deltatt i et arbeid med å videreutvikle SSBs kostnadsindeks for buss for å sikre prisregulering av godtgjørelsen som best mulig reflekterer den reelle prisstigningen for innsatsfaktorene i produksjonen. Ved å redusere risiko for leverandøren knyttet til faktorer som leverandøren i liten grad kan påvirke, vil risikopåslaget fra leverandørene og dermed kostnaden for Ruter også bli redusert. Større endringer som ikke kunne ha vært forutsatt av leverandøren blir ivaretatt gjennom endringsordre underveis i kontraktperioden.

For å stimulere til ytelse utover det som er avtalt, inkluderer kontraktene ulike incentivordninger. Bonus utbetales dersom leverandørene oppnår høyere tilfredshet, pålitelighet eller annen prestasjon som er definert i kontraktene. I nyere kontrakter inkluderer incentivbestemmelser årlige satsingsområder som gir fleksibilitet og mulighet til å prioritere nødvendige eller aktuelle behov, som for eksempel digitale

Tabell 5-2: Eksempler på enhetskostnader for T-bane, trikk og buss fordelt på ulike kostnadskomponenter

Alle beløp i 1000-NOK (2021)		2021			
Kostnadskomponent	Trikk	T-bane	Regionbuss	Bybuss	
1 Kapitalkostnader (per kjøretøy som er i bruk per år)	2 085	3 905	343	689	
2 Timeavhengige kostnader (per rutetime)	1,095	0,943	0,721	0,690	
3 Kilometeravhengige kostnader (per rutekilometer)	0,082	0,080	0,012	0,010	

Kilde: (Oslo Economics, 2022). Note: Enhetskostnadene er beregnet på aggregert nivå for å gi et overordnet bilde av produksjonskostnader.

tjenester. Motsvarende, er det også definert malusbestemmelser ved mislighold av krav i kontraktene.

Flere funksjonsbaserte krav

Ruter har tilnærmet seg en praksis der det i større grad legges opp til at kravspesifikasjonen for tjenestene inneholder en beskrivelse av formålet og behovet som skal løses, fremfor på hvilken måte behovet skal løses. Dette gir leverandøren mer fleksibilitet i å utforme en løsning ved bruk av ulike teknologi, tjenestedesign og implementering. Dette kan igjen stimulere til mer innovative løsninger som gir mindre bindinger til en spesifikk teknologi og som enklere kan oppgraderes og skaleres.

Et eksempel på dette er innføringen av «Avtale om digitale tjenester» som regulerer Ruters krav til digitale tjenester fra leverandører ved transportproduksjon. Avtalen baserer seg på europeiske standarder og skal på sikt forhandles likt i alle transportavtalene. Avtalene inkluderer krav til at leverandørene skal utveksle data med Ruter i samsvar med krav til datakvalitet og integrasjon med Ruters digitale plattform. Leverandøren må oppgradere sine løsninger i tråd med Ruters versjonslanseringer. Det er også angitt ulike ytelseskrav, med en økonomisk insentivordning som avhenger av oppfyllelse av disse kravene.

Dette stiller et økt krav til presisjon i datastrømmene fra leverandørene og gir verdifull innsikt om materiell, sanntidsinformasjon, fyllingsgrad og andre data som kan benyttes i planleggingen og oppfølgingen av kollektivtilbudet.

Tettere leverandørdialog

Ruter etterstreber tett dialog med leverandørene i alle faser av anskaffelsene. I planleggingen av anbud inviteres markedsoperatørene til å komme med innspill til konkurransegrunnlaget. I gjennomføringen av konkurranser holder Ruter dialogkonferanser for å avklare transportleveransene. Anbudsprosedyren er normalt konkurranse med forhandlinger, slik at det er mulig å justere og forbedre tilbudet sitt underveis i konkurransen. I kontraktsoppfølgingen gjennomføres jevnlig kontraktsmøter og dialog om utviklingsmuligheter. Tett dialog mellom oppdragsgiver og leverandør står sentralt i Ruters arbeid med å sikre et helhetlig, rasjonelt og markedstilpasset kollektivtilbud. I kontraktsperioden er det også avgjørende med god dialog for å sikre balanserte endringsordre. Ruter har økt oppmerksomheten på å utnytte kompetansen som leverandørene besitter og har en dedikert avdeling for leverandørutvikling.

Ruters leverandører beskriver tett oppfølging med faste samhandlingsmøter både når det gjelder driften av transporten og den forretningsmessige delen. De fremhever at Ruter er enkelt tilgjengelig og har god dialog med key account manager. Ruter involverer leverandørene i konkurranser gjennom tilbuds- og dialogkonferanser, samt spørsmål og svar. I kontraktsoppfølgingen opplever leverandørene at de særlig har påvirkning når det gjelder årlige satsingsområder i kontraktene.

Strategiske samarbeid for å sammenligne beste praksis innenfor anbud og kontraktsoppfølging

Ruter har inngått et strategisk samarbeid med Brakar, Østfold Kollektivtrafikk, Agder Kollektivtrafikk,

Kolumbus, Skyss og Troms Fylkestrafikk, ofte omtalt som **Kollektivkameratene**. Siden 2017 har Kollektivkameratene samarbeidet og utvekslet kunnskap om innovasjon, mer sømløse reiser på tvers av regioner og felles løsninger knyttet til digitalisering og billettering. Det er også Kollektivkameratene som utgjør grunnlaget for det nye IT-selskapet som skal opprettes i løpet av 2023 (se kapittel 5.2.2).

Ruter er også med i **Kontraktskomiteen**, som er Kollektivtrafikkforeningens hovedarena for strategisk samarbeid og utvikling av felles løsninger knyttet til kontrakter og anbudsprosesser. Ruter er langt fremme på dette området. Gjennom kunnskapsdeling om beste praksis og videreutvikling på kontraktsområdet i felleskap, kan ressursbruk samlet sett reduseres for kollektivselskapene. Gjennom Kollektivtrafikkforeningen har Ruter også tett samarbeid med NHO Transport, blant annet gjennom dialogmøter og arbeid i flere utvalg.

5.4.5 Direktekjøp av T-bane og trikk krever andre virkemidler enn ved anbud

Sporveien har en eksklusiv rett til å levere kollektivtransport med T-bane og trikk og eies 100 prosent av Oslo kommune. I tillegg til driften av T-bane og trikk, eier Sporveien tilhørende infrastruktur og har ansvaret for utvikling og vedlikehold av infrastruktur til T-bane og trikk. Ruter inngår altså avtaler om kjøp av tjenester fra Sporveien basert på direkte forhandlinger og uten forutgående anbudskonkurranse.

Målbaserte avtaler med Sporveien

Avtaleinngåelse med en offentlig eid monopolist medfører et ulikt utgangspunkt for forhandlinger enn i konkurranser. Ofte foreligger en informasjonsasymmetri mellom leverandør og innkjøper, der innkjøper har lite sammenligningsgrunnlag for hvilken pris og kvalitet som ville ha blitt levert i et marked. Aktører som opererer i markeder uten konkurranse kan ha svakere insentiver til effektivitet og innovasjon enn dem som opererer i konkurransedrevne markeder. Sporveien har dessuten et ansvar for utvikling, vedlikehold og drift av infrastruktur. Mange tiltak innenfor skinnegående trafikk krever også mer langsiktighet som følge av behov for nye investeringer.

Av disse grunnene inngikk Ruter en målbasert avtalemodell med Sporveien i 2018 for drift av T-bane og trikk. Dette er en annen samarbeidsform med andre styringsmekanismer sammenlignet med avtalene med øvrige leverandører. Blant annet bygger avtalene på felles mål i stedet for styring og sanksjonsmekanismer. Avtalene inkluderer også mål knyttet til infrastrukturleveranser.

Tabell 5-3: Mål og styringsindikatorer i avtaler med Sporveien 2021-2024

Mål	Styringsindikatorer
Tilby attraktiv mobilitet	Kundetilfredshet i Oslo
	Markedsandel i Oslo
	Regularitet
	Antall reiser
Bidra til bærekraftige byer og samfunn	Punktlighet
	Driftskostnad per plasskilometer
	Utslippsfri kollektivtransport
Fortjene tillit og oppslutning	Trafikksikkerhet
	Befolkningstilfredshet i Oslo

Kilde: Hovedavtale T-bane og trikk 2021-2024

Sammen med Sporveien har Ruter utarbeidet avtaler for fire-årige perioder som baserer seg på et oppdatert felles mål bilde og visjon for drift og utvikling av T-bane og trikk i perioden. Målene er konkretisert med egne styringsindikatorer og operative nøkkeltall som viser utviklingen innenfor hvert mål. I avtaleperioden 2021-2024 gjelder mål og styringsindikatorer, som vist i Tabell 5-3.

Avtalen angir en tydelig samarbeidsmodell der rollene og ansvaret til den enkelte part er klart definert. Det er derfor ikke lagt opp til malus, men å heller stimulere til mål oppnåelse gjennom bonusmodeller. Det er dessuten avtalt et bredt spekter av ulike samspillsprosesser og møter for å sikre nødvendig samarbeid.

Etter vår vurdering fremstår en tilnærming med målbaserte avtaler som en hensiktsmessig samarbeidsform mellom Ruter og Sporveien. Begge selskaper eies helt eller delvis av Oslo kommune og det er gode grunner som taler for å lempe på kontrollregimet. Ved å ha mindre detaljstyring kan ressursene prioriteres på tiltak som styrker mål oppnåelse i stedet for tidkrevende kontrollaktiviteter. Det medfører også økt frihet for leverandøren for å innrette sin drift mest mulig effektivt.

Rolle som kravstor bestiller

Fordi det er besluttet at Sporveien skal ha en eksklusiv rett til å drive skinnegående transport, må det være et rammeverk på plass som sikrer helhetlig og effektiv kollektivtransport. Ruter kan i dette landskapet fungere som et korrektiv i fravær av konkurranse. I den sammenheng vurderer vi at Ruter har en særlig sentral rolle som kravstor bestiller for å sikre helhetlig kollektivtilbud, effektiv drift og kvalitetskontroll.

Ruter har en overordnet og koordinerende rolle for å sikre et **helhetlig kollektivtilbud** i hovedstadregionen, samtidig som selskapet er kundens kontaktpunkt. Dette innebærer å benytte kunnskapen som Ruter besitter som fagorgan til å fremme kollektivtilbud og infrastrukturtiltak som på faglig grunnlag tilfredsstiller målene for kollektivtransporten. Med et helhetlig og nøytralt perspektiv utreder, planlegger og operasjonaliserer Ruter kollektivtrafikken for å nå et samlet mål bilde overfor ulike brukergrupper, geografiske områder og ulike driftsarter. Begrensninger når det gjelder offentlige bevilgninger og framkommelighet, gjør at det også er nødvendig å vurdere hvilke kollektivtiltak som gir størst nytteverdi i forhold til kostnadene og de politiske målsetningene for mobilitet. Kollektivtilbudet må dessuten ses i et langsiktig perspektiv for å sikre at tilbudet er i samsvar med kundenes behov, nødvendige investeringer og utviklingstrekk i samfunnet.

I en målbasert avtale vil det være viktig å forankre felles mål om **effektiv drift** og etablere egnede nøkkeltall for å følge opp at målene blir fulgt. Som vist i Figur 5-2 har Ruter oversikt over enhetskostnadene for produksjon av ulike driftsarter og kan bruke kunnskap om kostnadsnivåer for å utfordre Sporveien når det gjelder ressursbruk og prioriteringer. Ruter følger blant annet med på utviklingen i driftskostnadene per plasskilometer og kan sammenligne denne mot kostnadsutviklingen for tilsvarende nøkkeltall for andre driftsarter. Gjennom forhandlinger ved avtaleinngåelse kan Ruter også påvirke godtgjørelsen og innhold i avtalene som inngås. Ruter har eksempelvis stilt krav om kostnadseffektivisering i avtalene med Sporveien. Sporveien har oppnådd effektiviseringsgevinster gjennom sine BEST-programmer og basert på kjente produksjonsvolumer har Ruter og Sporveien blitt enige om reduksjoner i godtgjørelsen for T-bane og trikk siden 2014. For perioden mellom 2018 og 2022 er følgende effektiviseringskutt avtalt:

År	Avtalt effektiviseringskutt (Mill. kroner)
2018	40
2019	40
2020	40
2021	20
2022	0

Kilde: Avtaler mellom Ruter og Sporveien 2018-2022

De årlige effektiviseringskuttene er avtalt som permanente kutt, slik at kuttene akkumuleres for hvert år. I 2022 summerer avtalte effektiviseringskutt seg til 305 mill. kroner for perioden fra kuttene ble innført i 2014. Samlet for perioden 2018-2022 er det realisert 520 mill. kroner i redusert godtgjørelse for transportkjøp fra Sporveien.

Ruter har også en rolle når det gjelder kvalitetskontroll gjennom avtaleutforming og i samarbeidsarenaer. Ruter vil i større grad ha et uhildet søkelys på at tjenestene de kjøper fra en monopolist oppfyller fastsatte kvalitetsstandarder og behov. Dette inkluderer blant annet oppfølging av krav knyttet til driftssikkerhet, pålitelighet, kundetilfredshet og miljø.

5.4.6 Innkjøpsprosessene for andre innkjøp er også effektivisert

Anskaffelsesstrategien til Ruter gjelder også for innkjøp av varer og tjenester som støtter opp under rutedriften og annen administrasjon. Innkjøp av varer og tjenester som for eksempel billettkontroll, IT-tjenester, konsulenter, kontorutstyr og piloter av nye mobilitetsformer har også blitt effektivisert gjennom rulling av anbudene. Gjennom periodiske konkurranseutsetninger, systematiske rutiner og god bestillerkompetanse har Ruter oppnådd kostnadseffektiviseringer på andre områder utover kjøp av transporttjenester. Blant annet har innkjøpsprosedyren bidratt til at Ruter har oppnådd mer konkurransedyktige priser, mer fleksibilitet til å tilpasse innkjøpene og redusert leverandørrisiko.

Kostnadene til kjøp av billettkontrolltjenester er et eksempel på slik effektivisering, som er nærmere beskrevet i boksen ved siden av.

Eksempel på effekt av anbudsprosess for billettkontroll

Store deler av kollektivtilbudet er basert på et tillitsbasert betalingssystem der billettkontroll er et viktig virkemiddel for å sikre høy betalingsandel. Ruter lyste ut et anbud om billettkontrolltjenester på buss og båt i 2019. Tjenestene ble delt i fire kontrakter, en per markedsområde, mens de tidligere var samlet i én kontrakt. Konkurransen ble gjennomført som konkurranse med forhandlinger der det ble inngått kontrakter med tre ulike leverandører.

En kritisk suksessfaktor for konkurransen var at Ruter hadde tilgang til data om gjennomføringen av kontrollene, herunder tiden det tar å gjennomføre en kontroll. Leverandørene hadde dermed likere informasjonsgrunnlag for å levere tilbud og konkurransefortrinnet til den tidligere leverandøren ble utjevnet.

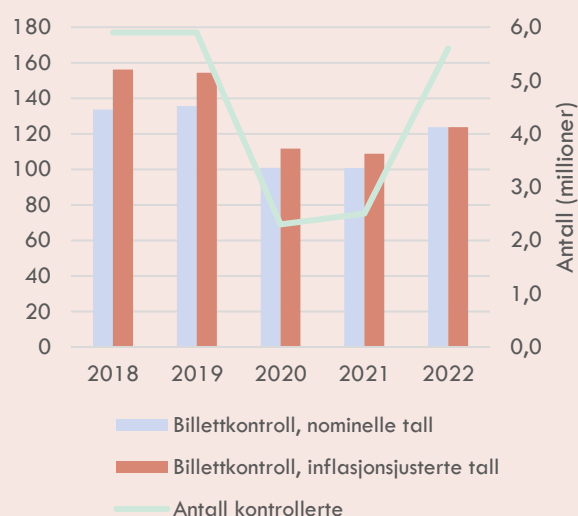
Nøkkelpersoner i anbudsarbeidet hadde fagkompetanse innenfor billettkontrolltjenester og det var dialog med markedet både før og etter utlysning av anbudet.

På lengre sikt, vil det være en fordel med et større leverandørmarked for gjennomføring av billettkontroll i fremtidige konkurranser.

Ifølge Ruters egne beregninger ble de årlige prisene redusert med til sammen 35 mill. kroner, tilsvarende 40 prosent, sammenlignet med tidligere kontrakt.

Ressursbruken på billettkontroller følger omfanget av kontrollvirksomheten. I 2022 var inflasjonsjusterte kostnader til billettkontroll per kontrollert reisende på 22,10 kroner mot 26,35 kroner i 2018. Dette utgjør en kostnadseffektivisering på om lag 16 prosent per kontrollerte reisende.

Figur 5-5: Kostnader til billettkontroll (MNOK)



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. Inflasjonsjusterte tall

6. Forventet utvikling og potensialet for effektivisering

Ruter, og annen offentlig eid virksomhet, bør drives etter et mål om effektivisering og forbedring fordi virksomheten ikke er underlagt tradisjonelle kontrollmekanismer slik som kommersielle virksomheter. En gjennomgang av Ruters ressursbruk viser at Ruter jobber målrettet med å sikre ansvarlige og kostnadseffektive anskaffelser. Ruter mangler imidlertid gode rutiner som synliggjør nytte og kostnad opp mot Ruters formål og hvorvidt den interne ressursbruken er effektiv. For at Ruter skal kunne forvalte samfunnets ressurser mest mulig effektivt kreves tydeligere eierstyring og en klargjøring fra eierne om hvilken rolle kollektivtransporten og Ruter skal spille i framtiden.

6.1 Grunnlaget for å stille krav til effektivisering

Det er flere grunner til å stille krav til effektivisering i Ruter. Ruter bør alltid drives etter et mål om effektivisering og forbedring, særlig fordi virksomheten ikke er underlagt tradisjonelle kontrollmekanismer slik som kommersielle virksomheter.

Handlingsrommet i offentlige budsjetter strammes inn. Perspektivmeldingen for 2021 slår fast at det anslåtte handlingsrommet til offentlige myndigheter i de nærmeste årene vil bli betydelig redusert, blant annet som følge av økte demografiutgifter i kommuner og helseforetak (Finansdepartementet, 2021). Utviklingen gjør at det offentlige i enda større grad enn tidligere må gjøre prioriteringer når det kommer til ressursbruk.

Samtidig har Ruter sitt behov for offentlige midler økt. Bakgrunnen for dette er delt. Reisevaner har endret seg etter koronapandemien og ført til lavere billettinntekter enn forventet. Transportsektoren står overfor store teknologiske endringer som gjør at Ruter har beveget seg i en ny retning med egenutvikling av digitale tjenester. Dette har økt selskapets kostnader og behov for finansering.

Utviklingen etter koronapandemien står i kontrast til hvordan situasjonen har vært historisk. Fram til koronapandemien inntraff i mars 2020 har det vært en jevn vekst i kollektivtrafikken i Ruter-området (se kapittel 3). Det har ført til at Ruter først og fremst har hatt

fokus på å møte den økte etterspørselen på en ansvarlig og effektiv måte.

6.2 Forventet utvikling

Det er flere samfunnskrefter og usikkerhetsfaktorer som kan endre kollektivtransportens innretning og redusere eller øke kostnadene på kortere og lengre sikt. Etterspørselen etter kollektivtransport og tilpasninger av tilbudet beror på mange variabler.

6.2.1 Fremtidig utvikling i kostnader til transporttjenester

I vurderingen av forventet utvikling i kostnader til tjenesteproduksjon skiller vi mellom forventninger på kort og lengre sikt da det er andre faktorer som vil kunne spille inn på lengre sikt.

På kort sikt kan vi forvente at ressursbruk på transporttjenester stiger i takt med prisstigningen

Ruter har inngått forpliktende kontrakter for transporttjenester som danner utgangspunktet for fremtidig kostnadsnivå for transportkjøp. Varigheten på kontraktene varierer fra fire år for kontrakter på T-bane og trikk, mellom åtte og ti år for buss til mellom fem og femten år for båt. I tillegg finnes ensidige opsjoner om forlengelse.

Ruter har i de nyere kontraktene en rett til å redusere deler av transportoppdragene, inntil 40 prosent, som følge av endret etterspørsel eller ny teknologi. Dette gir fleksibilitet for Ruter og kan redusere kostnadsrisikoen fremover. Aktører i leverandørmarkedet påpeker at Ruter er gode på innkjøp og at det er tøff priskonkurranse i anbudene i dag. Vår oppfatning er at den største delen av potensialet for kostnadseffektivisering i anbudskonkurranser er tatt ut. Det er imidlertid noen få eldre transportkontrakter hvor potensialet for effektivisering trolig ikke er tatt ut i like stor grad som i nyere kontrakter. Det er viktig å fortsette å gjennomføre anbudskonkurransene for å sikre et riktig kostnadsnivå, skape innovasjon og øke kvaliteten i leveransene. I tillegg forventer vi at det kan være noe effektiviseringsgevinster av å videreutvikle samarbeidet med Sporveien.

Målet om at kollektivtransporten i regionen skal være utslippsfri i løpet av 2028, og forpliktelser som er pådratt i denne sammenheng, vil innebære merkostnader til oppgradering av bussanlegg, ladeinfrastruktur og nettilkobling (anleggsbidrag). Ladeinfrastruktur og nettilkobling er forventet å kunne bli særlig kostbart for elektrifisering av Ruters hurtigbåter, avhengig av graden av støtte fra Enova. Nødvendige anleggs- og infrastrukturinvesteringer i

forbindelse med elektrifisering av bussflåten i Viken er også forventet å kunne bli betydelige.

På den andre siden forventer vi at overgangen fra bruk av fossile kjøretøy til elektriske vil bidra til reduserte drift- og vedlikeholdskostnader. Årsaken til dette er at elektriske kjøretøy er mer effektive i drift enn fossile og har færre bevegelige deler som bidrar til å redusere servicekostnader.

Såfremt produksjonsnivået forblir uendret forventer vi på kort sikt at kostnadene til transportkjøp vil øke i tråd med prisstigningen for innsatsfaktorene i produksjonen. Ved ønske om i større grad å redusere kostnadene for transporttjenester vil det være behov for å redusere rutetilbudet eller kvalitet på tjenestene som leveres. Ruters eiere må eventuelt vurdere om en slik innstramning er formåls effektiv.

På lengre sikt kan teknologi og andre drivkrefter dra kollektivtransporten i ulike retninger

På lengre sikt er teknologiutvikling forventet å bidra til å redusere driftskostnadene ved kollektivtransport. I dag utgjør arbeidskraftkostnadene 40 til 60 prosent av driftskostnadene for kollektivtransport i rute, avhengig av driftsart. Automatisering av kjøretøy vil bidra til å redusere driftskostnadene betydelig. Samtidig er det forventet at kostnadene for batterielektriske kjøretøy vil reduseres ytterligere, noe som vil bidra til å redusere kostnader for materiell for buss- og båttransport.

På lengre sikt vil teknologiutvikling kunne legge til rette for nye aktører og forretningsmodeller i transportsektoren. I enkelte områder, for eksempel mer spredtbebygde strøk der hovedformålet med kollektivtransporten er å sikre et transporttilbud til alle, kan teknologiutvikling legge til rette for at dette behovet i stor grad dekkes på andre, mer kostnadseffektive måter enn dagens rutesatte kollektivtilbud. Til tross for at full-automatiserte kjøretøy i dag testes ut i ordinær trafikk i San Fransisco så er det uklart når norske myndigheter vil åpne for dette i Norge. Ruter har tett dialog med Statens vegvesen om dette.

I og rundt Oslo har kollektivtransporten en viktig rolle i å sikre framkommelighet og effektiv arealbruk. Her forventer vi at kollektivtransporten i stor grad vil ha den samme funksjonen som i dag, også på lengre sikt. Ruter vil fortsatt ha en viktig rolle i å legge til rette for et rasjonelt kollektivtransporttilbud gjennom effektive anskaffelser og samordning av ulike mobilitetsformer.

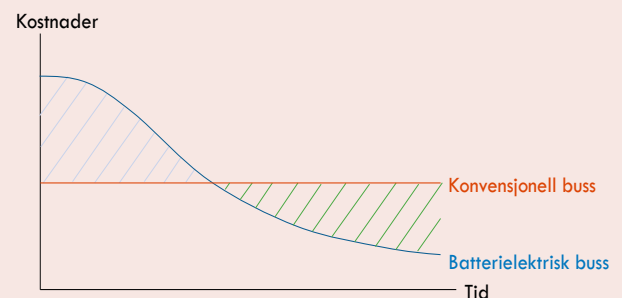
6.2.2 Forventet utvikling i Ruters øvrige ressursbruk

Økningen i kostnader knyttet til Ruters oppgaver med å tilrettelegge kollektivtransporten er i hovedsak drevet av økt ressursbruk til egenutvikling, drift og vedlikehold av nye digitale kundetjenester (se kapittel

Eksempel på utvikling i kostnader ved bruk av ny teknologi for å redusere utslipp

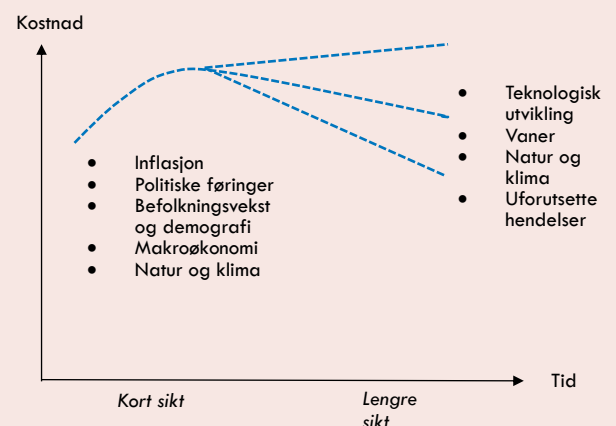
Ruter har som mål at alle transportformene skal ha utslippsfri drift i løpet av 2028. Innenfor busstransport stilte Ruter tidlig krav om nullutslipp, der bruk av batterielektriske busser var en aktuell teknologi. På kort sikt medførte bruk av batterielektriske busser økte kostnader som følge av behov for investeringer til ladeinfrastruktur i bussanlegg, anleggsbidrag i forbindelse med oppgradering og utbygging av strømtilgang og høyere vederlag til bussoperatør for nytt og dyrt materiell. I et livsløpsperspektiv er det imidlertid sannsynlig at elektrisk drift vil gi en lavere samlet kostnad. Både gjennom kostnadsreduksjon for batterier som gjør batterielektriske busser billigere, men også gjennom lavere drift og vedlikeholdskostnader, blant annet som følge av at elektriske kjøretøy er mer effektive i drift og har færre bevegelige deler som bidrar til å redusere servicekostnader. Reduserte drift- og vedlikeholdskostnader materialiserer seg ved lavere godtgjørelse i kontraktene. Ruter erfarer at batterielektriske busser allerede har blitt konkurransedyktige på pris for en del typer linjer.

Figur 6-1: Utvikling i kostnader for konvensjonell buss (diesel) og batterielektrisk buss over levetiden



Illustrasjon av Oslo Economics

Figur 6-2: Kostnadsutvikling for kjøp av transporttjenester på kort og lengre sikt



Illustrasjon: Oslo Economics

4.3). Å bygge digital infrastruktur og kompetanse som muliggjør datadrevet tjenesteutvikling er en av Ruters strategiske satsninger, jf. kapittel 2.3.2.

Bakgrunnen for denne prioriteringen knytter seg i hovedsak til verdien av å eie appen eller tjenesten som kundene benytter for å planlegge og utføre sine reiser (kundegrensesnittet). Verdien av å eie det foretrukne kundegrensesnittet ligger i informasjonen som genereres gjennom dataene man samler inn og muligheten en slik digital plattform gir for å påvirke hvilke reisevalg som tas. Denne verdien ser også andre aktører og flere multinasjonale selskaper bruker mye kapital på å posisjonere seg i mobilitetsmarkedet, enten ved å være en plattform som planlegger og foreslår andre tilbydere eller ved å levere kjøretøy som åpner for at selskapet selv kan administrere disse i framtiden. Eksempler på dette er Google gjennom sin karttjeneste og aktører som Tesla og Waymo som satser mye på utvikling av full-autonome kjøretøy.

En fortsatt utvikling av Ruters kundegrensesnitt med mål om å tilby stadig flere tjenester vil være ytterligere ressurskrevende. Om kostnadene vil fortsette å øke like mye, øke mer eller avta, avhenger i stor grad av Ruter sitt ambisjonsnivå og føringer som gis fra eiere.

«Til syvende og sist er alt vi jobber med i Ruter rettet inn mot ett mål: Vi skal bidra til bærekraftig bevegelsesfrihet for alle i vår region. Da må vi vinne kundegrensesnittet. Det gjør vi bare om vi kan tilby stadig flere tjenester, som er mer individtilpasset og dekker alle kundenes mobilitetsbehov samlet.»

Bærekraftig bevegelsesfrihet. Ruter, 2020

Med stor konkurranse om denne type tjenester og digital kompetanse forventer vi at ressursbruken knyttet til Ruters digitale satsning, gitt dagens strategi, øker. Det er allerede i dag sterk konkurranse om å tilegne seg digital kompetanse, noe som medfører at Ruter i stor grad baserer seg på innleie av arbeidskraft. Dagens kompetansegap i økonomien for blant annet IKT-utviklere forventer vi at vil vedvare framover. IKT-utvikling er et av de kompetanseområdene hvor det både er forventet vekst i etablerte næringer og økt etterspørsel ved etablering av nye grønne næringer (Oslo Economics, 2022).

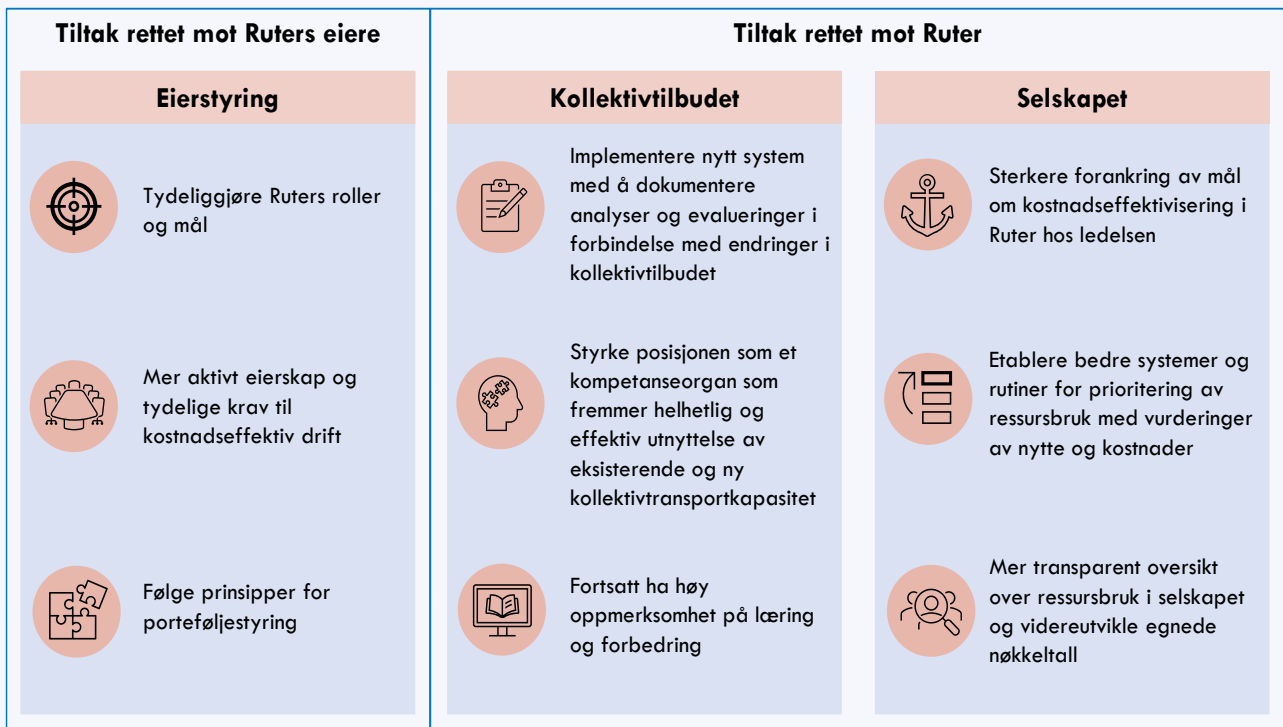
At Ruter skal skille ut den digitale satsningen i ett nytt selskap der de vil samarbeide med andre kollektivselskaper, legger til rette for at den samlede kostnaden ved satsningen vil bli lavere for Ruter ved at andre aktører også bidrar med ressurser til satsningen. Som det største kollektivselskapet i Norge, og pådriveren for den digitale satsningen blant offentlig eide kollektivselskaper, forventer vi likevel at Ruter vil måtte ta en stor del av kostnadene ved satsningen. Selv om utskillelsen av Ruters digitale satsning isolert sett ikke nødvendigvis medfører store kostnadsbesparelser for Ruter, vil endringen innebære at kostnaden i større grad synliggjøres i regnskapene ved at disse kommer inn som et tjenestekjøp. At kostnaden ved den digitale satsningen skilles fra øvrige kostnader til drift av mobilitetstilbudet, kan i seg selv være disiplinerende og således utløse effektiviseringsgevinster.

Ruters øvrige kostnader til drift av mobilitetstilbudet har vært relativt stabile de siste årene. Disse er knyttet til det som historisk har vært Ruters kjernevirksomhet – planlegging, bestilling og markedsføring av kollektivtilbudet i regionen. Vi forventer at kostnadene ved å forvalte disse oppgavene vil utvikle seg i tråd med det vi har sett de siste årene. For administrasjon av TT-ordningen forventer vi at kostnadene vil kunne reduseres noe når oppgaven er godt integrert i Ruter sin virksomhet og Ruter har klart å hente ut forventede synergier med øvrige oppgaver i Ruter.

6.3 Potensial for effektivisering og mulige tiltak

Ruter har, med unntak av pandemiårene, vist en positiv utvikling i måloppnåelse når det gjelder markedsandeler sett opp mot biltrafikken. Ruter har også hatt gode målinger når det gjelder kundetilfredshet. Innenfor rammene av Ruters samfunnsoppdrag, som ansvarlig for å administrere kollektivtransporten i hovedstadsområdet, er det mye som tyder på at Ruter arbeider målrettet og effektivt med oppgaver som er innenfor sin kjernevirksomhet. I reelle verdier har enhetskostnadene for kjøp av

Figur 6-3: Anbefalinger av mulige tiltak for å hente ut ytterligere potensial for effektivisering



Illustrasjon av Oslo Economics

transporttjenester blitt redusert i perioden 2018 til 2022. Det er likevel områder der vi mener det er et effektiviseringspotensial. Våre anbefalinger for å hente ut ytterligere effektiviseringer er oppsummert i Figur 6-3. Videre i dette kapitlet utdyper vi nærmere utvalgte områder for effektivisering og mulige tiltak for å oppnå dette.

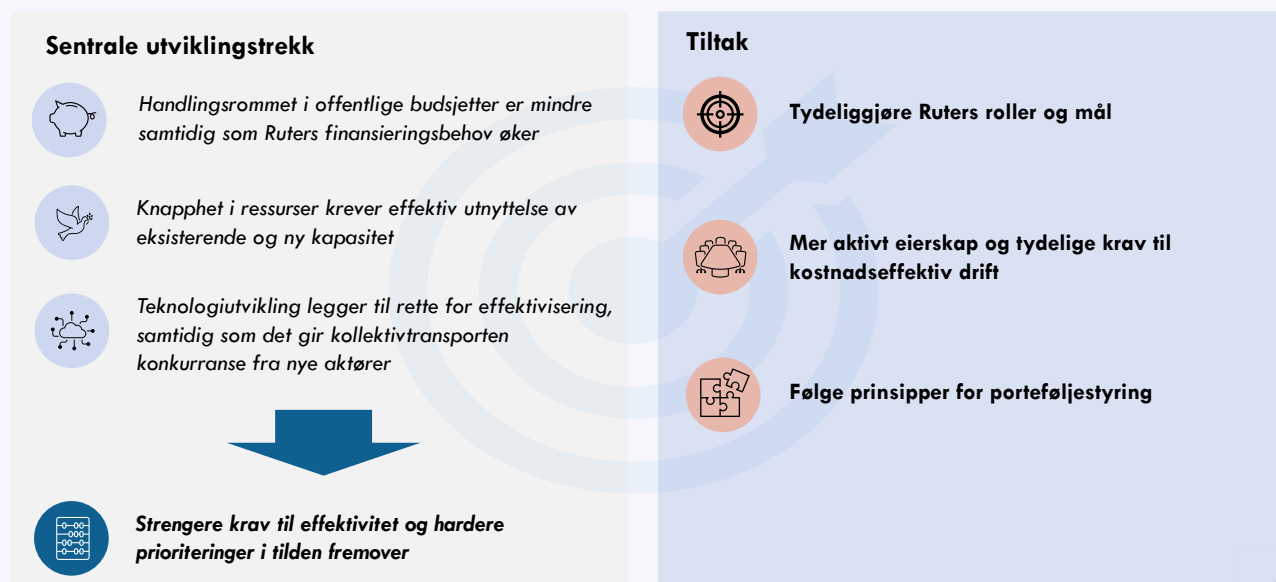
6.3.1 Eierstyring

Teknologiutvikling og mål om å redusere utslipp av klimagasser fører til at transportsektoren er i endring. Endringene vil også påvirke kollektivtransporten. Det kan komme inn nye og effektive mobilitetsformer, noe elsparkesykler i byområder er et eksempel på. Utviklingen legger også til rette for nye forretnings-

modeller som kan redusere kostnadene ved individtilpasset transport betydelig. Dette er utviklingstrekk som vi mener gjør at det er behov for på nytt å vurdere hva som skal være kollektivtransporten og Ruter sin rolle i framtiden.

Ruters strategiske målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet ble vedtatt av Ruters styre i 2020. Oslo kommune og Viken fylkeskommune har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan de skal forholde seg til Ruters målbilde eller vurdert om den strategiske retningen i målbildet er i tråd med Oslo og Vikens eierstrategi for Ruter. For å legge til rette for en formåls effektiv drift og sikre riktige prioriteringer av oppgaver i tiden fremover er det avgjørende at det er samsvar mellom eiernes formål med selskapet og

Tiltak for tydeligere styring og krav fra eiere



Illustrasjon: Oslo Economics

Ruters egne målsettinger. Tydelige forventninger fra eier om hvilken rolle Ruter skal ha i kollektivsektoren i dag og i tiden fremover er viktig.

Tiltak 1: Tydeliggjøre Ruters roller og mål

Transportsektoren er i kontinuerlig endring, men står nå overfor en teknologisk utvikling som fundamentalt kan endre dagens transportsystem. Automatisering av kjøretøy og digitalisering legger til rette for nye forretningsmodeller som i stor grad kan føre til at det blir bedriftsøkonomisk lønnsomt å tilby individualiserte transporttjenester. Dette vil endre premisene som dagens kollektivtransport, og styring av Ruter, er basert på.

Samtidig vil en slik utvikling kunne medføre nye samfunnsutfordringer som må løses, blant annet hvordan det offentlige best mulig legger til rette for framkommelighet og hensiktsmessig arealbruk i byområder dersom kostnader ved individualiserte transporttjenester reduseres drastisk. I denne sammenheng ser vi at et administrasjonsselskap som Ruter vil ha en viktig koordinerende rolle for å legge til rette for et helhetlig og rasjonelt mobilitetstilbud.

Den teknologiske utviklingen reiser også andre spørsmål, blant annet om, og eventuelt i hvilken grad, det er en utfordring at private aktører kan tilby digitale tjenester og derigjennom påvirke folks reisevalg, samt hvordan Ruter skal sikre at de har nødvendig informasjon for å kunne legge til rette for et best mulig mobilitetstilbud. I denne sammenheng bør det offentlige vurdere om det er noen særskilte hensyn transportsektoren står overfor, nasjonalt eller regionalt, som gjør at sektoren skiller seg fra andre samfunnsområder hvor private aktører tilbyr digitale tjenester, og som gir grunnlag for at det offentlige skal bruke ressurser på egenutvikling av tjenester. Vurderingene må sees i sammenheng med EUs reguleringsarbeid innenfor mobilitet. Det er forventet at EU blant annet vil pålegge mobilitetsaktører å dele data. Et slikt grep vil redusere konkurransefortrinnet til aktører som har det foretrukne kundegrensesnittet, og sikre at Ruter får tilgang til data som legger til rette for å kunne planlegge for et helhetlig og rasjonelt mobilitetstilbud. Et slikt krav vil samtidig redusere verdien av å ha det foretrukne kundegrensesnittet dersom målet med å eie dataene er å kunne legge til rette for et best mulig mobilitetstilbud.

For at Ruter skal kunne realisere effektiviseringspotensialet som finnes i organisasjonen og drive mest mulig kostnadseffektivt, er en tydelig avklaring fra eiere om hva som skal være Ruter sin rolle - både på kort og lang sikt - avgjørende. En slik avklaring bør hensynta konsekvensene av forventede endringer som transportsektoren står overfor og sees opp mot Oslo kommunes og Viken fylkeskommunes mål for samferdselspolitikken i regionen. Ruter sin rolle bør

EUs reguleringsarbeid innenfor mobilitet

EU har lenge arbeidet med å identifisere barrierer for multimodal transport mellom regioner i unionen. Det foregår nå en revidering av det såkalte ITS-direktivet («intelligent transport systems») fra 2010. Direktivet har til hensikt å fremme utnyttelse og utbredelse av intelligente reiseinformasjonssystemer.

Revideringen er todelt og omfatter (i) deling av data for reiseplanlegging (MMTIS) og ii) åpning for grensesnitt for salg og interoperabilitet av billetter (MDMS). MMTIS vil gjøre dagens oppfordring om deling av data mellom mobilitetsaktører pålagt og innebærer krav til deling av dynamiske data som sanntidsinformasjon, fyllingsgrad, avvik og prisinformasjon. Reguleringen av MDMS vil åpne for salg av billetter/produkter gjennom tredjepart og interoperabilitet på kryss av landegrenser. Sammen vil disse to reguleringene utgjøre et felleseuropeisk område for mobilitetsdata (European mobility data space – EMDS).

Kilde: (Ruter, 2023b).

også sees i sammenheng med kommunens og fylkeskommunens øvrige virkemiddelapparat, herunder mulighet for regulering, for å sikre en mest mulig effektiv virkemiddelbruk.

Ruter har to eiere der både politisk ledelse, budsjetter og demografiske og geografiske forutsetninger varierer. Ruter forholder seg også til fire tjenestekjøpere ettersom Oslo kommune har egne leveranseavtaler for ulike byrådsavdelinger. Det fremstår ikke alltid klart hvorvidt føringene er koordinert og i hvilken grad de skal prioriteres ved konflikter. Et skille mellom oppgaver og forventninger fra henholdsvis eierne og tjenestekjøperne og prinsipper for prioriteringer kan bidra til tydeligere styringssignaler for Ruter, som vil kunne legge til rette for effektivisering.

Tiltak 2: Mer aktivt eierskap med tydelige krav til kostnadseffektiv drift

I vedtektene til Ruter står det at Ruter skal legge grunnlag for et rasjonelt kollektivtransportsystem. Det står videre at Ruter skal drive i henhold til bedriftsøkonomiske prinsipper, samtidig som de også skal bidra til å oppnå politiske mål for samferdselspolitikken som ikke representerer den økonomisk mest optimale tilpasningen. I de styrende dokumentene er det ikke angitt et tydelig mål om kostnadseffektiv drift.

Staten har eierskap i flere selskaper med begrunnelse i sektorpolitiske mål, såkalte kategori 2 selskaper, og står overfor kryssende hensyn i sin eierutøvelse. Staten har valgt ulike tilnærminger til å formalisere krav om kostnadseffektivitet. Eksempelvis er krav til effektiv drift regulert i pengespilloven for Norsk Tipping,

forankret i virksomhetenes vedtekter for Gassnova SF, Space Norway AS og flere andre selskaper, eller eksplisitt uttrykt i statens eierskapsmelding (Nærings- og fiskeridepartementet, 2023). Etter vår vurdering vil det være hensiktsmessig at Ruters eiere stiller tydeligere krav til kostnadseffektiv drift og formaliserer disse i styrende dokumenter. En tydeliggjøring av eiernes forventninger til Ruter, både på kort og lang sikt, kombinert med effektive kontrollmekanismer for å kunne følge opp hvorvidt ressursene brukes effektivt, vil legge til rette for effektivisering.

Tydelige forventninger til Ruter og Ruters arbeid med kostnadseffektiv drift kan følges opp av eierne gjennom følgende grep:

Adaptere statens prinsipper for god eierutøvelse:

Staten følger ti prinsipper for god eierutøvelse som kan bidra til mer forutsigbarhet for selskapene de eier (se oppsummering i tekstboks). Aktivt eierskap av Ruter kan gi eierne bedre forutsetninger for å utøve politisk og strategisk styring for å oppnå samfunnsmålene, herunder høy kvalitet og effektiv drift av kollektivtransporten i hovedstadsregionen. Ved å tydelig kommunisere mål og forventninger i tråd med samfunnsmessige prioriteringer, kan eierne legge til rette for bedre beslutningstaking. Aktivt eierskap gir dessuten rom for langsiktige strategier som fremmer stabilitet og samfunnsutvikling, samtidig

Statens prinsipper for god eierutøvelse

1. Aktiv og ansvarlig eier med langsiktig perspektiv
2. Åpenhet om eierskap og eierutøvelse
3. Eierutøvelsen skal bidra til å nå eiernes mål
4. Eierutøvelsen skal legge til grunn selskapslovgivningens ansvars- og rollefordeling
5. Eiermyndigheten skal utøves på generalforsamling
6. Styret har ansvaret for å forvalte selskapet
7. Relevant kompetanse skal være hovedhensynet ved styresammensetting
8. Eierskapet skal utøves i tråd med prinsippet om likebehandling av aksjeeiere
9. Eierrollen skal skilles fra øvrige roller som eier har
10. Eierskapet skal ikke urettmessig medføre andre konkurransevilkår

Kilde: Nærings- og fiskeridepartementet, 2023

⁷ ABE-reformen ble innført i 2015 og innebærer at alle offentlige virksomheter må kutte i sine driftsbudsjetter med 0,5 prosent fordi man beregner at produktiviteten i det offentlige ligger på det nivået. Det betyr altså at man forventer at offentlige virksomheter blir 0,5 prosent mer effektivt hvert år og at disse dermed trenger tilsvarende

som de har styringsrom og fleksibilitet til å tilpasse seg endrede forhold og respondere på kriser.

Stille konkrete effektiviseringskrav til Ruter: Dette kan gjøres etter prinsippene for Avbyråkratiserings- og effektivitetsreformen (ABE)⁷, for eksempel ved å nedfelle en målsetning om kostnadseffektiviseringer på 0,5 prosent i året. For å gi Ruter sterkere insentiver til å oppnå effektiviseringsmål, kan Ruter selv beholde frigjorte midler i stedet for at midlene går tilbake til Oslo kommune og Viken fylkeskommune. På den måten kan Ruter disponere frigjorte midler som følge av effektivisering til å finansiere andre investeringer, satsninger eller strategiske tiltak. Dette kan motvirke noe av ulempen ved å ha stringente budsjettprosesser og bevilgninger, særlig i tiden fremover der offentlige budsjetter forventes å strammes ytterligere inn.

Kreve årlig rapportering av effektiv drift i Ruter:

Ruter utarbeider årlige eiermeldinger der det rapporteres måltall for administrativ effektivitet og driftseffektivitet vedtatt av generalforsamlingen. I tillegg oppsummeres resultatindikatorer i Ruters årsrapport og månedsrapporter. I noen offentlige eide selskaper stiller eiere særskilt krav til rapportering av arbeidet med effektivisering i virksomheten. Vi anbefaler at eierne stiller et eksplisitt krav om rapportering av effektiv drift i Ruter for å tydeliggjøre forventningene til effektivisering og som synliggjør effektene av tiltak på en oversiktlig måte.

For å illustrere formålseffektivitet og kostnads-effektivitet innenfor kjernevirksomheten knyttet til samfunnsoppdraget og kollektivtilbudet, sitter Ruter allerede på en rekke egnede data og nøkkeltall som presenteres for eiere i dag. Utviklingen i bruk og tilfredshet med kollektivtilbudet danner et godt bilde av Ruters måloppnåelse. Kostnadseffektiviteten i kjøp av transportavtaler reflekteres gjennom omfattende nøkkeltall om enhetskostnadene for de ulike driftsartene, herunder kostnader per passasjer-kilometer, kostnader per reise og kostnader per rutetime til å vise utviklingen i kostnadsbildet over tid.

Måltall knyttet til effektivitet i kostnader til drift av mobilitetstilbudet er imidlertid begrenset, og måltallene sier lite om hvorvidt selskapet faktisk drives effektivt. For at en effektiviseringsrapportering skal være formålstjenlig, må den gi informasjon om ressursbruk som er transparent og presis. Dette innebærer også bruk av prestasjonsindikatorer som er egnet for å måle utvikling i effektivitet. Kostnads-

mindre bevilgninger for å utføre de samme oppgavene. Lignende reformer finnes i andre nordiske land. Danmark har en sats på 2 prosent i de årlige budsjettkuttene, mens Sveriges har en sats som varierer mellom 1 og 2 prosent (Stortingets utredningsseksjon, 2022).

effektiviseringer refererer til tiltak som fører til en mer effektiv bruk av ressurser for å oppnå samme eller bedre resultater. Kostnadsreduksjoner reduserer kostnadene til selskapet, men det er ikke sikkert at det er en effektivisering dersom reduksjonene også innebærer redusert måloppnåelse. Budsjettavvik derimot, refererer til forskjellen mellom budsjetterte kostnader og faktiske kostnader. Et positivt budsjettavvik oppstår når faktiske kostnader er lavere enn budsjetterte, men innebærer ikke nødvendigvis en effektivisering dersom det eksempelvis skyldes at planlagte aktiviteter ikke har blitt gjennomført. Når det gjelder intern ressursbruk i selskapet, rapporterer Ruter først og fremst på budsjettavvik og mindre på indikatorer som gjenspeiler kostnadseffektivitet og kostnadsreduksjoner. Mer nøyaktig begrepsbruk, økt transparens i ressursbruken og egnede indikatorer vil gi eierne en mer meningsfull rapportering av de økonomiske resultatene og prestasjonene til Ruter. Nøkkeltall som viser til rene bedriftsøkonomiske mål alene, blir misvisende for et selskap som også har et bredere samfunnsoppdrag. Prosentvis utvikling i kostnadseffektivitet i forhold til tidligere perioder kan derfor være egnet i dette tilfellet. Under tiltak 9 angir vi noen nærmere eksempler på mulige metoder og nøkkeltall som viser intern ressursbruk, som kan vurderes å inkluderes som en del av en slik effektivitetsrapportering.

Kostnadseffektivisering kan også synliggjøres i en rapportering ved å orientere om porteføljen av effektiviserings tiltak og hvilke budsjettmessige besparelser disse har gitt. Effekter og årsakssammenhenger kan altså i større grad knyttes til konkrete tiltak og isoleres der det er mulig. Videre bør effektivitetsrapporteringen inkludere relevant kontekst, som politiske mål, tidslinjer og eventuelle endringer i virksomhetsmiljøet, som kan ha påvirket kostnader og resultater. Dette vil gi en mer helhetlig forståelse av hva som er Ruters konkrete bidrag til effektiv drift og effektiviseringsgevinster.

Rapportering av effektivitet i andre virksomheter inkluderer ofte en sammenligning av resultatindikatorer opp mot andre virksomheter i samme sektor. I Ruters tilfelle vil det være få direkte sammenlignbare selskaper, ettersom både infrastruktur og geografiske, demografiske og politiske forhold har stor innvirkning på virksomhetens effektivitet. Det kan likevel være nyttig å fortsette et internasjonalt samarbeid om å benchmarke på tvers av europeiske kollektivselskaper (BEST-undersøkelsen). Dette gir en viss innsikt i Ruters prestasjoner, som ikke kun er målt opp mot egne prestasjoner i tidligere år.

Tiltak 3: Følge prinsipper for porteføljestyring

Ruter inngår årlige leveranseavtaler med Oslo kommune og Viken fylkeskommune. I tillegg mottar

Ruter bestillinger etter politiske vedtak og på mer ad-hoc basis. Enkelte bestillinger kan være svært detaljerte. De kan også være lite treffsikre med hensyn til måloppnåelse eller kostnadseffektiv drift fra et helhetlig og langsiktig perspektiv.

Prinsipper for porteføljestyring kan være til inspirasjon for å oppnå mer overordnet og effektiv styring. Porteføljestyring handler om effektiv ressursallokering gjennom samlet styring av virksomhetens prosjekter og programmer. Dette synliggjør selskapets investeringer, tiltak og oppgaver. En slik oversikt gir grunnlag for prioritering og koordinering basert på prosjektenes strategiske viktighet.

Porteføljestyring er altså et rammeverk for å se på ressursbruk, samt vurdere og håndtere risiko på tvers av prosjekter og i samsvar med selskapets mål og strategier. Ledelsen får dermed et større handlingsrom for å rette innsatsen der verdien er størst og utsette eller avslutte prosjekter som gir lavere måloppnåelse. Samtidig gir det ledelsen mindre detaljstyring og pålegg om konkrete tiltak, noe som gir et større ansvar for å styre etter eiernes mål.

Etter vår vurdering vil den samlede kapasiteten i kollektivtransportsystemet kunne utnyttes enda mer formålstjenlig dersom Ruter kan planlegge kollektivtilbudet uten for mange detaljerte leveranser. Dette innebærer også at føringer og bestillinger i størst mulig grad bør defineres ut fra problemet som skal løses og ikke et forhåndskonkludert tiltak. Denne tilnærmingen er også i tråd med hvordan et beslutningsgrunnlag skal utformes i utredningsinstruksen.

En god problembeskrivelse er avgjørende for at utredningen skal kunne ut i et godt beslutningsgrunnlag for valg av tiltak. Problembeskrivelsen gjør rede for hvilke uløste problemer som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det er viktig å få frem problemets omfang, hvor alvorlig det er, og hvem som blir berørt av problemet.

Kilde: Veileder til utredningsinstruksen

En problemorientert tilnærming kan bidra til mer effektiv ressursbruk ved å redusere ressursbruk på prosjekter som potensielt ikke løser eksisterende problemer eller gir verdi til organisasjonen. På denne

måten kan man unngå unødvendig ressursbruk og suboptimalisering.

Klart definerte fullmakter, der ansvarsområdene til Ruter og grenser til andre tilgrensende virksomheter er etablert, er en viktig faktor for vellykket porteføljestyling. Det gir klarhet om hvem som skal holdes ansvarlig for beslutningenes resultater. Dette strømlinjeformer ledelsesprosessen, fremskynder beslutningstaking, fremmer god internkommunikasjon og bidrar til å håndtere risiko mer effektivt. Dessuten er det viktig med hensyn til risikostyring og det kan lette konfliktløsning og juridisk ansvar.

6.3.2 Kollektivtilbudet

Som vi har redegjort for i kapittel 5, vurderer vi at Ruter har gode rutiner for å sikre effektiv planlegging av kollektivtransporttilbudet og innkjøp av transporttjenester. I likhet med samfunnet ellers, opererer kollektivtransportsektoren i dynamiske omgivelser. De reisendes behov og forventninger, teknologisk utvikling, konkurranseflater med andre transportmidler og markedssituasjonen i leverandørmarkedet er i kontinuerlig utvikling. Ruter må derfor også kontinuerlig tilpasse og videreutvikle sine prosesser, ut fra nye omgivelser.

Kommunerevisjonens undersøkelse om Ruters ruteplanlegging i 2021 avdekket enkelte svakheter i rutineene. Blant annet viste revisjonen til manglende retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og evalueringer i forbindelse med ruteendringer. I tillegg ble det påpekt utfordringer med å isolere effekten av enkelte tiltak på grunn av mange ulike påvirkningsfaktorer (Kommunerevisjonen, 2021)

Mange virkemidler for å nå nullvekstmålet og andre samferdselspolitiske mål, ligger dessuten utenfor Ruters direkte påvirkning. Ruter er derfor avhengig av samarbeid og samvirke med en rekke virksomheter. Enten det gjelder behov for endringer i reguleringer, utvikling av infrastruktur, fremkommelighetstiltak, arealutnyttelse eller andre forhold som kan være virkemidler for å optimalisere kollektivtilbudet.

Bestillerfunksjonen i Ruter står helt sentralt som en del av kjernevirksomheten. 90 prosent av kostnadene i Ruters regnskap går til transportkjøp. En marginal forbedring på dette området kan dermed gi store samlede effekter. Fordi Ruter sitter med betydelig innkjøpsmakt, bør Ruter benytte denne aktivt for å sikre ansvarlighet gjennom transportavtalene.

Tiltak 4: Implementere nytt system med å dokumentere analyser i forbindelse med endringer i kollektivtilbudet

Ruter sitter på store datamengder og foretar en rekke analyser som er relevante i ruteplanleggingen. For å sikre transparens og etterprøvbarehet i beslutninger om ruteendringer, er det nødvendig med systematikk i utarbeidelsen av beslutningsgrunnlag og dokumentasjon av vurderinger som er gjort i denne sammenheng. Vår gjennomgang viser at Ruter har arbeidet med å utvikle nye rutiner knyttet til ruteendringsprosessen siden 2021 (se kapittel 5.3.3). Rutinene skal sikre bedre og mer ensartede beslutningsgrunnlag ved ruteendringer. Dette systemet vil gjøre det enklere å sammenligne tiltak, prioritere tiltakene som gir mest verdi og gjøre det mulig å fastslå i ettertid om endringene har hatt ønsket effekt. Rutinene er nylig tatt i bruk, og Ruter er inne i en implementeringsperiode der systemet testes ut og det gjøres justeringer ved behov. Det er en forutsetning at disse nye rutinene blir implementert og brukt på en

Tiltak for kontinuerlig forbedring av planlegging og kjøp av kollektivtjenester

Ruter er gode på dette området, men...

...Kommunerevisjonens undersøkelse om Ruters ruteplanlegging i 2021 avdekket enkelte svakheter i rutineene

...Mange virkemidler for å nå nullvekstmålet og andre sektorpolitiske mål ligger utenfor Ruters direkte påvirkning

...90 prosent av kostnadene går til transportkjøp, og en marginal forbedring på dette området kan gi store samlede effekter

...Ruter har betydelig innkjøpsmakt og bør derfor benytte denne aktivt for å sikre ansvarlighet

Tiltak



Implementere nytt system med å dokumentere analyser og evalueringer i forbindelse med endringer i kollektivtilbudet



Styrke posisjonen som et kompetanseorgan som fremmer helhetlig og effektiv utnyttelse av eksisterende og ny kollektivtransportkapasitet



Fortsatt ha høy oppmerksomhet på læring og forbedring

hensiktsmessig måte for at effektiviseringspotensialet i ruteplanleggingsarbeidet kan hentes ut.

Vi viser i denne sammenheng til utredningsinstruksen punkt 2-2, der det fremgår at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Det vil si at kost-nyttevurderinger kan være enklere for tiltak med mindre omfang, lave kostnader eller begrensede virkninger.

For at implementeringen av de nye rutinene skal få god virkning, er det viktig at endringen i rutinene er forankret i ledelsen og blir tydelig kommunisert til organisasjonen for øvrig. Relevante veiledere og opplæring knyttet til hva som inngår i prosessene, hvilke ulike roller som har ulike ansvar, forventninger til nivå på kvaliteten og metode bør også etableres i denne sammenheng. Det bør videre etableres målinger og evalueringer for å overvåke hvordan den nye prosedyren fungerer og om det er behov for eventuelle forbedringsområder.

Tiltak 5: Styrke posisjonen som et kompetanseorgan som fremmer helhetlig og effektiv utnyttelse av eksisterende og ny kollektivtransportkapasitet

For å møte kommende utviklingstrekk knyttet til blant annet urbanisering, trafikkvekst, tilgjengelighetstiltak og miljøhensyn, er det viktig at den samlede ressursbruken i samfunnet benyttes effektivt. Ruter har også en viktig funksjon som kompetanseorgan for sine eiere. Gjennom faglige råd og forslag, kan Ruter påvirke også bruk av virkemidler som ikke er direkte i Ruters ansvarsportefølje. Kraftfulle fremkommelighetstiltak er et eksempel på samarbeid der Ruter, sammen med Bymiljøetaten, benytter sin fagekspertise til å utforme tiltak som spenner ut over eget ansvarsområde. Gjennom kunnskapsdeling og samarbeid har Ruter fått gjennom forslag om fjerning av parkeringsplasser og endring av varelevering for å forbedre fremkommeligheten for buss.

Et kompetanseorgan kan ha betydelig påvirkningskraft ved å være en kunnskapsressurs og drivkraft for videre utvikling. Påvirkningskraften til Ruter vil imidlertid avhenge av troverdighet, ekspertise og evne til å samarbeide med andre aktører. For å ytterligere styrke sin posisjon som kompetanseorgan, og i enda større grad få gjennomslag for sine faglige råd, kan mulige tiltak for Ruter i denne sammenheng være:

- Være tydelige på når Ruter opptre som kompetanseorgan eller i en annen rolle.
- Sørgje for at råd er basert på anerkjent forskning og gjennomarbeidede analyser.
- Etablere enda tydeligere rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessene.

- Arbeide med kommunikasjon for å spisse budskap som er rettet spesifikt til ulike beslutningstakere.
- Samarbeide og bygge nettverk med andre interessenter i kollektivsektoren, herunder operatører, myndigheter, forskningsinstitusjoner og interesseorganisasjon, for å koordinere innsatsen og utveksle beste praksis.
- Skaffe seg kunnskap om ny teknologi og prosesser for å levere relevante råd som står seg over tid.

Flere av disse tiltakene jobber Ruter allerede med i dag. Når det gjelder ressursbruk på ulike tiltak som styrker Ruters posisjon som et kompetanseorgan må også kostnadene ved disse sees i sammenheng med nytten.

Tiltak 6: Fortsatt ha høy oppmerksomhet på læring og forbedring

Som det fremgår av Kommunerevisjonens gjennomgang i 2021, har det ikke blitt gjennomført evalueringer av ruteendringer i Oslo, bortsett fra løpende overvåkning og rapportering på overordnede mål. Evaluering av prosesser og effekter knyttet til ruteendringer skal fremover inngå i det nye systemet for dokumentasjon av analyser og evalueringer i forbindelse med ruteendringsprosessen.

På anskaffelsesområdet har Ruter innført en rutine for å evaluere anskaffelsene, noe som også har blitt forankret i anskaffelsesstrategien. Evalueringsrapporteringen fremstår imidlertid lite strukturert og er ikke utformet tematisk.

Praksis for å evaluere ruteendringsprosesser og anskaffelser er viktig for å kunne vurdere om tiltakene oppnådde ønskede effekter i forhold til målsettingene. Systematiske evalueringer vil også gi et bedre grunnlag for videre læring og forbedring i fremtiden. Vi mener at oppmerksomheten på dette området bør rettes mot:

Mer struktur i evalueringene: Malverk med angivelse av sentrale vurderingsområder kan sikre likere praksis på tvers av ansvarsområdene. En tematisk oversikt vil også være enklere å bruke i læringsøyemed for ledelsen og andre medarbeidere i organisasjonen.

Ha en plan for oppfølging av evalueringer: Funn og resultater fra evalueringen må kunne anvendes i fremtidige prosesser. Basert på evalueringen, bør det vurderes i hvilken grad funnene bør følges opp, hvilke tiltak som kan være aktuelle og en plan for når eventuelle tiltak skal utredes eller gjennomføres.

Involvere eksterne interessenter: Ved utstrakt samarbeid med eksterne miljøer, for eksempel leverandører, myndighetsorganer eller andre interessenter, bør det vurderes om også disse

aktørene bør bli involvert i evalueringsprosessen for å utdype andre perspektiver.

Fortsette å tilstrebe mest mulig balansert

risikoplassering i kontrakter: Både leverandører og Ruter vil være tjent med å ha en mest mulig balansert risikofordeling mellom partene der ulike risikofaktorer er plassert hos den parten som er best egnet til å håndtere risikoen, og dermed har den laveste kostnaden ved å påta seg denne. Selv om Ruter allerede tilstreber dette, har høye energipriser de siste par årene vist at operatørene fremdeles bærer en risiko ved uforutsett prisvekst i underliggende kostnadsdrivere. Økt forutsigbarhet for dekning av faktisk kostnadsutvikling kan bidra til enda mer effektiv konkurranse og lavere risikoprisering over tid. Eksempler på prinsipper som kan bidra til å oppnå dette er å:

- Benytte en mest mulig representativ indeks for innsatsfaktorene for å levere tjenesten
- Regulere godtgjørelsen så hyppig som mulig
- Benytte priser for faktiske innsatsfaktorer (f.eks. lønn for aktuelle arbeidstakere eller aktuell energibærer)
- Benytte riktigst mulig prisinformasjon (f.eks. bruke gjennomsnittspriser i stedet for prisen på en gitt dato til en annen dato for volatile innsatsfaktorer som energi)
- Inkludere tilbuds- og oppstartsperioden, samt avregning av siste kontraktstermin, i reguleringen av godtgjørelsen.

Felles reguleringsmekanismer for ulike driftsarter på tvers av offentlige oppdragsgivere kan også bidra til å utvikle beste praksis på området og samtidig

forenkle anbudsprosessene og oppfølging for leverandørene.

Videreutvikle målbasert avtale med Sporveien: Det var et premiss ved innføringen av målbaserte avtaler at den skulle bygges på insentiver for å oppnå felles mål. Ruter har derfor begrensede virkemidler for å håndtere avvik i kontrakter med Sporveien. Selv om begge selskapene er helt eller delvis eid av samme eier, kan det være hensiktsmessig å videreutvikle innholdet i avtalen. Blant annet bør det vurderes hvilke insentiver avtalen gir for å forbedre ytelsen og effektivisere driften og hvilke virkemidler som er egnet i de tilfeller der insentivene alene ikke er tilstrekkelig for å stimulere til måloppnåelse.

Avtalene med Sporveien baserer seg også på regulering av godtgjørelsen med grunnlag i kommunal deflator. Denne viste seg å være lite treffsikker ved ekstraordinært høye strømpriser de siste årene og Sporveien mottok derfor ekstra kompensasjon i 2022 og vil også motta en kompensasjon i 2023. Ruter bør derfor vurdere om det kan etableres en reguleringsindeks som også gjenspeiler prisutviklingen i strøm. Dette vil kunne gi økt forutsigbarhet og spare prosesskostnader knyttet til slike ekstra kompensasjoner, forutsatt at reguleringsmekanismen ses i sammenheng med Ruters inntekter knyttet til Sporveien-avtalen.

6.3.3 Selskapet

Flere av våre informanter har pekt på at Ruter historisk sett har hatt et stort handlingsrom i forvaltningen av midlene de tildeles for å gjennomføre aktiviteter som legger til rette for kollektivtransporten. Dette stemmer overens med forståelsen vi har fått i

Tiltak for å systematisere informasjon og synliggjøre ressursbruk

Tilgang på informasjon og systematiske rutiner for effektivisering av ressursbruk er viktig for å

- Sikre effektiv ressursallokering gjennom prioritering av tiltak ut fra mål og strategier
- Redusere sløsing
- Identifisere og håndtere risiko
- Maksimere utnyttelse av kompetanse og kapasitet
- Sikre bedre målinger og evalueringer
- Gi mer tydelighet for ansatte

Tiltak



Sterkere forankring av mål om kostnadseffektivisering i Ruter hos ledelsen



Etablere bedre systemer og rutiner for prioritering av ressursbruk med vurderinger av nytte og kostnader



Mer transparent oversikt over ressursbruk i selskapet og videreutvikle egnede nøkkeltall

gjennomgangen av Ruters kostnader (se kapittel 4.3.) I tiden fremover forventer vi at stramme offentlige budsjetter og hardere prioriteringer vil kunne redusere handlingsrommet til Ruter.

Ressursbruk knyttet til planlegging av kollektivtilbudet, gjennomføring av anskaffelser, utredninger og andre operative og administrative oppgaver er nødvendig for å levere på Ruters mål. Fordi kjøp av kollektivtransport utgjør hoveddelen av Ruters ressursbruk, erfarer vi at Ruter har lagt betydelig innsats i arbeid knyttet til ruteforbedringer og effektive innkjøpsprosesser, og har noe mindre fokus på kostnadseffektivitet i øvrig ressursbruk. Ruters øvrige kostnader (ekskl. kjøp av transporttjenester) utgjorde i 2022 om lag 1,2 milliarder kroner og er i 2023 budsjettet til 1,5 milliarder kroner. Både fordi dette er betydelige summer og fordi det er viktig å verifisere god måloppnåelse, mener vi det er viktig at Ruter etablerer rutiner som i større grad legger til rette for en systematisk vurdering av ressursbruk opp mot nytteeffekter ulike aktiviteter og prosjekter gir.

Tiltak 7: Sterkere forankring av mål om kostnadseffektivisering i Ruter hos ledelsen

Vår informasjonsinnhenting tyder på at kollektivtransporten i Ruter-området historisk har blitt prioritert høyt i budsjettprosessene gjennom stadig økte bevilgninger, og at det har vært en ekspansiv politikk knyttet til kollektivtilbudet. Effektivisering av intern ressursbruk i Ruter har derfor ikke blitt prioritert høyest. Med signaler om strammere budsjetter i tiden fremover blir det viktigere å nedfelle rutiner for å planlegge, prioritere og gjennomføre effektivitetstiltak som en del av Ruters mål og strategi.

Ledelsen i selskapet har et særlig ansvar for å sette den strategiske retningen og fremme organisasjonskulturen i Ruter. Tydelig forankring av mål for kostnadseffektivisering hos ledelsen vil være viktig for å innarbeide disse som en del av Ruters strategi. Dette styrer ressursallokeringen mot kostnadseffektive prosjekter og gir klare mål og føringer for de ansatte. Videre er det nødvendig med tydelig kommunikasjon om kostnadseffektiviseringsmålene fra ledelsen til resten av organisasjonen.

For at styret og den administrative ledelsen skal kunne følge opp resultater av effektiviseringsarbeidet, må det også innføres enhetlig metodikk for å dokumentere effekter av effektiviseringstiltak (se tiltak 8).

Tiltak 8: Etablere bedre rutiner for prioritering av ressursbruk med vurderinger av nytte og kostnader

Ruters handlingsfrihet har gjort at Ruter har kunnet gjøre nødvendige investeringer for å levere på mål om at kollektivtransporten skal være utslippsfri innen 2028. Samtidig har denne handlingsfriheten også

gjort at Ruter har kunne igangsatt og gjennomført en rekke større og mindre prosjekter som støtter opp om Ruters digitale satsning uten at det er gjort systematiske vurderinger av nytte og kostnader ved de ulike initiativene før igangsettelse, eller opp mot andre tiltak som faller innenfor Ruters ansvarsområde. Det er derfor vanskelig å vurdere i hvilken grad Ruters interne ressursbruk er formåls effektiv og/eller kostnadseffektiv.

For å sikre at Ruters interne ressursbruk benyttes mest mulig effektivt, anbefaler vi at Ruter innfører bedre systemer og rutiner som synliggjør nytte og kostnader ved prosjekter som skal gjennomføres. Ruter har en pågående prosess for å innføre slik systematikk i ruteendringsprosessen, nærmere omtalt i kapittel 5.3.3. En tilsvarende rutine for å vurdere kostnader opp mot nytte og sammenligne alternative tiltak kan gi bedre ressursallokering også i utøvelsen av Ruters øvrige oppgaver. Det er viktig i denne sammenheng å sørge for at det benyttes en enhetlig metodikk for å dokumentere effektene av tiltakene. Dette vil sørge for mer objektivitet og pålitelighet, et redusert tolkningsrom og et mer nøyaktig bilde av resultatene. En klar metodikk legger også til rette for å sammenligne effekter på tvers av tiltak og over tid, og det bygger tillit og troverdighet hos interessenter, inkludert ansatte, kunder og eiere.

For at en prioriteringsprosess skal virke etter sin hensikt, må det være klart hvilke mål (nytteeffekter) Ruter skal jobbe mot og en oversikt over kostnader og viktige kostnadsdrivere. Behov for tydeliggjøring av Ruters roller og mål er omtalt i kapittel 6.3.1.

Når det gjelder intern ressursbruk og kostnadsdrivere, vurderer vi at dagens måte å presentere kostnader på, ikke gir nødvendig oversikt over hvilke aktiviteter som dekkes av kostnadene. For å synliggjøre hvordan kostnadene til drift av mobilitetstilbudet fordeler seg ut på ulike virksomhetsområder anbefaler vi blant annet at kostnader til støttefunksjoner og systemkostnader fordeles ut i organisasjonen, slik at de henføres til riktig kostnadskategori og ansvarsområde (se tiltak 9, 10 og 11). Vi mener at en slik synliggjøring vil legge til rette for mer hensiktsmessig ressursbruk, samt bidra til å gjøre det enklere for både Ruter og eiere å identifisere og håndtere risiko knyttet til investeringer de foretar. Dette vil igjen kunne gi positive effekter i form av bedre utnyttelse av kompetanse og kapasitet internt og gi et klarere bilde for ansatte av sammenhengen mellom oppgaver de utfører og Ruters samfunnsoppdrag. Tilgang på informasjon og systematiske rutiner vil også gjøre det enklere for Ruter å måle effekter av prosjekter eller tiltak de gjennomfører og evaluere ressursbruk.

Tiltak 9: Mer transparent oversikt over ressursbruk i selskapet og videreutvikle egnede nøkkeltall

Ruter har ikke fremstilt ressursbruken i selskapet på en måte som synliggjør hvilke oppgaver den interne ressursbruken dekker. Ruter mangler dessuten rutiner som synliggjør nytte og kostnader ved ressursbruken, og dermed gjør det vanskelig å vurdere hvorvidt ressursbruken er formålstjenlig og kostnadseffektiv. For å legge til rette for kostnadseffektivisering anbefaler vi at Ruter har tydelige mål om kostnadseffektiv drift og etablerer systemer for å synliggjøre utviklingen i ressursbruken i selskapet.

Eksempler på underkategorier gitt hovedkategoriene av kostnadsområder definert i rapporten

Hovedkategori	Underkategorier
Digitale tjenester	<p>Eksterne kostnader til</p> <ul style="list-style-type: none">Eldre systemer (VIX, SIS, SAPI o.l.)SkytjenesterLisenser (digital arbeidsplass) <p>Utvikling, drift og vedlikehold av:</p> <ul style="list-style-type: none">Kundetjenester (RuterApp, Sanntid o.l.)Tjenester for forhandlernetverket (betalingsløsninger o.l.)TT-tilbudetSkoleskyss
Anskaffelser og leverandør-oppfølging	<ul style="list-style-type: none">Innkjøp av transporttjenesterInnkjøp av andre varer og tjenesterKontraktsforvaltningAdministrasjon av TT
Planlegging og utredning	<ul style="list-style-type: none">Infrastruktur (anleggsbidrag, bussanlegg o.l.)Planlegging av mobilitetstilbudetEksterne utredninger (KVU, plan o.l.)
Operativ drift	<ul style="list-style-type: none">Kundeservice fordelt på:<ul style="list-style-type: none">Rutesatt kollektivBestillingstransport (TT, skoleskyss)Trafikkovervåkning (IOSS)Merkevare og markedskommunikasjon
Konsern/støtte	<ul style="list-style-type: none">Konsernledelse og enhetsledereHR/Mennesker og organisasjonØkonomi og virksomhetsstyring, regnskap og controlling

Fordele kostnader ut på hovedfunksjoner, og eventuelt underkategorier

Intern ressursbruk i Ruter er regnskapsført basert på en overordnet henføring til Ruters avdelinger og utvalgte prosjekter. Måten Ruter fremstiller regnskapene på, gir i liten grad innsikt i hvor stor andel av kostnadene som faktisk går til å støtte opp om Ruters ulike oppgaver. I kapittel 4.3 har vi fordelt kostnadene til drift av mobilitetstilbudet («Ressursbruk i Ruter (selskapet) ut på fem hovedkategorier av oppgaver i Ruter. Vi vurderer at en slik fordeling gir økt innsikt i utviklingen i ressursbruk og viktige kostnadsdrivere.

I tillegg til hovedkategoriene som er benyttet i denne rapporten, forventer vi at det vil være nyttig å fordele enkelte av kostnadene på underkategorier. Eksempelvis vil en oppdeling av ressursbruk på eldre systemer og ny egenutviklet programvare bidra til å synliggjøre mulige kostnadsbesparelser ved utvikling av gamle systemer. Kostnadsbesparelsene må sees opp mot reduserte nytteeffekter av å ikke lenger kunne tilby tjenestene som systemene legger til rette for. I nærliggende boks på forrige side gir vi noen eksempler på underkategorier for de ulike hovedområdene i rapporten som vi oppfatter at det kan være nyttig å synliggjøre. Hvilke kostnadskategorier som er nyttig å synliggjøre, må Ruter vurdere nærmere. Det kan være hensiktsmessig å gjøre dette i samråd med eier slik at arbeidet også kan svare på eieres behov.

Fordele felleskostnader ut på avdelinger

Ruter har en rekke kostnader som de enkelte avdelingene/teamene påvirker i stor grad. Eksempler inkluderer husleie (kontorplasser), interne IT-kostnader, lisenskostnader og drift og vedlikeholdskostnader for utvikling av nye digitale tjenester. Som hovedprinsipp fører Ruter slike felleskostnader i sin helhet på én avdeling uten at den avdelingen nødvendigvis har kunnet påvirke beslutningene som ligger til grunn for kostnadene som påløper. Det vil også si at avdelinger kan ta beslutninger om å igangsette prosjekter og aktiviteter som de ikke bærer kostnadsansvaret for. Eksempelvis føres kostnader for kontorplasser (husleie) i sin helhet på avdelingen «Mennesker og organisasjon», mens det er de enkelte avdelingene som avgjør hvor mange kontorplasser som avdelingen trenger. Det vil si at til tross for at Ruter har lagt til rette for dynamiske arbeidsplasser har de enkelte avdelingene ikke insentiv til å spare kostnader til kontorlokaler ettersom de ikke bærer kostnaden ved disse selv. Et annet eksempel er bruk av skytjenester. Økt behov for lagring av data i skyen medfører økte kostnader. Kostnader til skytjenester og datalagring føres i sin helhet på én avdeling, mens det i hovedsak er andre avdelinger i organisasjonen som beslutter

gjennomføring av prosjekter som påvirker lagringsbehovet. Avdelingen har dermed i liten eller ingen grad økonomiske insentiver til å gjøre prioriteringer av ressursbruk på disse områdene.

Vi anbefaler at Ruter i forbindelse med neste budsjettprosess lager en oversikt over hvilke felleskostnader som selskapet har i dag og innfører rutiner for fordeling av kostnader som faller på flere avdelinger ut på de enkelte avdelingene. I dette arbeide bør det tilstrebtes å finne en fordelingsnøkkel som i størst mulig grad reflekterer hva som er kostnadsdrivende. For kostnader til kontorplasser kan for eksempel antall ansatte benyttes som fordelingsnøkkel, mens for skytjenester/digital lagringsplass kan for eksempel lagringsplass eller prosjektdimensjonen i Ruters regnskapssystemer benyttes. DFØ viser til at kostnadene ved kjøp av skytjenester lett kan eskalere, og anbefaler virksomheter å utarbeide en skystrategi der avtaleforvaltning og kostnadskontroll er tema (DFØ, 2022). Det er viktig å sikre at skystrategien blir godt forankret i ledelsen (DFØ, 2021). Vi kjenner ikke til at Ruter i dag har en skystrategi.

Videreutvikle nøkkeltall for utvikling i ressursbruk til intern administrasjon

I årsrapporten for 2022 fremgår det at administrativ effektivitet er målt som antallet administrative årsverk delt på totalt antall årsverk. Dette tallet var på 10,9 prosent i 2022, likt som målet for året. Det fremgår ikke hva som er definert som administrative årsverk og hvordan måltallet er bestemt. I styringsindikatorene måles effektiv økonomisk drift basert på prognoser på kostnader for året sett opp mot budsjettet ramme. Dette nøkkeltallet sier lite om kostnadseffektivitet og indikerer heller forventninger om budsjettavvik og handlingsrom for eventuelt andre prioriteringer i Ruters prognosemøter. Vi anbefaler at Ruter etablerer prestasjonsindikatorer som er bedre egnet til å vise utvikling i kostnadseffektivisering.

Dette tiltaket bør ses i sammenheng med en eventuell etablering av effektivitetsrapportering til eierne som er omtalt under tiltak 2. Nedenfor oppstilles ulike typer nøkkeltall som kan illustrere utvikling i intern ressursbruk og effektivitet.

- **Arbeidskraftkostnader per ansatt** måler hvor mye det koster å opprettholde hver ansatt. Det inkluderer lønn, fordeler og eventuelle andre utgifter knyttet til arbeidskraft. Lavere arbeidskraftkostnader per ansatt over tid kan indikere kostnadseffektiviseringer. For at indikatoren skal gi mest mulig styringsinformasjon kan kostnadene fordeles på ulike stillingskategorier slik at det også er mulig å sammenligne kostnadsnivåer mot annen lønnsstatistikk.
- **Kostnadsandel til drifts av mobilitetstilbudet (selskapsinterne kostnader)** måler hvor mye av budsjettet som går til administrasjonskostnader sammenlignet med de totale kostnadene. Lavere andel til administrasjon kan indikere bedre kostnadskontroll i selskapet. Her kan det være hensiktsmessig å dele inn i underkategorier av administrasjon, som vist under tiltak 11. Dette kan synliggjøre hvor høy kostnadsandel som er knyttet til rene støttefunksjoner og konsernoppdrag, operative oppgaver og administrasjon knyttet til rutedrift sett opp mot Ruters samlede kostnader.
- **Gevinstrealisering av investeringer og tiltak** måler hvor mye gevinster en konkret investering genererer sammenlignet med kostnadene. Høyere gevinster enn kostnader kan indikere kostnadseffektivitet. Målinger av faktisk oppnådde gevinster for eksempel av Ruters investeringer i digitale løsninger kan synliggjøre effektiviseringer i form av redusert tidsbruk på oppgaver som medfører kostnadsreduksjoner, økt måloppnåelse eller annen type effektivisering.
- **Kostnader per transaksjon** måler kostnader per enhet innenfor ulike områder som kundebehandling, saksbehandling eller lignende. Dette kan være nyttige indikatorer for å se på effektiviteten i administrative prosesser. Eksempler på slike indikatorer er kostnader til kundeservice per kundeforhold, kostnader til saksbehandling av skoleskyssvedtak per vedtak eller kostnader til Ruter-appen per brukerinteraksjon.

7. Referanser

- BDO. (2016). *Evaluering av Ruter AS*. Oslo: BDO.
- BDO. (2018). *"Effektivitet og økonomi Ruter" for Ruter AS*. Oslo: BDO.
- DFØ. (2021, 12 15). *Skyreisen*. Hentet fra Anskaffelser:
<https://markedsplassen.anskaffelser.no/veiledning/skyreisen/22>
- DFØ. (2022, 4 26). *Kostnadskontroll ved bruk av skytjenester*. Hentet fra Anskaffelser.no:
<https://markedsplassen.anskaffelser.no/nyhetsarkiv/kostnadskontroll-ved-bruk-av-skytjenester>
- Finansdepartementet. (2021). *Meld. St. 14 (2020 –2021) Perspektivmeldingen 2021*. Oslo: DSS.
- Ipsos. (2019). *Omdømmeprisen 2019*. Hentet fra <https://www.ipsos.com/nb-no/ipsos-gir-ruter-omdømmeprisen-2019>
- Kamargianni et.al. (2016). *A critical review of new mobility services for urban transport*. Transportation Research Procedia.
- Kollektivtrafikkforeningen. (2023, mai). *Markedsoversikt buss vår 2023*. Hentet juli 4, 2023 fra
<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fkollektivtrafikk.no%2Fapp%2Fuploads%2F2023%2F06%2FMarkedsoversikt-buss-var-2023.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>
- Kommunerevisjonen. (2021). *Rapport 18/2021 Ruters ruteplanlegging*. Oslo: Kommunerevisjonen.
- KS. (2023). *Kommunal deflator for 2023 og 2024*. Hentet juli 3, 2023 fra
<https://www.ks.no/fagomrader/okonomi/sjefokonomens-side/kommunal-deflator-for-2023-og-2024/>
- Leknes, S. (2020). *Voksende byer og aldrende bygder*. Hentet september 01, 2023 fra
<https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/voksende-byer-og-aldrende-bygder>
- Norconsult og Ruter. (2022). Hentet fra Strategi for mobilitetstilbudet:
<https://experience.arcgis.com/experience/74d06a162da44de3914499b6c4411e73/page/INTRODUKSJON/>
- Nord Pool. (2023). *Day-ahead prices*. Hentet juli 3, 2023 fra <https://www.nordpoolgroup.com/en/Market-data/1/Dayahead/Area-Prices/NO/Monthly/?view=table>
- NRK. (2023, juli). *Sykeltrafikken i Oslo øker*. Hentet fra <https://www.nrk.no/osloogviken/sykeltrafikken-i-oslo-okker-1.16480061>
- NVE. (2021). *NVE Rapport nr. 29/2021 Langsiktig kraftmarkedsanalyse 2021-2040*. Oslo: NVE.
- NVE. (2023, 9 14). *Virkninger på kraftsystemet av ulike nettløsninger for vindkraft til havs*. Hentet fra Havvind:
<https://www.nve.no/energi/energisystem/havvind/virkninger-paa-kraftsystemet-av-ulike-nettloesninger-for-vindkraft-til-havs/>
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023). *Meld. St. 6 (2022-2023) Et grønnere og mer aktivt statlig eierskap*. Oslo: DSS.
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2023, august 16). *Regjeringen.no*. Hentet fra Statens ti prinsipper for god eierutøvelse: <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/statlig-eierskap/eierstyring-og-ledelse/id613433/>
- Næringsministeren. (2022). *Krevende tider for næringslivet - fleksibilitet i offentlige kontrakter*. Oslo: Oslo.
- Opinion. (2022). *Reisevaner i de 8 største byområdene 2021*.
- Oslo Economics. (2022). *Enhetskostnader til utredningsformål*. Oslo: Oslo Economics.
- Oslo Economics. (2022). *Kompetanse- og kunnskapsbehov for det*.

- Oslo kommune. (2023). *Leveranseavtale mellom Oslo kommune og Ruter AS for 2023*.
- Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. (2019). *Eierstrategi for Ruter AS*.
- Reuters. (2022). *E--bus deal puts Oslo on track for zero-emissions public transport goal*. Hentet fra <https://www.reuters.com/world/europe/e-bus-deal-puts-oslo-track-zero-emissions-public-transport-goal-2022-10-14/>
- Ruter. (2009). *K2010 Ruters strategiske kollektivtrafikkplan 2010-2030*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2015). *M2016 Fra dagens kollektivtrafikk til morgendagens mobilitetsløsninger*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2017). *Fremtidens reiser - Nye teknologiske trender og betydningen for mobilitet*.
- Ruter. (2017). *Årsrapport 2016*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2018). *Utslippsfri kollektivtransport i Oslo og Akershus*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2019). *Årsrapport 2018*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2020). *Målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2021). *Fremkommelighet for kollektivtransport. Kartlegging av muligheter og effekter*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2021). *Ruter Aldersvennlig transport - Konseptevaluering*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2021). *Ruters veileder for planlegging av linjenettet*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2022, august 29). *Hurtigbåtene i Oslofjorden blir utslippsfrie sommeren 2024*. Hentet fra <https://www.mynewsdesk.com/no/ruter/news/hurtigbaatene-i-oslofjorden-blir-utslippsfrie-sommeren-2024-452944>
- Ruter. (2022, november 23). *Nå kan du leie elsparkesykler i Ruter-appen*. Hentet fra <https://ruter.no/presserom#/news/naa-kan-du-leie-elsparkesykler-i-ruter-appen-457811>
- Ruter. (2023). *Indeksregulering i buss- og båtkontrakter*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2023). *Årsrapport 2022*. Oslo: Ruter.
- Ruter. (2023b). *Hvordan kan EU sitt reguleringsarbeid påvirke kollektivtrafikken i Norge*. Hentet September 13, 2023 fra <https://kollektivtrafikk.no/app/uploads/2023/03/Hvordan-kan-EU-sitt-reguleringsarbeid-pavirke-kollektivtrafikken-i-Norge-Ruter-As-2023.pdf>
- Ruter AS. (2014/2019). *Vedtekter for Ruter AS*.
- Samferdselsdepartementet. (2018). *Handlingsplan for kollektivtransport*.
- Samferdselsdepartementet. (2021). *Meld. St. 20 (2020-2021): Nasjonal transportplan 2022-2033*.
- Sopra Steria. (2023). *Evaluering av Ruters overtakelse av tilrettelagt transport*.
- Sporveien. (2023). *Årsrapport 2022*. Oslo: Sporveien .
- SSB. (2022). *Regionale befolkningsframskrivninger*. Hentet fra <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivninger/statistikk/regionale-befolkningsframskrivninger>
- SSB. (2023). *Pandemi og strømstøtte – konsumprisindeksen*. Kongsvinger: SSB.
- Statens vegvesen. (2014). *Kollektivhåndboka, v123*.
- Stortingets utredningsseksjon. (2022, 10 28). *ABE-reform (ACPD) og presentsats i Danmark, Sverige, Finland, .* Hentet fra Stortinget: <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/utredningsseksjonen/utredningsnotater/2022/notat-om-automatiske-budsjettkutt-acpd-i-enkelte-andre-land-2022303.pdf>

- Transportøkonomisk institutt. (2017). *Etterspørselseffekter på tvers av transportmidler - hovedfunn* (presentert på Kollektivforum 12.12.2017).
- Transportøkonomisk institutt. (2019). *Generalisert reisetid - hvordan oppleves arbeidsreiser i norske byer?*
- Transportøkonomisk institutt. (2020). *Helseeffekter av aldersvennlig transport.*
- Transportøkonomisk institutt. (2022). *Sosial bærekraft og mobilitet - en studie av sosiale og geografiske forskjeller i Viken og Oslo.*
- TØI. (2017). *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten.* Oslo: TØI.
- TØI. (2020). *Trafikksikkerhet i busstransport - En analyse av kravene som Ruter stiller til bussoperatører i kontrakter.* Oslo: TØI.
- Urbanet. (2020). *Utvikling av rutetilbud.*
- Vista Analyse. (2018). *Anbud i bussmarkedet - samfunnsøkonomiske konsekvenser.* Oslo: Vista Analyse.
- Vista Analyse. (2022). *Kollektivtransport i Innlandet: Anbud eller drift i egenregi?* Oslo: Vista Analyse.

Vedlegg A Detaljert gjennomgang av utviklingen av kollektivtrafikken i Ruter-området og ressursbruk i Ruter

A.1 Kollektivtilbudet i Ruter-regionen og bidrag til samfunnsoppdraget

I det følgende ser vi nærmere på indikatorer og datapunkt som beskriver kollektivtransporten i Ruters område i lys av ansvaret som Ruter er satt til å forvalte, jf. kapittel 3.1. I kapittel A.1 presenteres utviklingen i tjenestetilbudet for det faste linjenettet. Andre transporttjenester som Ruter tilbyr og hvordan utviklingen har vært for disse, omtales kort i kapittel A.2.

Flere av indikatorene som vises til i dette kapitlet er sterkt påvirket av Covid-19-pandemien. Pandemien utgjorde et betydelig skift i befolkningens reiseaktivitet og reisemiddelvalg. Også i «den nye normalen» ser folks reisevaner annerledes ut enn før pandemien. For å få et mer helhetlig bilde av utvikling i kollektivtransporten i Oslo og Akershus, benytter vi i dette kapitlet en del data som går helt tilbake til opprettelsen av Ruter. Vi går i liten grad i detalj om virkninger av pandemien, men forsøker å fokusere på de lange utviklingstrekkene og hvordan Ruters tjenestetilbud har utviklet seg.

A.1.1 Trafikkutvikling og markedsandel

Eiernes overordnede mål for Ruter bygger opp under den nasjonale målsetningen om nullvekst i personbiltrafikk. I Eierstrategi for Ruter (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2019) finner vi at Ruter skal «*Bidra til styrket markedsandel, ved at flere velger kollektivtransport framfor bil*».

Ruters operasjonelle nøkkeltall viser en betydelig vekst i både produksjon og bruk av kollektivtransport siden opprettelsen av Ruter (Figur A-1, Figur A-2, Figur A-3). Sammenliknet med 2008 ble det i fjor produsert 67 prosent flere avganger og 107 prosent flere plasskilometer når man ser alle Ruters driftsarter samlet. I samme periode økte antall utførte reiser (påstigninger) med 39 prosent, men ser vi utviklingen frem til pandemien isolert var økningen på 62 prosent.

Ruters trafikkindeks (Figur A-4 og Figur A-5) viser at veksten i kollektivreiser, her inkludert togreiser, har vært større enn for biltrafikk. Selv om befolkningen i regionen har økt, har veksten i motorisert ferdsel i all

hovedsak skjedd ved kollektivtransport. I Oslo er biltrafikken, målt ved Statens vegvesen sin trafikkindeks for området, omtrent på samme nivå som i 2007.⁸ I Akershus har biltrafikken økt noe, men ikke i like stor grad som antall kollektivreiser. Veksten i kollektivreiser har siden 2007 vært større i Akershus enn i Oslo. Styrkingen av regionbuss-tilbudet har trolig bidratt til utvikling i kollektivreiser i Akershus.

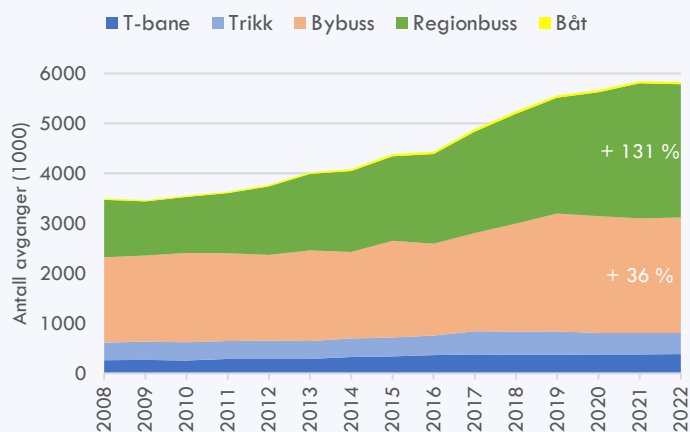
Trafikkutviklingen viser at regionen i betydelig grad har lyktes med å få folk til å velge kollektiv fremfor å kjøre egen bil. Figur A-6 og Figur A-7 viser markedsandeler for ulike reisemidler i Ruter-området. Utviklingen viser at andelen reiser i området som gjennomføres med kollektiv har styrket seg siden 2007. Kollektivandelen er størst i Oslo, men veksten over tid har vært noe sterkere i Akershus.

Utvikling i trafikkbildet i regionen påvirkes imidlertid av en rekke faktorer, i tillegg til kollektivtilbudet. Eksempler på forhold som avgjør folks reisevalg er infrastrukturbygginger, bompenge-satser, trafikk- og parkeringsrestriksjoner, utvikling i servicetilbud og introduksjon av alternative kjøretøy slik som for eksempel elsparkesykler.

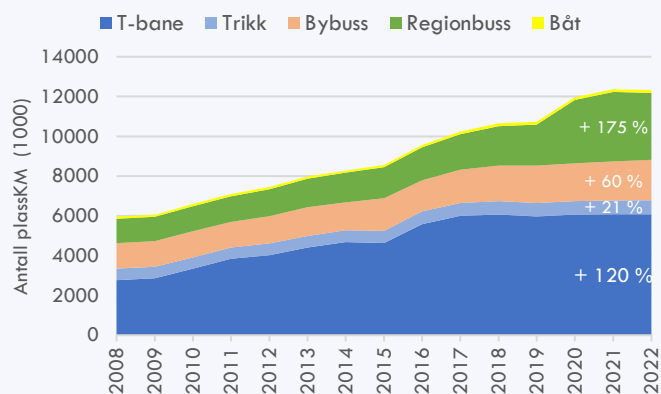
Pandemien representerer et betydelig skift i folks reisemiddelvalg. I 2021 og 2022 ble befolkningen anmodet om å ikke reise kollektivt og reisemiddelfordelingen disse årene viser en betydelig nedgang i kollektivandel, til fordel for gange, sykkel og bil. I dag er andelen kollektivreiser noe lavere enn før pandemien, mens andel bilreiser er tilbake på omtrent samme nivå som i 2019. Markedsandelen for sykkel og gange ser ut til å videreføres på et høyere nivå enn før pandemien.

⁸ Vegtrafikkindeksen er regnet ut fra rundt 1 200 utvalgte tellepunkt, der trafikken blir registrert kontinuerlig hele året

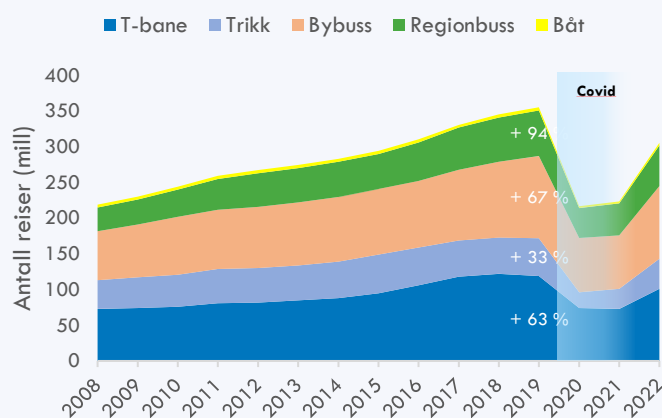
Figur A-1: Utvikling i antall avganger



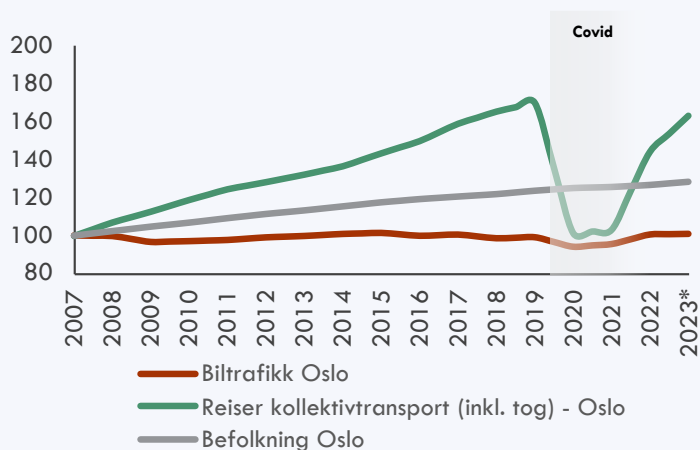
Figur A-2: Utvikling i antall plasskilometer



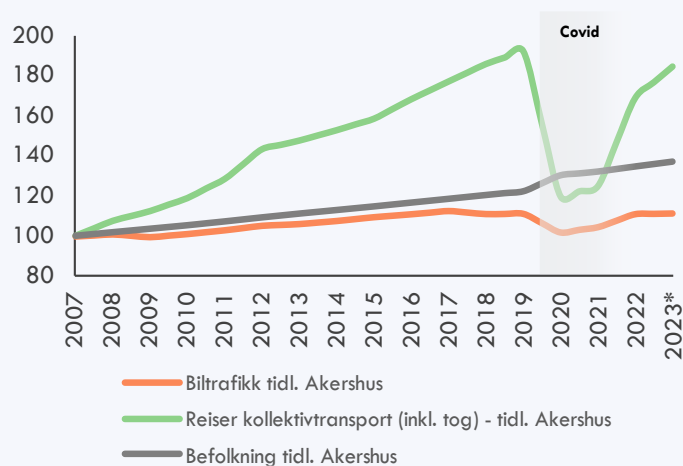
Figur A-3: Utvikling i antall reiser (påstigninger)



Figur A-4: Trafikkindeks Oslo



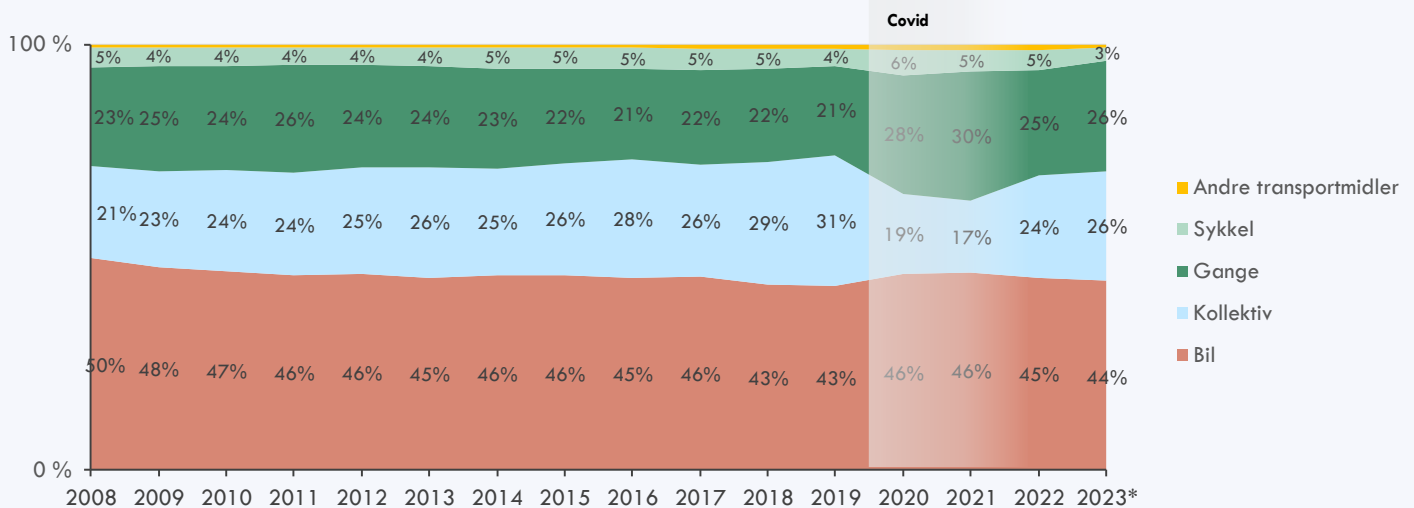
Figur A-5: Trafikkindeks Akershus



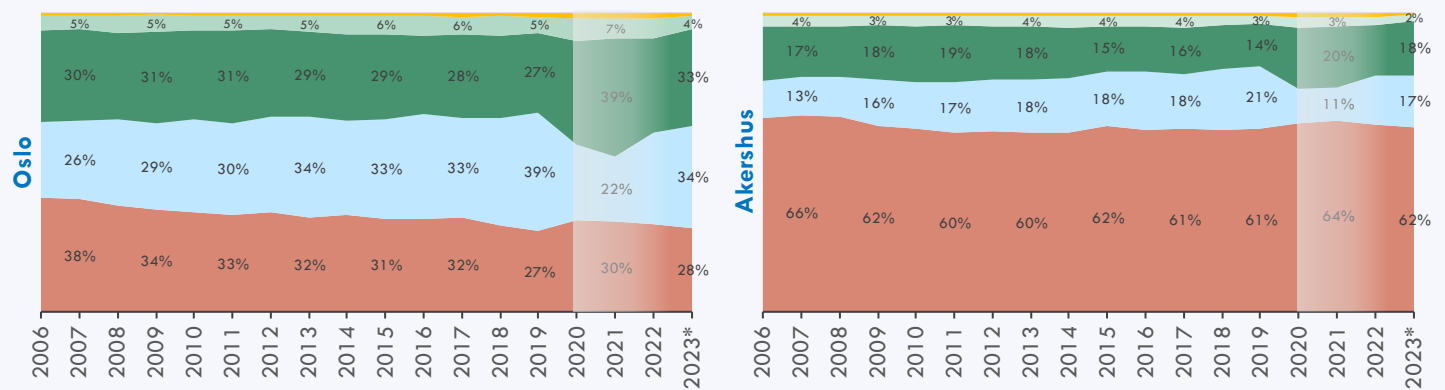
*Tom. Mai 2023.

Kilder: Figur A-1, Figur A-2 og Figur A-3 er basert på operasjonelle nøkkeltall fra Ruters årsrapporter. Figur A-4 og Figur A-5 er basert på tall fra Ruter, Statens vegvesens og befolkningsdata fra Oslo og Akershus. Estimert for 2023 er gjort av Oslo Economics med utgangspunkt i foreløpige tall fra samme kilder.

Figur A-6: Utvikling i markedsandeler for Ruters område samlet



Figur A-7: Utvikling i markedsandeler for Oslo (til venstre) og Akershus (til høyre)



Kilde: Ruter MIS

A.1.2 Kollektivtilbudets attraktivitet

Ruters viktigste bidrag til at folk velger kollektiv framfor å kjøre bil er å legge til rette for et attraktivt kollektivtilbud som er konkurransedyktig med privatbil. I hvilken grad kollektivtilbudet anses som et attraktivt og konkurransedyktig alternativ sammenlignet med privatbilen avhenger av flere faktorer. I dette kapitlet ser vi nærmere på utvalgte kvalitetsindikatorer for rutetilbudet i Oslo og Akershus, med utgangspunkt i hva litteraturen peker på som særlig viktige egenskaper ved et konkurransedyktig kollektivtilbud.

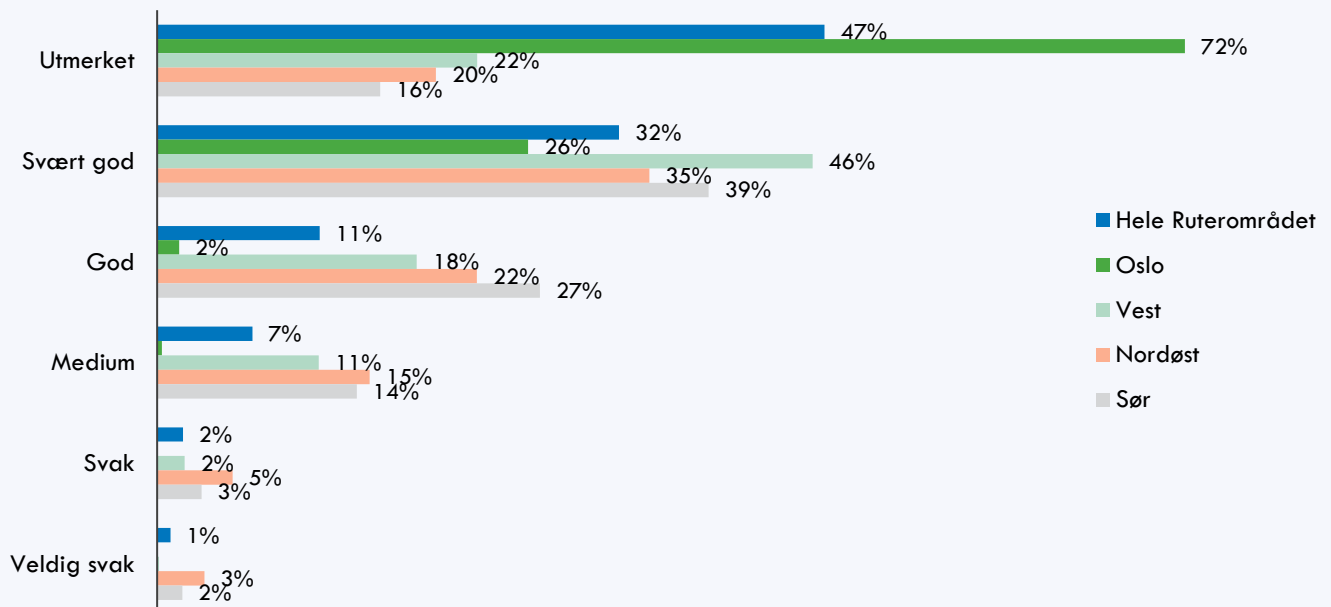
Tilgang på kollektiv

God kollektivtilgang trekkes ofte frem som særlig viktig for kollektivtilbudets konkurransedyktighet, og vurderes ofte langs to dimensjoner: flatedekning (avstand til nærmeste holdeplass) og frekvens. Vi har benyttet analyseverktøyet Ruter Radius for å analysere kollektivtilgangen langs disse to dimensjonene, med utgangspunkt i dagens rutetilbud.

Resultatet, som fremkommer av Figur A-8, viser at 90 prosent befolkningen i området har *utmerket, svært god* eller *god* tilgang til kollektivtransport der de bor. Videre ser vi at befolkningen i Oslo har jevnt over bedre tilgang til kollektivtjenester enn resten av Ruters område. Det er også dette området som har størst befolkningstetthet og dermed kan forventes å ha størst effektivitetsgevinster av at folk reiser kollektivt.

Reisevaneundersøkelsen fra 2021 (Opinion, 2022) viser at befolkningen i Ruters område jevnt over opplever bedre kollektivtilgang enn andre norske storbyområder. Nær 80 prosent av respondentene i Oslo og Akershus oppgir at de har *svært god* eller *god* kollektivtilgang. Andelen som svarer det samme i Bergensregionen, Trondheimsområdet og Nord Jæren er litt under 70 prosent, for alle byområdene. Landsgjennomsnittet er rundt 50 prosent.

Figur A-8: Befolkningens tilgang på kollektiv



Definisjoner:

Antall avganger	Avstand til holdeplass					
	Under 500 m	500 m – 1 km	1 km – 1,5 km	1,5 km – 2 km	Over 2 km	
≥ 8 pr. time	Utmerket	Svært godt	Medium	Medium	Dårlig	
≥ 4 pr. time	Svært godt	Godt	Medium	Svakt	Dårlig	
≥ 2 pr. time	Godt	Medium	Svakt	Svakt	Dårlig	
≥ 1 pr. time	Medium	Svakt	Svakt	Veldig svakt	Dårlig	
< 1 pr. time	Veldig svakt	Veldig svakt	Veldig svakt	Veldig svakt	Dårlig	

Geografisk inndeling:

	Kommuner	Befolkning	Landareal (km ²)	Innbyggere/km ²
Oslo	Oslo	699 827	426	1643
Akershus	Bærum, Asker	225 070	553	407
Vest	Lillestrøm, Lørenskog, Ullensaker, Eidsvoll, Nittedal,	312 660	3 680	85
Akershus Nordøst	Rølingen, Aurskog-Høland, Nes, Nannestad, Gjerdrum, Hurdal			
Akershus Sør	Nordre Follo, Ås, Nesodden, Vestby, Frogn, Enebakk	147 783	772	191

Beregninger gjort av Oslo Economics med bruk av analyseverktøyet RuterRadius. RuterRadius er et enkelt kartbasert analyseverktøy som blant annet kan brukes til å kartlegge kollektivsystemets dekningsområde og markedspotensial. Verktøyet bruker aggregerte befolkningsdata (100*100m), holdeplasslokasjoner og rutetilbud ved hver holdeplass. Tilbudskvaliteten er definert som en kombinasjon av avstand til nærmeste holdeplass og tilhørende frekvens i kollektivtilbudet. Definisjoner av utmerket, svært godt, godt, medium, svak eller veldig svak kollektivtilgang er gjort av Urbanet (nå Asplan Viak). Definisjonene er generelt strengere enn hva som legges til grunn i tilsvarende studier andre steder. Eksempelvis vil det som i Den nasjonale reisevaneundersøkelsen kategoriseres som «svært god tilgang» (høyeste score) kun bli definert som «god tilgang» i systemet som er benyttet her.

Reisetidsforhold mellom kollektivtransport og bil

Litteraturen viser til at kollektivtransportens konkurransevne mot bil avhenger sterkt av den relative reisetiden, og det er etablert praksis å analysere reisetidsforholdet mellom de to for å forstå deres markedsandeler. Litteraturen er klar på at jo lengre reisetiden med kollektivtransport er i forhold til bil, desto dårligere konkurransedyktighet og lavere markedsandel (Transportøkonomisk institutt, 2019).

Norconsult har på oppdrag fra Ruter analysert reisetidsforholdet mellom kollektiv og bil mellom utvalgte knutepunkt i regionen. Resultatene viser at

kollektivtilbudet generelt er svært konkurransedyktig sammenliknet med bil mellom knutepunktene. Ingen av reisetidsforholdene er over to, som ansees å være en øvre grense dersom kollektivtransport skal være et reelt alternativ til bil. Analysen viser videre at kollektivreiser er særlig konkurransedyktig ved reiser til/fra knutepunkt i Oslo sentrum (markert i grått) sammenliknet med andre knutepunkt, men dårligere til/fra andre knutepunkt i Oslo (Skøyen, Helsefy, Nydalen).

Dette er en forenklet tilnærming for å studere reisetidsforhold, ettersom den kun ser på reisetid fra

knutepunkt til knutepunkt og ikke reiser til/fra knutepunktet med bytte(r) underveis–Litteraturen viser til at behov for bytter på en kollektivreise virker negativt på konkurransedyktighet mot bil (Transportøkonomisk institutt, 2019). Ruters knutepunktstrategi har til formål å minimere bytteulempene for de reisende og samtidig skape gevinster gjennom effektiv utnyttelse av materiell (utnytte forskjeller i kapasitet, hastighet og fleksibilitet) og fremkommelighet i de mest trafikkerte områdene.

Transportøkonomisk institutt (2019) har gjort en mer omfattende og helhetlig studie av reisetidsforhold mellom ulike transportformer i norske storbyområder. Analysen tar for seg ulike arbeidsreiser (fra dør til dør) innenfor byområdene, definert med utgangspunkt i data fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen. Analysen hensyntar flere reiseelementer som er viktige for kollektivtilbudets konkurransedyktighet, herunder tilgjengelighet, ventetid, behov for bytter og trengsel ombord. Rapporten viser at kollektivtilbudet i Osloområdet i stor grad er konkurransedyktig med bil, særlig sammenliknet med andre storbyområder. 63 prosent av befolkningen i området har det som betegnes som et svært eller meget godt kollektivtilbud på arbeidsreiser til sentrum. Tilsvarende andel for Trondheimsregionen, Bergensområdet og Nord-Jæren er 50, 19 og 11 prosent. I alle storbyområdene faller andelen når man ser på reisemål utenfor sentrum, men Osloområdet scorer gjennomgående bedre enn andre storbyområder.

Brukervennlighet og komfort

Av andre faktorer som kan påvirke kollektivtransportens konkurransedyktighet er brukervennlighet (tilgang til informasjon, billetter etc.) og komfort (se blant annet Urbanet (2020)). Slike faktorer bidrar til å gjøre reisen enklere og mer behagelig. Empirien viser imidlertid at disse faktorene har begrenset effekt på kollektivtilbudets

Tabell A-1: Billettpriser i norske storbyområder. Pris for voksen, uten rabatter innenfor én sone

	Enkeltbillett	Månedskort
Oslo/Akershus (Ruter)	40 kr*	853 kr
Bergen (Skyss)	40 kr	755 kr
Trondheim (AtB)	43 kr	920 kr
Nord-Jæren (Kolumbus)	42 kr	630 kr**

Kilde: Priser hentet fra tilbyderens hjemmesider, september 2023

* Reis-rabatten vil gi kvantumsrabatt over tid

** På skrivende tidspunkt gir Stavanger kommune gratis månedskort til sine innbyggere

Sømløse og enkle reiser gir mer attraktivt kollektivtilbud

Eierstrategien for Ruter (2019) og leveranseavtalene (2023) sier at Ruter skal bidra til å «styrke samspillet mellom gange, sykkel, kollektiv og andre grønne mobilitetsformer». Et konkret virkemiddel i denne sammenheng er Ruter-appen. Kart- og planleggingsverktøyet gjør det mulig for brukerne å planlegge hele reisen, fra dør til dør, inkludert de delene av reisen som ikke foregår med kollektiv. Appen gir i tillegg forslag til sykkelrute, som et alternativ til å bruke kollektiv. Det er også mulig å se og booke tilgjengelige bysykler i Oslo i kartet. Videre har det siden 2022 vært mulig å se og booke tilgjengelige elsparkesykler gjennom Ruter-appen. Bysyklene og elsparkesykler er kun tilgjengelige i Oslo. Tilgang til mikromobilitet og sykkel gjennom Ruter-appen kan bidra til mer effektive reiser fra dør til dør og på den måten et mer attraktivt mobilitetsstilbud.

konkurransedyktighet sammenliknet med bil (Transportøkonomisk institutt, 2019).

Pris for kollektivtransport (reisekostnader)

Litteraturen viser at prisen på kollektivreiser har begrenset innvirkning på kollektivtilbudets konkurransedyktighet (Transportøkonomisk institutt, 2017). Beregninger av krysspraisalstisiteter mellom transportmidler viser at de reisende er mer sensitive for endringer i bilkostnader enn endringer i kollektivpriser (Transportøkonomisk institutt, 2017). Det vil si at økte kostnader ved bilbruk er mer effektivt for å få reisende til å velge kollektiv enn lavere billettpris for kollektivreiser. Samtidig viser Ruters markedsundersøkelser at respondentene oppgir at reisekostnader har blitt viktigere for de reisende de siste årene.

En enkel sammenlikning viser at prisene i Ruters område i stor grad er på nivå med andre norske storbyområder (Tabell A-1). Kostnadene ved å kjøre bil i Oslo og Akershus er relativt høye sammenliknet med de fleste andre storbyområder i Norge (Transportøkonomisk institutt, 2019). Sistnevnte virker isolert sett positivt for kollektivtilbudets konkurransedyktighet.

A.1.3 Tilfredshet og omdømme

Et godt kollektivtilbud kjennetegnes av høy tilfredshet blant brukerne og befolkningen. Ruters markedsundersøkelser viser at viktige drivere for tilfredshet i stor grad sammenfaller med hva litteraturen peker på som viktige faktorer for konkurransedyktighet. Over tid viser Ruters undersøkelser at viktige drivere for tilfredshet er:

- Antall avganger
- Gangavstand fra bosted
- Mulighet for å reise direkte

- Ventetid ved bytte

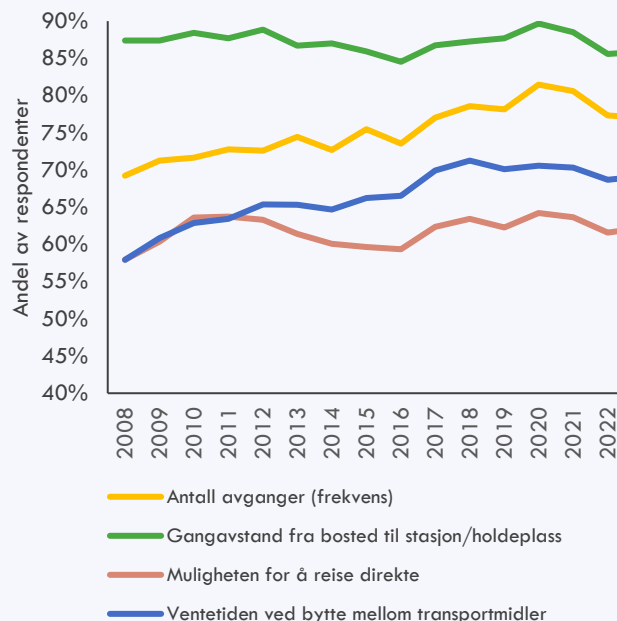
Antall avganger troner i samtlige undersøker øverst, mens rangeringen av de øvrige tre driverne varierer litt fra år til år. Figur A-9 viser utvikling i tilfredshet for disse fire faktorene over tid. Figuren viser stabil eller positiv utvikling i alle fire. Tilfredshet med *ventetid ved bytter* har styrket seg mest, men vi ser også en tydelig positiv utvikling i det som kan ansees som den viktigste driveren, *antall avganger*. Dette er naturlig å se i sammenheng med at det i perioden har vært en kraftig økning i antall avganger i regionen, jf. kapittel 3.2.1).

Utover de driverne som fremgår av figuren, viser Ruters markedsundersøkelse høy tilfredshet med *komfort, ruteinformasjon og tilgjengelighet for kjøp av billett*, med særlig positiv utvikling i de to sistnevnte fra 2017 fram til i dag. Tilfredshet med andre aspekter ved kollektivtilbudet er jevnt over stabilt eller stigende over tid. I et kortere tidsperspektiv ser vi at *tilfredshet med pris* faller markant fra 2020 til 2022.

Samlet sett viser Ruters markedsundersøkelser positiv utvikling i tilfredshet med kollektivtilbudet over tid, både blant befolkningen som helhet og blant dem som bruker tilbudet regelmessig (se Figur A-10). BEST-undersøkelsen, som sammenlikner befolknings-tilfredshet mellom ulike storbyer, viser at tilfredsheten blant befolkningen i Ruters område er høy i nasjonal sammenheng og på nivå med Stockholm og Helsinki. (se Figur A-11).

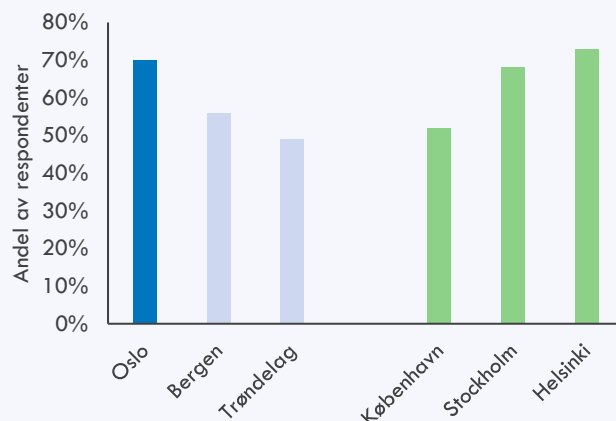
Omdømme reflekterer kvaliteten på tjenesten som produseres, i tillegg til selskapets tillit, ansvarlighet og troverdighet. Ruter gjennomfører en egen befolkningsundersøkelse knyttet til omdømme. Omdømmeundersøkelsen viser utvikling i omdømme siden 2017. Gjennom markedsundersøkelsen MIS har man i tillegg indikatorer på omdømme som strekker

Figur A-9: Tilfredshet ved utvalgte aspekter ved kollektivtilbudet (reisende)



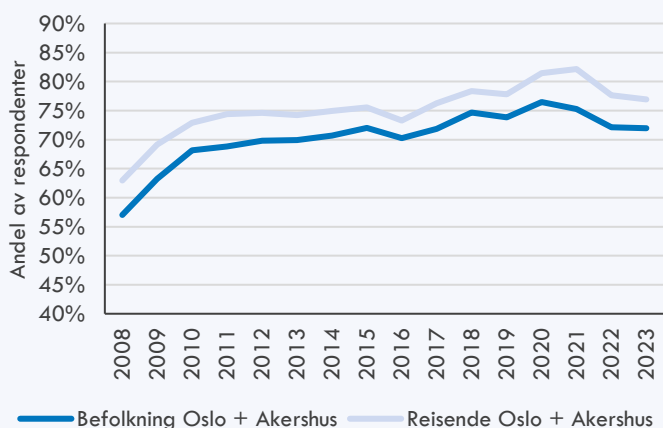
Kilde: Ruter MIS, 2008- mai 2023. «(Reisende)» er definert som de som bruker kollektivtilbudet en gang i måneden eller oftere

Figur A-11: Sammenlikning av befolkningstilfredshet – «Hvor fornøyd er du totalt sett med kollektivtrafikken?» (2022)



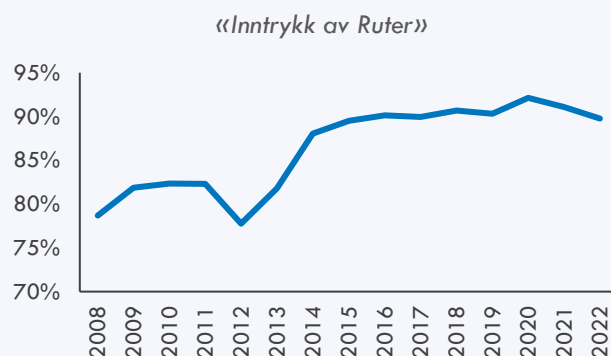
Kilde: BEST-undersøkelsen

Figur A-10: Tilfredshet med kollektivtilbudet – «alt i alt»



Kilde: Ruter MIS, 2008- mai 2023. «Reisende» er definert som de som bruker kollektivtilbudet en gang i måneden eller oftere

Figur A-12: Omdømme-indikator fra befolkningsundersøkelsen



Kilde: Ruter, befolkningsundersøkelsen

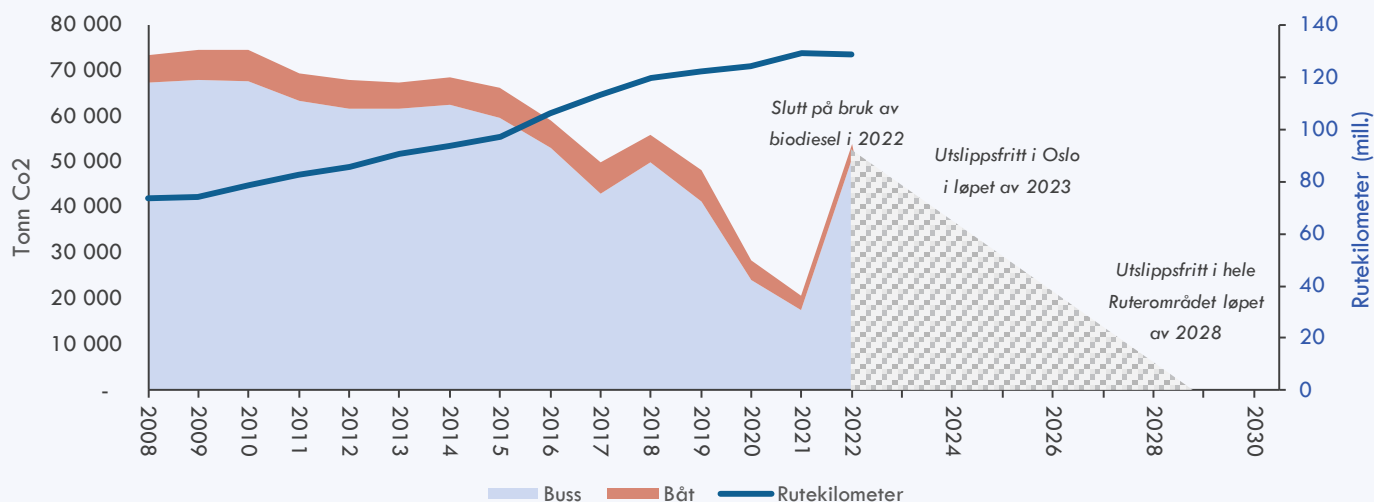
seg lenger tilbake i tid (spørsmål om «inntrykk av Ruter») har blitt brukt som indikatorer i tidligere årsrapporter). I Figur A-12 har vi sammenstilt data fra de to undersøkelsene. Figuren viser jevnt over positiv utvikling i omdømme over tid, men at omdømme svekkes fra 2021 til 2022. I 2019 fikk Ruter anerkjennelse for den positive utviklingen siden 2012 og Ruter mottok Ipsos' omdømmepris for å ha «oppnådd en betraktelig forbedring av sitt omdømme i befolkningen i Oslo og Akershus og har lyktes å flytte negative holdninger til positive.» (Ipsos, 2019). Ruters omdømmescore ligger i dag høyere enn andre mobilitetsaktører som SAS og VY, men lavere enn Flytoget. Flytoget har i lengre tid vært en omdømmevinner i befolkningen, uavhengig av bransje.

A.1.4 Utslipp og miljøpåvirkning

Ruters viktigste bidrag for reduserte klimagassutslipp og bedre lokalmiljø er å tilby et konkurransedyktig kollektivtilbud slik at flere velger å la bilen stå. Samtidig er det også et mål at utslipp og miljøpåvirkning fra kollektivtransporten er så lavt som mulig. I eierstrategien heter det at Ruter skal «bidra til grønn omstilling gjennom reduksjon av klima- og miljøutslipp fra kollektivtrafikken» (Oslo kommune og Akershus fylkeskommune, 2019).

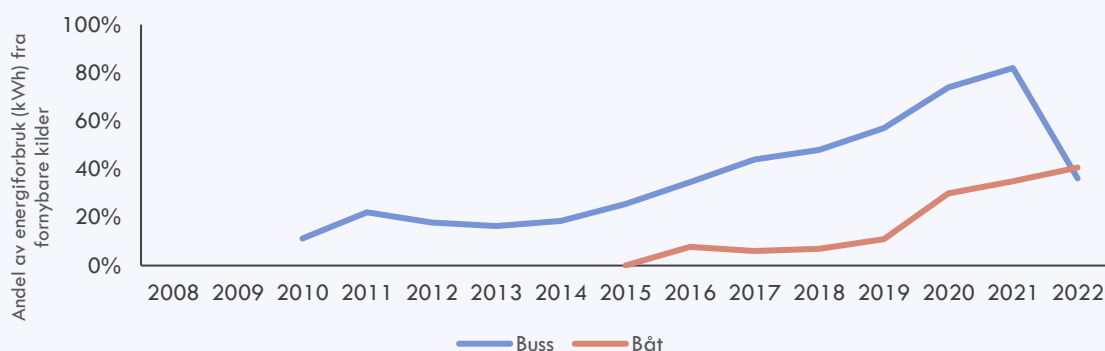
T-bane og trikk er helelektrisk og regnes som utslippsfrie. Buss- og båttransporten var i utgangspunktet basert på diesel. For å redusere utslippene fra disse transportmidlene har bruk av biodiesel og biogass spilt en viktig rolle. I 2018 fikk

Figur A-13: Utslipp fra kollektivtransport og utvikling i produksjonsvolum



Kilde: Ruter. Skissert utvikling i utslipp fremover i tid (stiplet linje) er en lineær fremskrivning fra 2022 til 100% utslippsfri i 2029.

Figur A-14: Fornybarandeler for buss og båt



Kilder: Beregning av fornybarandeler frem til 2017 er gjort av Oslo Economics med utgangspunkt i data fra Ruters årsrapporter. For årene 2017-2022 er fornybarandeler hentet fra miljørapportering i årsrapporten for 2022.

Kommentar til 2022: Med bakgrunn i økte avgifter og endret omsetningskrav for biodrivstoff besluttet Ruter mot slutten av 2021 å gå tilbake til bruk av fossil diesel for store deler av rutetilbudet. Utformingen av omsetningskravet medfører uansett at klimaeffekten i et samfunnsperspektiv er lik null dersom Ruter hadde fortsatt med biodrivstoff. Omsetningskravet stiller krav til selskapene som selger drivstoff om at 17% av deres totale salg må være biodrivstoff. Dette innebærer at dersom Ruter hadde opprettholdt forbruk av biodiesel fra tidligere år, ville konsekvensen vært redusert innblanding for andre kunder, og dermed ingen utslippsreduksjon (Ruter, 2023).

Ruter mål om at all kollektivtransport i området skulle være utslippsfri i løpet av 2028. I perioden 2012 til 2019 ble det gjort forsøk med hydrogendrift, mens i 2017 ble de første elbussene tatt i bruk. Siden 2017 har elektriske busser gradvis blitt faset inn i større og større grad, i takt med at gamle transportkontrakter har løpt ut og blitt erstattet med nye. Etter hvert har også Ruter sine båter blitt elektrifisert.

Figur A-13 viser utvikling i Co2-utslipp fra buss og båt fra 2008 til 2022. Sett bort fra det markante spranget i 2022, som henger sammen med utfasing av biodiesel (se forklaring under figuren), viser utviklingen at utslippene fra buss og båt har falt betydelig over tid. Samtidig har produksjon av kollektivtjenester gått opp (indikert med rutekilometer). Utslppsreduksjonen følger av stadig økende andel fornybar energi, som fremkommer av Figur A-14.

Figur A-13 skisserer videre utviklingen fremover, gitt målsetningen om at all kollektivtransport skal være utslippsfri i løpet av 2028. Allerede i løpet av 2024 vil kollektivtransporten i Oslo by være tilnærmet utslippsfri. Oslo blir med dette verdens første by med helelektrisk kollektivsystem (Reuters, 2022).

Innfasing av moderne miljøteknologi har også bidratt til kraftig reduksjon i lokalt utslipp. Utslipp av NOX fra buss og båt var i 2022 90 prosent lavere enn i 2008, mens utslipp av svevestøv fra buss (PM10) ble redusert med 83 prosent i samme periode (Ruters årsrapporter 2008-2022).

Ruter jobber også på flere andre fronter for å minimere miljøavtrykket av sin aktivitet. Dette skjer blant annet gjennom å stille krav til sirkularitet i kontrakter og optimalisere drift med sikte på best mulig utnyttelse av areal, energi og materiell. Gjennom rollen som fagorgan bidrar selskapet også til bærekraftig byutvikling og arealbruk i samspill med blant annet lokale og nasjonale plan- og samferdselsmyndigheter. I januar 2023, ble Ruter miljøfyrtårn-sertifisert.⁹

⁹ Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse. Det å være miljøfyrtårn-sertifisert innebærer at bedriften aktivt bidrar til FNs bærekraftsmål gjennom målrettet arbeid med å forbedre miljøprestasjoner innen arbeidsmiljø, avfallshåndtering, energibruk, innkjøp og intern transport

¹⁰ TT-ordningen og aldersvennlig transport utføres på oppdrag fra Oslo kommune og reguleres gjennom egne leveranseavtaler med kommunen. Denne rapporten vurderer

A.2 Andre transporttjenester og bidrag til samfunnsoppdraget

A.2.1 Bestillingstransport

I tillegg til rutesatt kollektivtransport, utgjør bestillingstransport en viktig del av Ruters tilbud av transporttjenester (jf. kpt. 2.1). I dag tilbys bestillingstransport med minibuss, taxi eller spesialbiler. Tilbudet er knyttet til spesialsykss Viken, tilrettelagt transport (TT) og aldersvennlig transport. I tillegg kommer piloter og midlertidige forsøksordninger i ulike områder.

Bestillingstransporttjenestene bidrar til ivaretagelse av samfunnsoppdraget på flere måter.¹⁰

Bestillingstransport bidrar til *mobilitet for alle*, ved å gi fleksible og tilpassede transporttjenester til grupper der det rutesatte tilbudet av ulike årsaker ikke treffer godt nok. TT-ordningen og aldersvennlig transport bidrar til mobilitet for grupper med ulik grad av nedsatt funksjonsevne, mens servicelinjene bidrar til mobilitet for de som bor i områder der det ikke er rasjonelt å opprettholde et fast rutetilbud. Gjennom å tilby attraktive transporttjenester for slike grupper, kan bestillingstransport bidra til reduksjon i bilbruk og dermed styrket markedsandel for kollektiv. Gjennom samkjøring (gjelder aldersvennlig transport og servicelinjer) bidrar bestillingstransport også til redusert utslipp sammenliknet med om brukerne kjørte privatbil. Bestillingstransport kan videre bidra til økt tilfredshet med kollektivtilbudet, ved at en større del av befolkningen opplever å ha et tilbud tilpasset sitt behov. Transportøkonomisk institutt (2020) viser at aldersvennlig transport også bidrar til positive helseeffekter og økt livskvalitet for brukerne.

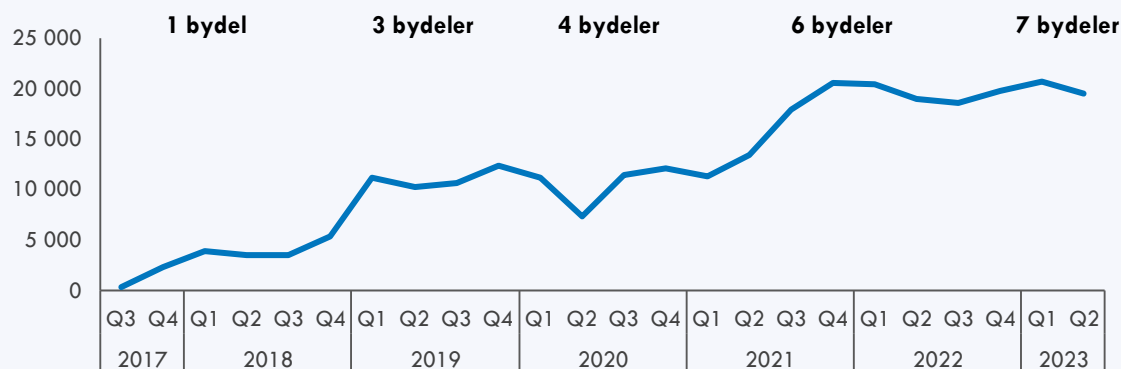
Aldersvennlig transport

Siden 2017 har Ruter tilbudt aldersvennlig transport, som er en bestillingsbasert tjeneste for eldre over 67 år. I 2022 ble Aldersvennlig transport et permanent tilbud i utvalgte bydeler i Oslo. En konseptevaluering av Aldersvennlig transport kom til at tjenesten oppnådde svært høy kundetilfredshet og kunne tilbys til relativt lave kostnader sammenliknet med TT og annen bestillingstransport (Ruter, 2021).

Figur A-16 viser at det har vært en økning i bruken av aldersvennlig transport og at om lag 20 000 reiser

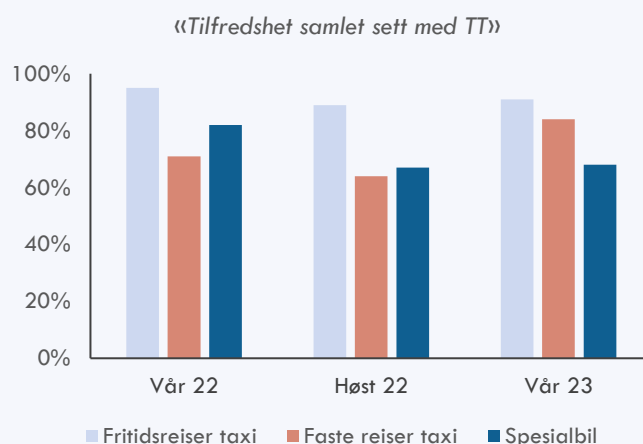
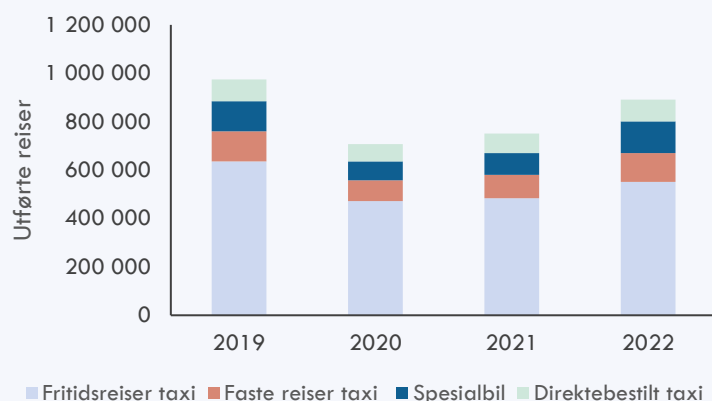
ikke bestillingstjenestenes måloppnåelse sett opp mot disse leveranseavtalene, men forsøker heller å se bestillingstransport som et ledd i å oppfylle Ruters overordnede samfunnsoppdrag (jf. kpt. 3.1). Dette innebærer også at vi ikke går inn i oppstartsproblemerkene Ruter erfarte ved overtakelsen av TT-ordningen, som medførte mye negativ omtale i media. For nærmere vurderinger knyttet til overtakelsen av TT, vises det til en nylig ferdigstilt evaluering utført av Sopra Steria (2023).

Figur A-15: Utvikling i antall turer med aldersvennlig transport og antall bydeler der tjenesten tilbys



Kilde: Ruter

Figur A-16: Utvikling i antall reiser og tilfredshet med TT-ordningen



Kilde: Ruter

ble gjennomført i 2023. Tjenesten er dessuten utvidet fra én bydel i 2017 til å dekke sju bydeler i 2023.

Tilrettelagt transport (TT)

Samferdselsdepartementet har pålagt fylkeskommunene å organisere en minimumsordning som dekker fritidsreiser for personer med spesielle behov under TT-ordningen. Hvor mange som får tildelt TT-kort og i hvilket omfang brukerne får reise kan variere mellom fylkene og tilskuddet til ordningen er politisk vedtatt i de årlige budsjettene. I 2021 overtok Ruter ansvaret for bestillingstransport under TT-ordningen i Oslo kommune fra Velferdsetaten.

Figur A-15 viser de siste års utvikling i antall reiser under TT-ordningen, samt utvikling i tilfredshet med TT-ordningen. Også antallet TT-reiser har blitt påvirket av reiserestriksjoner under koronapandemien. I 2022 har antallet reiser med fast og direktebestilt taxi og spesialbil økt til omtrent samme nivå som før pandemien. Nivået på antall fritidsreiser med taxi er fortsatt litt lavere enn det var før pandemien. Etter at Ruter overtok ansvaret for TT, har tilfredsheten samlet sett knyttet til fritidsreiser vært høy og ligget mellom 89 og 95 prosent (Figur A-16). Faste reiser med taxi har variert en god del i målingene, men har tatt seg

opp noe til 84 prosent i siste måling. Reiser med spesialbil har gått ned noe fra første måling på 82 prosent og ligger nå på 68 prosent.

Spesialskysstjenesten i Viken

Ruter tilbyr også bestillingstjenester i Viken, som består både av spesialskysstjenesten i Viken (tilsvarende TT i Oslo) og servicelinjer innenfor utvalgte områder i Viken der befolkningstettheten er for tynn til å gi et godt ordinært rutesatt tilbud. Tjenesten opereres av minibusser og kjører med utgangspunkt i gitte linjer. Noen av linjene har faste stoppesteder, andre linjer henter deg hjemme og kjører deg dit du skal innenfor linjens område.

A.2.2 Skoleskysstjenesten

Skoleskysstjenesten er en lovpålagt tjeneste som sikrer trygg transport til og fra skolen for elever som har lang eller farlig skolevei eller har andre spesielle behov. Hoveddelen av skoleskysstjenesten skjer gjennom ordinær rutetransport. Skoleskysstjenesten tilbys ellers som egne skolelinjer eller som spesialskysstjeneste med minibuss eller drosje.

I Oslo er det skolen som administrerer og er ansvarlig for skoleskysstjenesten. Hovedregelen er at elever med rett til skoleskysstjeneste får et reisekort med Ruter.

I Akershus er det Ruter som har ansvar for å planlegge og organisere skoleskyssen. Ruter fatter vedtak i henhold til gjeldende regelverk og behandler eventuelle klager på vedtak. Av totalt om lag 100 000 elever i grunnskole og videregående skole i Akershus, får om lag 25 000 gratis skyss. Også i Akershus skjer størstedelen av skoleskyssen gjennom ordinær rutetransport, eller i form av egne skolelinjer. Rundt 4 250 elever får såkalt spesialskyss, tilrettelagt transport med minibusser og med taxi. Den operative utførelsen av spesialskyss utføres i sammenheng med øvrig bestillingstransport i Ruter.

A.3 Kjøp av transporttjenester (kollektivtilbudet)

Den klart største kostnadsdriveren i Ruter er kjøp av transporttjenester. Ruter eier ikke selv materiell og driver heller ikke selve transporten. Driftskostnader består derfor først og fremst av godtgjørelser til ulike leverandører for leveranse av kollektivtransport i henhold til kontrakter.

Buss-, båt- og bestillingstransportkontrakter er konkurranseutsatt og drives av en rekke operatører. Kontrakter for drift av T-bane og trikk blir tildelt direkte til Sporveien uten konkurranse.

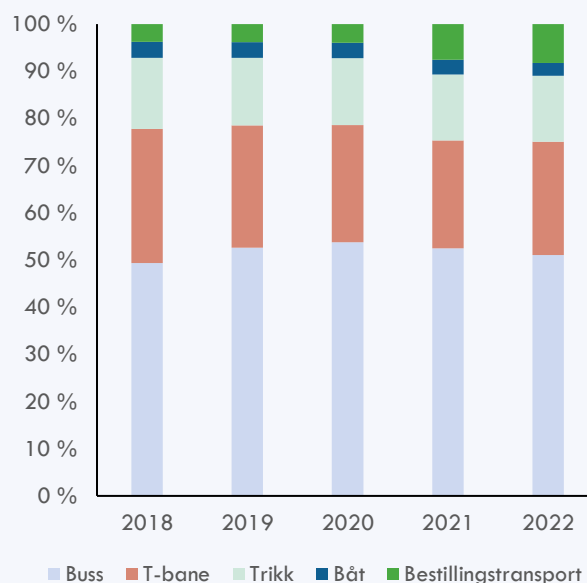
Ruter har også en prissamarbeidsavtale med Jernbanedirektoratet og samarbeid mellom Ruter og lokaltogoperatøren i området, Vy. Samarbeidet sikrer et helhetlig rutetilbud der billetter kan brukes på tvers av selskapene. De reisende kan dermed reise sømløst på alle transportmidler i Ruterområdet. I tillegg har Ruter et prissamarbeid med Flybussen til Oslo lufthavn.

Andre kostnader til rutedrift gjelder tilknyttede tjenester som støtter opp under driften av kollektivtilbudet, slik som leie av bussanlegg, billettkontroll og provisjoner knyttet til billettsalg. En stor andel av leiekostnaden for bussanlegg blir viderefakturert til bussoperatørene gjennom fremleie.

Driftskostnader til transportkjøp og rutedrift har økt fra 7 588 mill. kroner til 9 989 mill. kroner fra 2018 til 2022. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig økning på 5,7 prosent. Kostnadsnivået har tett sammenheng med hvor mye kollektivtransport som produseres. I samme periode har antall avganger som tilbys økt

med 11,1 prosent og antall plasskilometer økt med 15,8 prosent i den rutesatte transporten. Vi vurderer at plasskilometer er den indikatoren som best gjenspeiler utviklingen i produksjonen av kollektivtransport ettersom denne både inkluderer både endringer i antall avganger og endringer i kapasitet per avgang. Samlet sett for den rutesatte transporten har enhetskostnadene målt per

Figur A-17: Andel av godtgjørelser per driftsart i 2018-2022



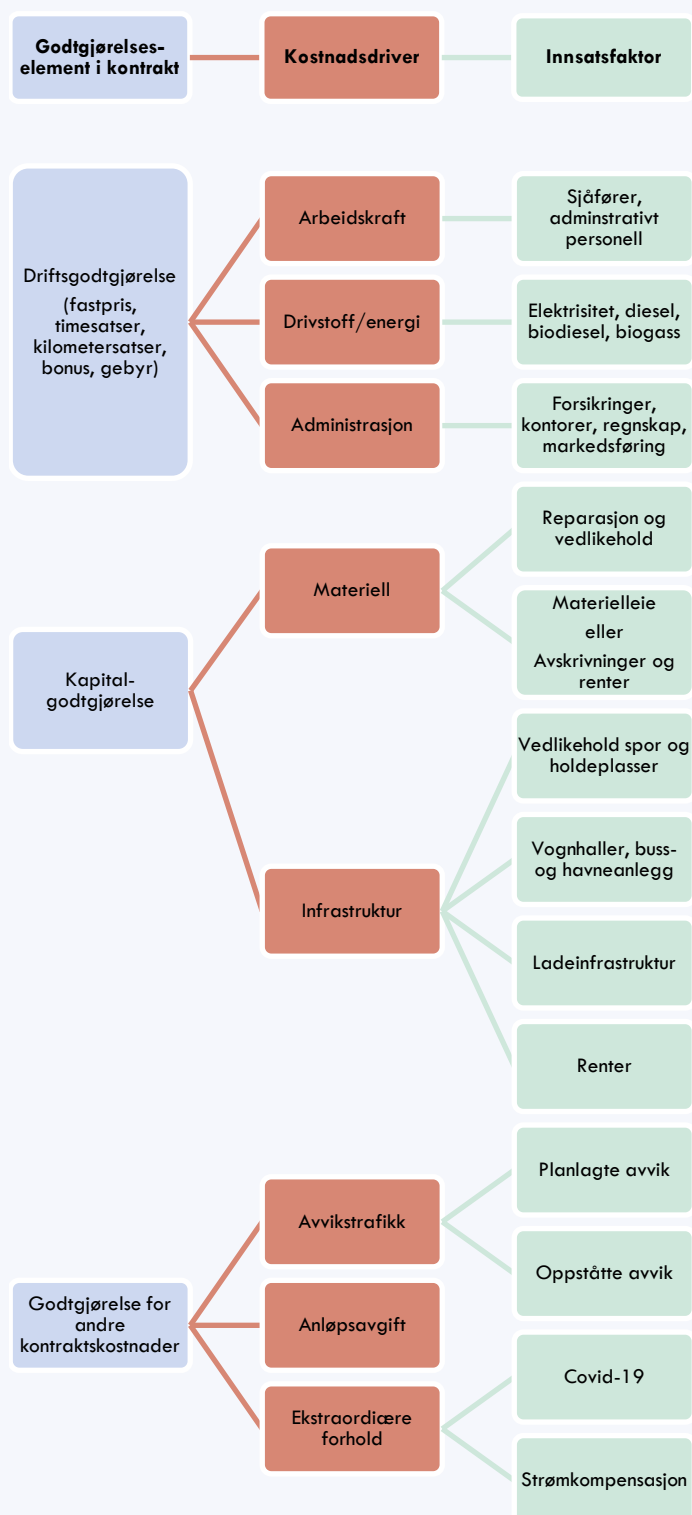
Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

Tabell A-2: Driftskostnader transportkjøp per driftsart (i millioner kroner)

Transportkjøp (mill. kroner)	2018	2019	2020	2021	2022	CAGR (%)
Buss	2 986	3 465	3 779	3 964	4 223	7,2 %
T-bane	1 706	1 693	1 725	1 715	1 964	2,9 %
Trikk	904	931	986	1 050	1 146	4,9 %
Båt	206	216	227	235	220	1,3 %
Bestillingstransport	200	220	242	540	621	25,4 %
Kjøp av transporttjenester	6 001	6 526	6 959	7 504	8 174	6,4 %
Takstvtaler	1 210	1 240	1 262	1 255	1 347	2,2 %
Andre kostnader rutedrift	376	434	409	447	467	4,4 %
Transportkjøp og prissamarbeid	7 588	8 200	8 631	9 206	9 989	5,7 %

Kilde: Ruters årsrapporter. Note: CAGR står for «Compound annual growth rate» og viser til gjennomsnittlig årlig vekst i perioden.

Figur A-18: Sentrale kostnadsdrivere for godtgjørelsen i kollektivtransportkontrakter



Illustrasjon: Oslo Economics

plasskilometer blitt redusert fra 0,64 til 0,61 øre i reelle verdier. Som andel av de totale driftskostnadene har kostnader til transportkjøp og rutedrift vært stabil på ca. 90 prosent i perioden. Kjøp av eksterne transportavtaler og prissamarbeidsavtaler alene utgjør ca. 85 prosent.

Fordelt på de ulike driftsartene er det kostnader til buss som utgjør den største kostnaden i 2022 på ca. 52 prosent, fulgt av T-bane med 24 prosent og trikk på 14 prosent.

Trenden fra 2018 til 2020 var at buss utgjorde en stadig større andel av den samlede godtgjørelsen. I 2021 overtok Ruter ansvaret for bestillingstransport under TT-ordningen i Oslo kommune fra Velferdsetaten. Med denne nye oppgaven økte omfanget av bestillingstransport betydelig. I tillegg har Ruter økt satsingen på pilot tjenester som aldersvennlig transport (rosa busser) og aktivitetstransport for barn og unge til fritidsaktiviteter. Fra 2022 ble aldersvennlig transport dessuten et permanent tilbud til eldre. Dette har ført til at andelen av godtgjørelsen til kjøp av bestillingstransport har økt fra 2021.

Målt i kroner har godtgjørelsen til busskontraktene økt mest i perioden 2018-2022. Buss står for om lag halvparten av kostnadsøkningen innenfor kjøp av mobilitetstjenester i perioden. Buss står imidlertid også for størsteparten av økningen i transportproduksjonen, som nærmere belyst i kapittel A.3.4.

A.3.1 Underliggende kostnadsdrivere for transportkjøp

Godtgjørelsen for kjøp av transporttjenester består normalt av faste og variable priselementer som skal dekke leverandørens kostnader forbundet med transporttjenesten som leveres. Driftsgodtgjørelsen består av et fastpriselement, som skal dekke en grunnkostnad for leveransen som leverandøren i liten grad kan påvirke. I tillegg er det enhetspriser som i grove trekk skal dekke marginalkostnadene ved å produsere transporten, der timesatsen skal dekke arbeidskraft og andre kostnader der tid er den primære kostnadsdriveren, mens kilometersatsen skal dekke drivmiddel, reparasjoner og andre kostnader der kjørt avstand er den primære kostnadsdriveren. Bonus gis for ulike insentivordninger og gebyrer blir ilagt ved kontraktsmislighold. Kapitalkostnader skal dekke investeringer i materiell og infrastruktur. Andre kontraktskostnader dekker uforutsette hendelser og støttekostnader til rutedrift. I tillegg skal godtgjørelsen dekke en rimelig avkastning for leverandøren som også hensyntar leverandørens risiko.

Det er nødvendig med en rekke innsatsfaktorer for å drive kollektivtransporttjenestene. Innsatsfaktorer som leverandøren selv kan påvirke og konkurrere på, har

vi kategorisert som nedenstående kostnadsdrivere for Ruters transportkjøp.

Arbeidskraft: Kvalifiserte sjåførere som kan betjene transportmidlene, billettører, sikkerhetspersonell og administrativt personell som sørger for at nødvendige støttefunksjoner er på plass.

Drivstoff/energi: Energibærere som sørger for fremdriften av transportmidlene, inkluderer diesel, naturgass, elektrisitet eller andre former for drivstoff eller energibærere.

Administrasjon: Støttefunksjoner som lokaler, forsikringspremier, regnskap, reisekostnader, markedsføring, lisenser mv., som ikke er en del av selve utførelsen av transporten, men som er nødvendig for å levere tjenesten.

Materiell: Transportmidlene som benyttes for å frakte passasjerene inkluderer busser, trikker, t-bane, ferger, hurtigbåter, taxier og minibuss. Materiellet må leveres og vedlikeholdes i henhold til kontraktsmessig standard og kan eies av leverandør eller, som i mange tilfeller, leies av andre.

Infrastruktur: Infrastruktur som inngår i transportkontraktene og som ikke er dekket gjennom egen finansiering i Oslopakke 3, belønningsmidler

eller annen særskilt finansiering. Dette inkluderer nedbetaling eller leie knyttet til enkelte vognhaller, bussanlegg, havneanlegg og ladeinfrastruktur, samt løpende drift- og vedlikeholdskostnader av spor og holdeplasser.

Avvikstrafikk: Planlagte og oppståtte avvik som er utenfor leverandørens kontroll.¹¹ Planlagte avvik er kjente, annonserte avvik ved blant annet vedlikeholdsarbeider på infrastruktur. Oppståtte avvik er uforutsette hendelser som kan oppstå i den løpende driften, for eksempel stans på enkeltstrekninger.

Anløpsavgift: Oslo bussterminal tar en anløpsavgift for busser som benytter terminalen.

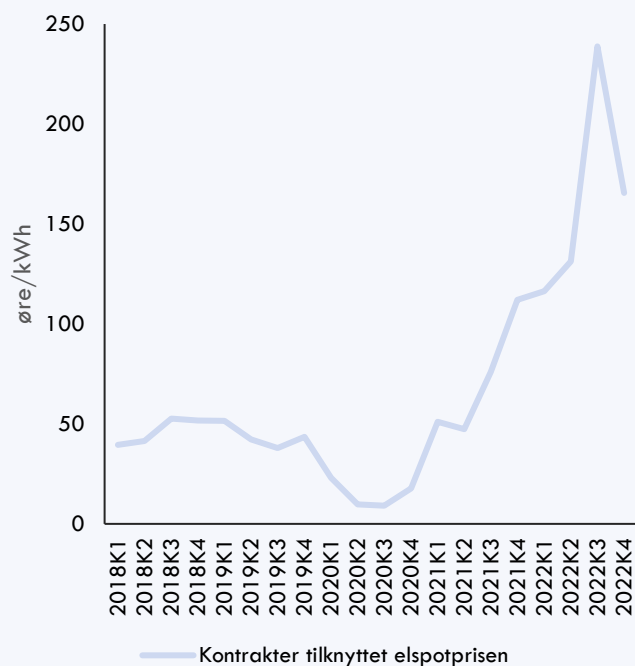
Ekstraordinære forhold: Uforutsette forhold som er utenfor leverandørens påvirkning, slik som tiltak i forbindelse med koronapandemien i 2020 til 2022 og ekstraordinære høye strømpriser i 2022 og 2023. I tillegg sørger Ruter for at transporttjenestene fungerer sømløst gjennom blant annet prissamarbeidsavtaler med tog og flybuss, felles billettsystemer, helhetlig ruteplanlegging og rutiner for kjøp og oppfølging av transportavtaler.

A.3.2 Utvikling i kostnadsdrivere og regulering av godtgjørelsen

Ut fra arbeid med markedsinnsikt, planlegging av rutetilbudet, teknologisk utvikling og erfaringer fra eksisterende kontrakter bestiller Ruter transporttjenester med en ønsket produksjon og leveransestandard. I tillegg påvirker politiske føringer, regelverk og budsjettbevilgninger finansieringen og kostnadene for å drive kollektivtransport. Målet om utslippsfri kollektivtrafikk er et eksempel på politikk som har hatt betydning for innholdet i kontraktene og kostnadsnivået for å kjøpe kollektivtjenestene.

I tillegg til utviklingen i innholdet i kontraktene kan prisen på innsatsfaktorer for å levere transporttjenestene få betydning for kostnadsnivået for transportkjøp. Eksempelvis viser utviklingen i prisen for elektrisitet i tjenesteytende næringer fra 2018 til 2022 en nedgang i spotprisen på strøm i 2020 og deretter en kraftig økning og store svingninger i prisen fra høsten 2021 (Figur A-19). Dette står i sterk kontrast til tidligere år med relativt lave og stabile strømpriser. Det har også vært stor variasjon i strømprisene mellom de fem kraftområdene i Norge i motsetning til tidligere. For eksempel i august 2022 var gjennomsnittlig spotpris (eks. mva.) 434,49 øre/kWh i det dyreste området mot 2,82 øre/kWh i det billigste området (Nord Pool, 2023).

Figur A-19: Kraftpriser i sluttbrukermarkedet for tjenesteytende næringer etter kontraktstype, ekskl. avgifter (øre/kWh)



¹¹ For T-bane og trikk kan Sporveien delvis styre planlagte avvik knyttet til vedlikehold over tid, for eksempel når avviket skal oppstå pga. nedslitt infrastruktur.

Godtgjørelse til leverandørene skal dekke leverandørenes kostnader for å levere transporttjenesten i henhold til kontraktene. For å kompensere for pris- og kostnadsutviklingen i løpet av kontraktperioden, inneholder kontraktene bestemmelser som regulerer størrelsen på godtgjørelsen. Dette bidrar til å redusere risikoen for prisutviklingen i kontraktperioden for leverandørene. I kapittel 5.4.4 beskrives Ruters arbeid med transportkjøp og risikoplassering nærmere.

I hovedsak skjer reguleringen på kvartalsvis basis. Bestemmelsene angir blant annet hvilken indeks som skal brukes og hvilken del av godtgjørelsen reguleringen gjelder for. Det benyttes ulike typer indekser og ulike vektninger mellom indeksene, avhengig av driftsarten og kontraktens innhold. Dette med sikte på at indeksen best mulig representerer den faktiske prisendringen i leverandørens innsatsfaktorer.

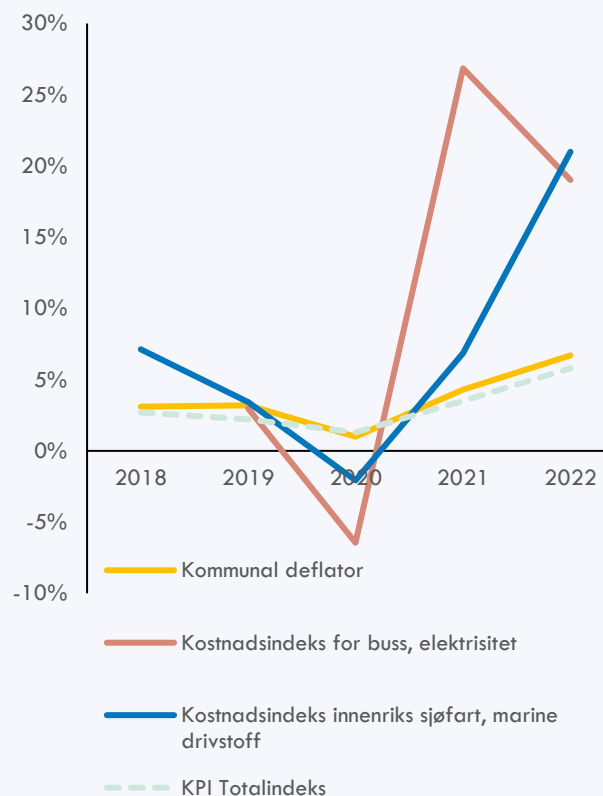
Ruter benytter kombinasjoner av ulike indekser i kontraktene, eksempelvis kommunal deflator, konsumprisindeksen, kostnadsindeksen for buss, kostnadsindeksen for innenriks sjøfart og ulike delindekser for energipriser og rentenivåer. En sammenligning av den årlige prisutviklingen målt i kommunal deflator, kostnadsindeks for buss og kostnadsindeks for innenriks sjøfart viser at valg av innsatsfaktorer, vektning, priser og tidspunkt for regulering kan ha betydning for størrelsen på kompensasjonen. Sammenlignet med prisstigningen i samfunnet generelt, illustrert ved KPI Totalindeks, har kostnadsindeksene som regulerer godtgjørelsen i kontraktene tettere fulgt kostnadsutviklingen i relevante innsatsfaktorer.

Valget av reguleringsindeks vil kunne ha særlig stor innvirkning ved ekstraordinære prisendringer. Figur A-20 viser at den ekstraordinære økningen i strømprisene i 2021 fikk betydelig større utslag på kostnadsindeksen for buss med elektrisitet som drivstofftype enn for kommunal deflator.

Fordi de ulike kontraktene er prisjustert etter ulike indekser, benytter vi KPI-JA Transport¹² som mål på generell prisvekst i våre beregninger av inflasjonsjusterte priser. SSB har korrigert KPI-JA for strømstøtten slik at den reflekterer strømprisene uten rabatten som husholdningene mottar (SSB, 2023). Dermed representerer KPI-JA Transport transportselskapenes faktiske kostnader bedre enn KPI. Samtidig ser vi at energikostnadene utgjør en relativt større andel i sammensetningen av kostnader for drift av kollektivtransport enn i representantvarene og -tjenestene for KPI-JA Transport. Inflasjonsjusterte tall i denne rapporten vil dermed trolig være

¹² Konsumprisindeks justert for avgiftsendringer for leveringssektor transport.

Figur A-20: Årlig prisutvikling kommunal deflator, kostnadsindeks for buss, kostnadsindeks for innenriks sjøfart og KPI Totalindeks



Kilde: KS (KS, 2023) og SSB tabell 03013, 11931 og 11585, bearbejdet av Oslo Economics.

konservative sammenlignet med den faktiske reelle reguleringen av godtgjørelsen.

A.3.3 Utvikling i godtgjørelse til T-bane og trikk

Kontrakter for drift av T-bane og trikk er ikke konkurranseutsatt og tildeles direkte til Sporveien. Ruter har i dag en hovedavtale med Sporveien og underliggende driftsavtaler for henholdsvis T-bane og trikk for perioden 2021 til 2024.

Den samlede godtgjørelsen til T-bane har hatt en gjennomsnittlig årlig nominell vekst på 2,9 prosent og til trikk på 4,9 prosent i perioden 2018 til 2022. Produksjonsnivået for T-bane og trikk har i samme periode ligget relativt stabilt. For trikk har det vært enkelte endringer i linjenettet og i januar 2022 startet innfasingen av de nye SL18-trikkene i ordinær drift. Innen utgangen av 2024 skal samtlige av de 87 nye trikkene være i drift.

Godtgjørelsen knyttet til driftskostnader for T-bane og trikk har vært stabil i perioden 2018 til 2022. Til tross for generelle prisstigninger i perioden, har

godtgjørelsen holdt seg nede gjennom blant annet avtalte krav til kostnadseffektivitet i avtalene med Sporveien. For 2021 var kuttet i godtgjørelsen på henholdsvis 17,5 mill. kroner og 2,5 mill. kroner for T-bane og trikk. For 2022 ble det ikke avtalt ytterligere kutt.

Godtgjørelse for kapitalkostnader for trikk har økt noe i perioden. Dette skyldes blant annet forsinkelser i innfasingen av nye trikker som har medført økt vognleie ved bruk av eldre trikker med høyere vedlikeholdskostnader.

Den største økningen i godtgjørelsen til T-bane og trikk i perioden er forbundet med andre kontraktskostnader. Disse består i all hovedsak av strømkompensasjon i forbindelse med ekstraordinære økninger i strømprisene i 2022. Sporveiens strømkostnader økte med 64 prosent fra 2021 til 2022. Fordi godtgjørelsen skal prisjusteres etter kommunal deflator, ville ikke justeringen ha tatt tilstrekkelig høyde for hele økningen i strømkostnadene. Det ble derfor inngått en avtale mellom Ruter og Sporveien om en tilleggskompensasjon for strømkostnadene på totalt 207,5 mill. kroner, fordelt med om lag 160 mill. kroner på T-bane og 47,5 mill. kroner på trikk

(Sporveien, 2023). Dersom en annen indeks hadde blitt benyttet for å regulere hele eller deler av godtgjørelsen, kunne en ekstra strømkompensasjon vært unødvendig.

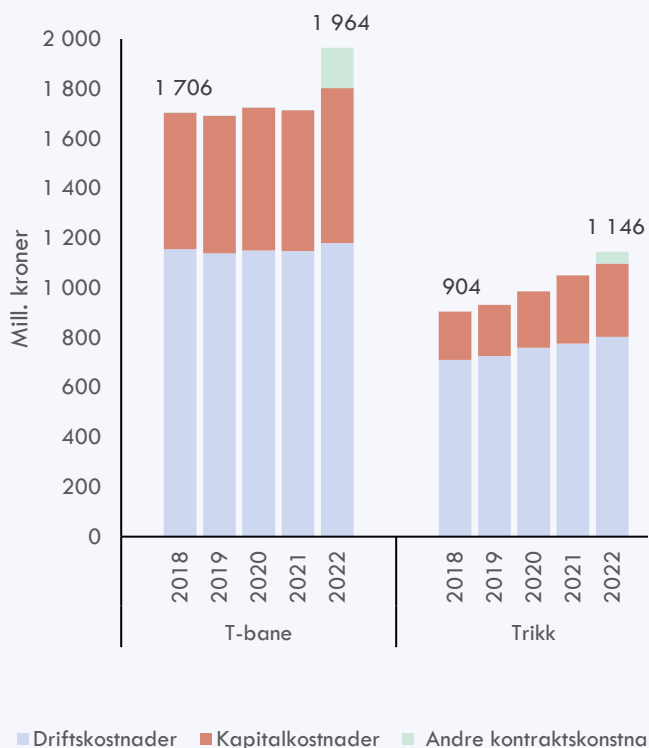
Uten strømkompensasjonen ville godtgjørelsen for T-bane ha vært på 1 804 mill. kroner og for trikk på 1 098 mill. kroner i 2022.

Sett i forhold til produksjonen har godtgjørelsen i nominelle priser gått noe opp, fra 0,28 kroner til 0,32 kroner per plasskilometer for T-bane og fra 1,32 kroner til 1,62 kroner for trikk. Dersom vi i tillegg justerer for inflasjon i perioden med utgangspunkt i KPI-JA Transport, ser vi at kostnader per plasskilometer for T-bane har gått ned fra 0,32 til 0,30 kroner, tilsvarende 1,4 prosent i årlig gjennomsnitt. For trikk har enhetskostnaden gått opp fra 1,49 til 1,56 kroner, tilsvarende 0,8 prosent. Det legges også opp til at Sporveien skal motta ekstraordinær strømkompensasjon i 2023.

A.3.4 Utvikling i godtgjørelse til buss

Busskontraktene inngås etter jevnlig anbuds konkurranser i de ulike markedsområdene. Busskontraktene er i all hovedsak bruttokontrakter. Det vil si at det er Ruter som har ansvaret for

Figur A-21: Utvikling i godtgjørelse for T-bane og trikk fordelt på driftskostnader, kapitalkostnader og andre kontraktskostnader



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

Figur A-22: Gjennomsnittlig årlig vekstrate for enhetskostnader for T-bane og trikk per plasskilometer fra 2018 til 2022



Kilde: Ruters regnskap og KPI-JA Transport fra SSB., bearbejdet av Oslo Economics

billettinntektene og at leverandørene konkurrerer om å levere produksjonen til lavest mulig kostnad.

For å dekke bussproduksjonen har Ruter kontrakter med fire av de fem største operatørene i rutebussmarkedet for kollektivtransport. Til sammen tilbyr bussleverandørene om lag 1 200 busser som kjører mer enn 80 mill. kilometer i rute. Blant massetransportene i 2022 utgjorde busstilbudet 85 prosent av de totale avgangene, og bussen stod for 52 prosent av passasjerenes reiser i Ruterområdet.

Busskontraktene godtgjøres for faktisk gjennomført ruteproduksjon basert på ulike kombinasjoner av timegodtgjørelse, kilometergodtgjørelse, fastpris og kapitalgodtgjørelse for materiell. I tillegg påvirkes størrelsen på godtgjørelsen av kontraktens insentiv- og sanksjonsmekanismer knyttet til leveransekalitet og volum. Størrelsen på mulig bonus varierer i kontraktene og inntil 12 prosent av kontraktens verdi,

mens gebyrene blir fastsatt ut fra ulike faste satser per overtredelse.

Figur A-23 viser at den samlede årlige godtgjørelsen for buss har økt med 1 238 mill. kroner fra 2 986 til 4 223 mill. kroner mellom 2018 og 2022. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig økning på 7,2 prosent.

Kostnadene til buss utgjør dermed den største økningen blant de ulike kollektivtransportene og omtrent halvparten av de samlede økningene i kostnader til transportkjøp.

I perioden har det blitt faset inn flere nye busskontrakter og inngått endringsordre på eksisterende kontrakter som har bidratt til flere elektriske busser med høyere batterikapasitet. Satsingen på nullutslippskjøretøy har medført behov for utbygging av ladeinfrastruktur og oppgradering av bussanlegg. Dette har i sin tur medført økt godtgjørelse til dekning av kapitalkostnader for

Tabell A-4: Gjeldende busskontrakter ved årsslutt 2022

Operatør	Avtalenavn	Kontraksverdi 2022 (1000 kr)	Rutekm*	Busser**	Drivmiddel	Oppstart	Avsluttes	Opsjon
Nobina	Follo - Vestby	44 657	874 062	15	Diesel	21.06.2015	28.06.2025	0 år
Connect Bus	Follo - Drøbak	106 558	3 452 303	70	Diesel	21.06.2015	28.06.2025	0 år
Nobina	Follo - Ski	131 904	3 838 792	45	Biogass	21.06.2015	28.06.2025	0 år
Nobina	Follo - Nesodden	82 242	3 318 885	27	Diesel	21.06.2015	28.06.2025	0 år
Connect Bus	Romerike – Nittedal, Lørenskog	285 155	5 305 065	73	El og diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Nobina	Romerike - Lillestrøm, Sørum, Fet	391 302	8 960 100	182	El og diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Vy Buss	Romerike - Aurskog/Høland	82 945	1 967 772	40	Diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Vy Buss	Romerike - Eidsvoll og Årnes	170 870	4 335 291	74	Diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Vy Buss	Romerike – Gjerdrum, Nannestad	146 779	4 061 672	50	Diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Vy Buss	Romerike - Enebakk	75 394	2 191 613	33	Diesel	29.06.2019	26.06.2027	3 år
Unibuss	Vestregion – Bærum Øst, Vestre Aker	186 885	4 194 414	60	El og HVO	28.06.2020	27.06.2028	3 år
Unibuss	Vestregion – Bærum vest	232 621	4 928 611	76	HVO	28.06.2020	27.06.2028	3 år
Vy Buss	Vestregion - Asker	238 899	5 795 255	102	El og diesel	28.06.2020	27.06.2028	3 år
Nobina	Oslo - Vest	339 600	5 063 433	73	El, diesel og biogass	07.10.2012	15.04.2023	0 år
Unibuss***	Oslo - Indre by	450 600	8 961 232	107	El	16.04.2023	17.04.2033	4 år
Nobina	Oslo - Linje 2	75 500	1 520 113	24	HVO	05.10.2014	09.12.2023	0 år
Connect Bus	Oslo - Nord-øst	192 900	3 256 124	57	El og diesel	16.08.2015	15.12.2023	1,7 år
Unibuss***	Oslo - Østjensjø	267 700	3 144 484	53	El	09.01.2022	04.10.2031	2 år
Connect Bus	Oslo - Sør	316 600	6 858 375	101	El og diesel	09.01.2022	04.10.2031	2 år
Totalt i Ruterområdet		3 819 109	82 027 596	1 262				

Kilde: (Ruter, 2023) og (Kollektivtrafikkforeningen, 2023). *Kollektivtrafikkforeningens estimat (samsvarer med egne data fra RTM23+). **Antall busser er et estimat på antall busser som til enhver tid er i drift. *** Oppdatert iht. ny kontrakt, men kontraksverdi er fra utløpt kontrakt.

bussanlegg og ladeinfrastruktur og andre kontraktskostnader til dekning av ekstra avvikstrafikk i forbindelse med anleggsarbeider.

Driftskostnadene er tett korrelert med produksjonsnivået. Antall bussavganger har i samme periode økt med ca. 14 prosent og antall plasskilometer har økt med ca. 44 prosent. Her er det imidlertid store forskjeller mellom bybussene og regionbussene der produksjonsøkningen har vært høyest blant regionbussene. Bybussene har som regel kortere avstander og hastighet, men høyere frekvens. Regionbussene kjører lengre avstander med høyere hastighet og lavere frekvens. Forskjeller i plasskilometer mellom by- og regionbusser forsterkes av dette ettersom regionbussene kan kjøre flere plasskilometer per time.

Utviklingen i godtgjørelsen per plasskilometer viser en marginal reduksjon målt i nominelle priser fra 0,79 kroner til 0,78 kroner. Justerte priser som hensyntar inflasjon målt ved KPI-JA Transport, viser at det har vært en større reduksjon i enhetskostnadene per plasskilometer på buss fra 0,93 kroner til 0,78 kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig reduksjon i enhetskostnadene på 3,4 prosent i perioden (Figur A-24).

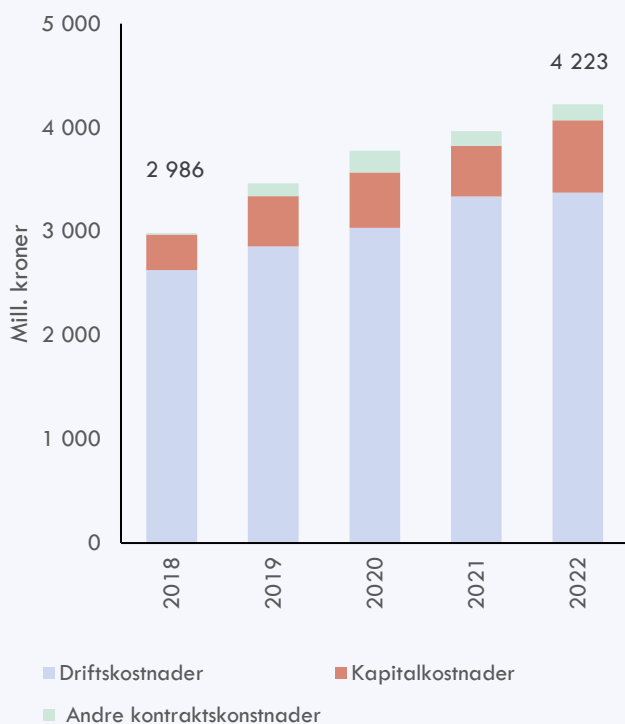
Kostnadene til bussdrift er drevet av innsatsfaktorene som vist i Figur . Ruter har gjennomført en egen kartlegging av hvordan bussleverandørenes kostnader fordeler seg på sentrale kostnadsdrivere.

Kartleggingen viser at arbeidskraftkostnader utgjør drøyt halvparten av kostnadene, mens drivmiddel utgjør omtrent 13 prosent og bussmateriellet utgjør 11 prosent (Ruter, 2023). Vektingen av kostnadsdriverne vil imidlertid variere mellom de ulike kontraktene, ulike busselskapene og over tid avhengig av innholdet i kontraktene.

Kostnadene for buss har økt innenfor alle godtgjørelselementene i perioden 2018 til 2022. Dette skyldes blant annet at prisene i enkelte underliggende kostnadsdrivere har vært uvanlig høye og ustabile i perioden. Figur illustrerer utviklingen i ulike delindekser i kostnadsindeks for buss som utarbeides av SSB. Denne viser store svingninger særlig når det gjelder drivmiddel og rentenivåer basert på 3-måneders Nibor og bankenes utlånsmargin. Dette har påvirket både nivået på busselskapenes driftskostnader og kapitalkostnader.

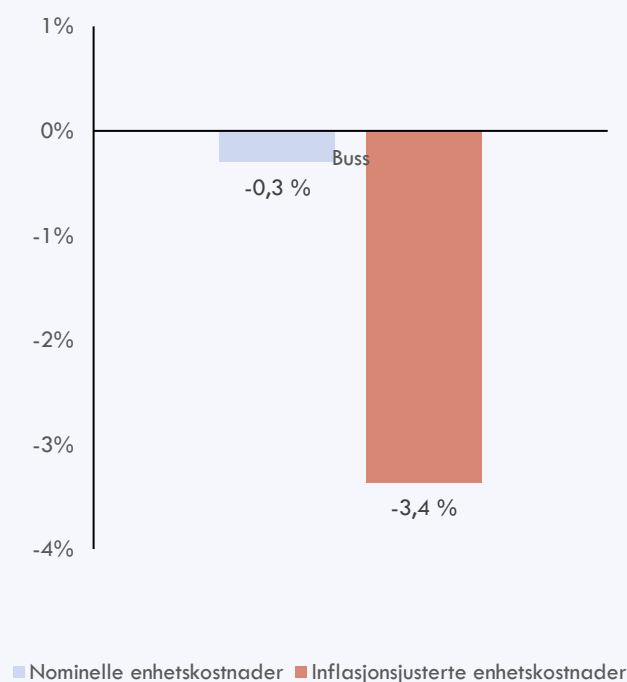
Svingningene i prisene for drivmiddel er igjen sterkt drevet av de ekstraordinære høye strømprisene, som særlig skyldes to store hendelser de siste årene:

Figur A-23: Utvikling i godtgjørelse for buss fordelt på driftskostnader, kapitalkostnader og andre kontraktskostnader



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

Figur A-24: Gjennomsnittlig årlig vekstrate for enhetskostnader per plasskilometer for buss fra 2018 til 2022



Kilde: Ruters regnskap og KPI-JA Transport fra SSB, bearbejdet av Oslo Economics

Koronapandemien og krigen i Ukraina. En stadig større andel av bussflåten i Ruterområdet benytter elektrisitet som drivmiddel og store variasjoner i strømprisene har dermed påvirket kostnadene til leverandørene og reguleringen av godtgjørelsen. Selv om prisene nå har avtatt noe fra de høyeste prisnivåene, kan vi fremover forvente vedvarende høyere strømpriser enn det vi har erfart historisk før 2021 (NVE, 2021).

Kostnadene til buss i Ruters regnskap inkluderer også pilot tjenester som utføres med minibuss. Dette har i all hovedsak vært piloter innenfor bestillingstransport. **Pilot tjenester** er tjenester som er rullet ut i begrenset skala og på midlertidig basis for å samle erfaringer og teste ut effekter hos brukerne før tjenestene eventuelt fases inn i det ordinære tilbudet.

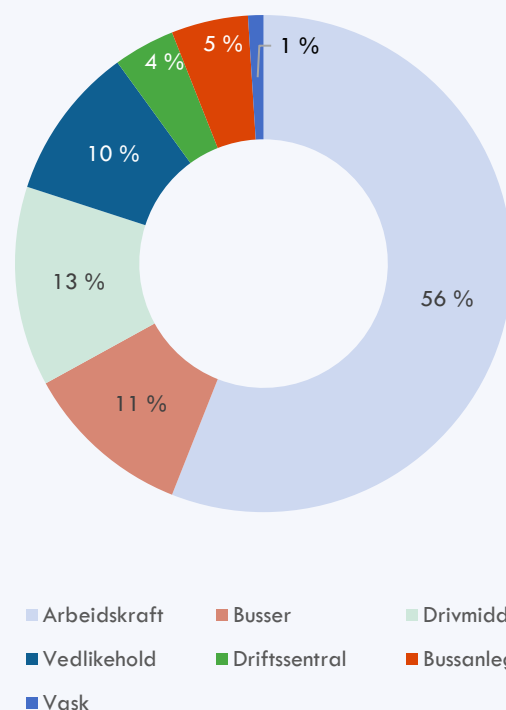
Siden 2017 har Ruter tilbudt aldersvennlig transport, som er en bestillingsbasert tjeneste for eldre over 67 år. I 2022 ble Aldersvennlig transport et permanent tilbud.

Pilot Nes startet opp for å teste ut bestillingsbasert transport for eldre også i spredtbebygde strøk. Piloten var et samarbeidsprosjekt mellom Ruter, Viken fylkeskommune, Nes kommune og EUs forskningsprosjekt Response.

Ruter har siden 2020 også testet ulike former for aktivitetstransport for barn og unge, som innebærer bestillingsbasert transport til og fra fritidsaktiviteter.

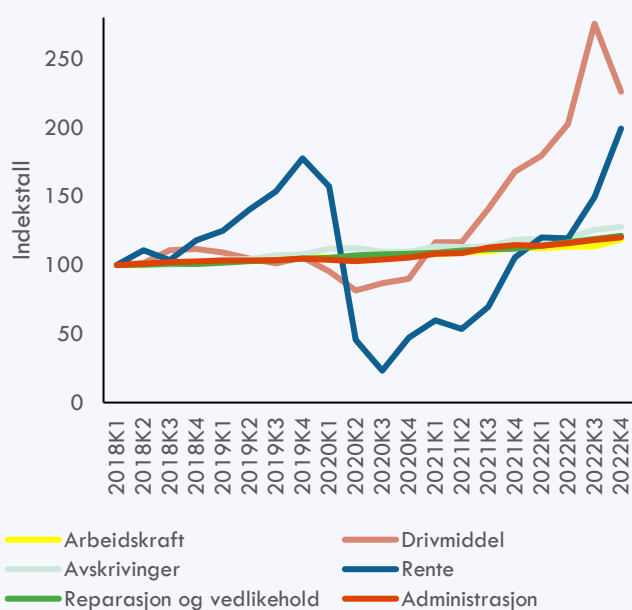
Kostnadene til pilot tjenester utgjør 0,6 prosent av de samlede kostnadene til buss og har økt fra 6 til 25 mill. kroner i perioden 2018 til 2022. Økningen

Figur A-25: Fordeling av kostnader i utvalgte busskontrakter



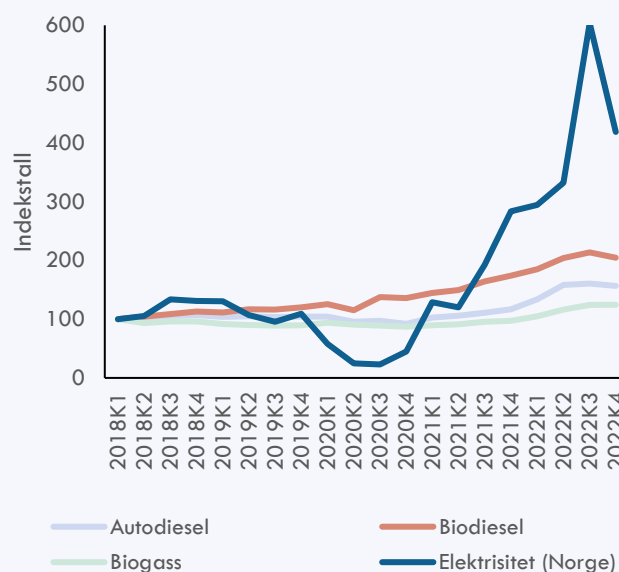
Kilde: Ruter. Fordelingen vil variere fra kontrakt til kontrakt avhengig av krav og ansvarsplassering i kontrakten.

Figur A-26: Utvikling i delindekser for buss, 2018K1=100



Kilde: SSB tabell 11931. Drivmiddel viser gjennomsnittlig prisendring for el, autodiesel, biodiesel og biogass.

Figur A-27: Utvikling i delindeks for alternative drivstofftyper, 2018K1=100



Kilde: SSB tabell 11931

Tabell A-5: Gjeldende båtkontrakter per august 2023

Operatør	Samband	Drivmiddel	Kontraksverdi 2022 (kr)	Kontraktstart	Kontraktslutt	Opsjon
Norled	Oslo - Nesodden (B10)	Batterielektrisk	127 719 000	01.07.2009	30.06.2034	
Norled	Oslo - Vollen (B20)	Diesel (el fra 2024)	19 471 000	01.07.2009	30.06.2034	
Norled	Oslo - Nesodden vestsida (B11, B21, B22)	Diesel (el fra 2024)	28 775 000	01.07.2009	30.06.2034	
Boreal Sjø	Indre Oslofjord (øybåtene)	Batterielektrisk	57 800 000	01.11.2021	30.06.2034	10,3 år
Totalt Ruterområdet			233 765 000			

Kilde: (Ruter, 2023)

skyldes utvidelser av aldersvennlig transport til flere bydeler og innføring av de nye pilot-tjenestene i Nes og aktivitetstransport.

A.3.5 Utvikling i godtgjørelse til båt

Båttrafikken utgjør en relativt liten andel av kostnadene og dekker et lite marked sammenlignet med buss og skinnegående transport. Båttjenestene kjøpes etter gjennomførte anbudskonkurranser. Gjeldende kontrakter er bruttokontrakter som er inngått med Norled og Boreal Sjø.

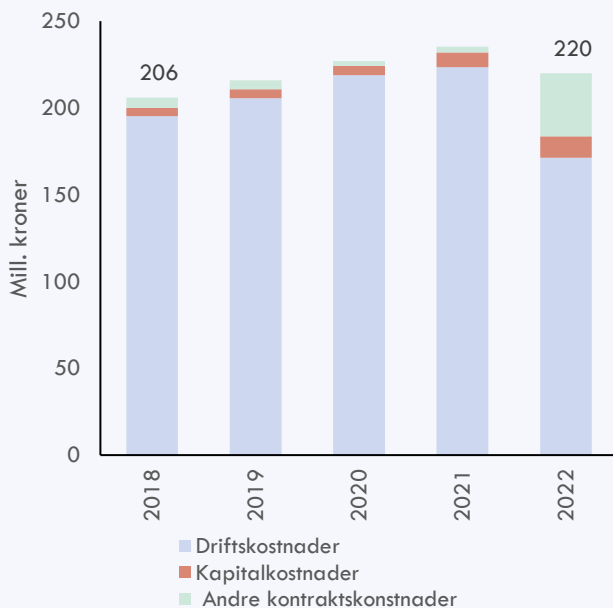
Ruters kostnader til godtgjørelse for båt har økt fra 206 til 220 mill. kroner fra 2018 til 2022, noe som tilsvarer en vekst på 1,3 prosent (Figur). I perioden har det blitt inngått en ny kontrakt med Boreal Sjø om trafikken til øyene i indre Oslofjord med trafikkstart i november 2021. I denne kontrakten er godtgjørelsen til kapitalkostnader skilt ut som et eget godtgjørelselement, slik som kontraktene for buss og skinnegående transport. Økningen i kapitalkostnader i

2022 skyldes en teknisk endring i kontrakten med Ruter der fartøyskostnaden i større grad er synliggjort i godtgjørelsen. Mens økningen i andre kontraktskostnader i 2022 skyldes en teknisk endring i regnskapsføringen i Ruter der blant annet anløpsavgifter til havner føres på konto for andre kontraktskostnader i stedet for driftskostnader.

Ruter inngikk også endringsordre med Norled i 2018 om å elektrifisere de tre båtene Kongen, Dronningen og Prinsen som trafikkerer Nesoddsambandet. Fra 2019 ble de ombygde plug-in batteridrevne passasjerfergene satt i drift.

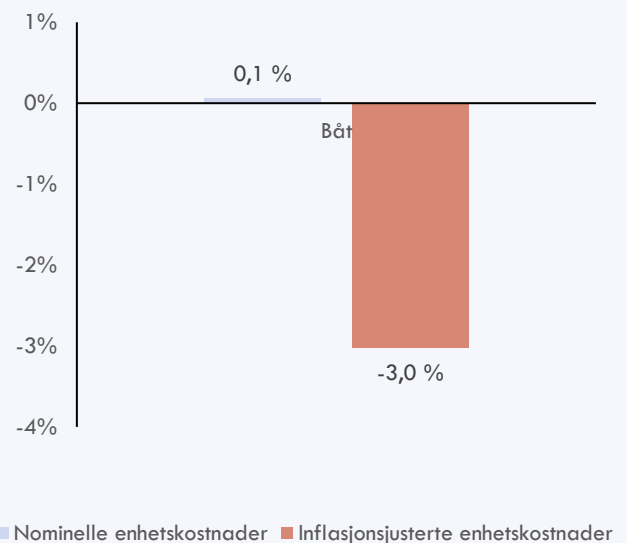
I likhet med kostnader for busskontraktene, har det vært en betydelig nominell kostnadsøkning knyttet til regulering av godtgjørelsen til båt som følge av høye energipriser. Figurene på neste side viser at fordelingen av kostnadene for rederiene kan variere betydelig over tid. I starten av 2022 utgjorde drivstoffandelen 24 prosent av driftskostnadene mot 17 prosent i slutten av 2016. SSB oppdaterer

Figur A-28: Utvikling i godtgjørelse for båt



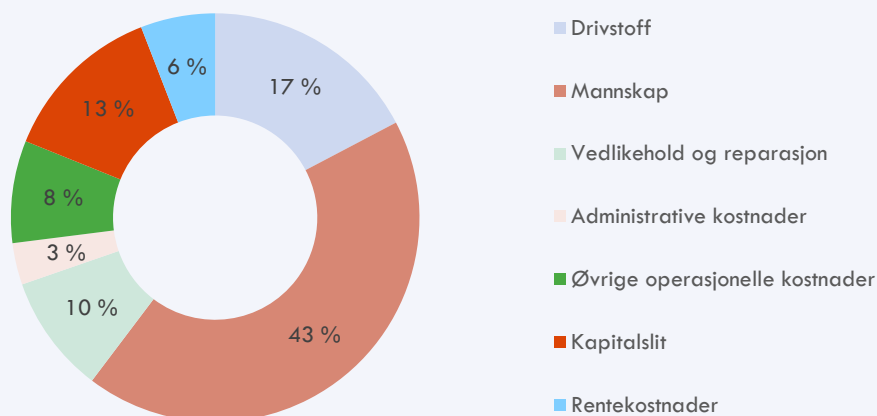
Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

Figur A-29: Gjennomsnittlig årlig vekstrate for enhetskostnader per plasskilometer for båt fra 2018 til 2022



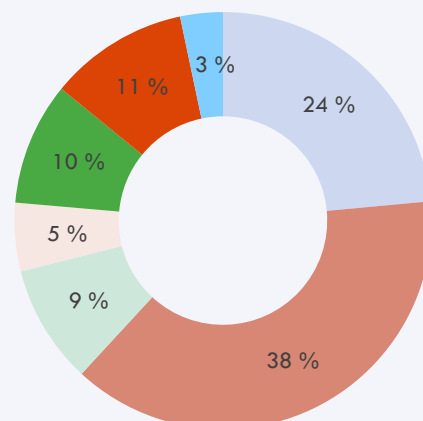
Kilde: Ruters regnskap og KPI-JA Transport fra SSB, bearbejdet av Oslo Economics

Figur A-30: Fordeling av kostnader til hurtigbåt og ferge per 4. kvartal 2016



Kilde: Oslo Economics, basert på SSB tabell 11585

Figur A-31: Fordeling av kostnader til hurtigbåt og ferge per 1. kvartal 2022



Kilde: Oslo Economics, basert på SSB tabell 11585

kostnadsvektingen i kostnadsindeks for innenriks sjøfart med variabelt mellomrom. Etter siste oppdatering har rentenivået og strømkostnadene økt videre, noe som kan ha medført ytterligere endringer i kostnadsfordelingen.

Siden 2018 har kapasiteten ombord økt med ca. 6,5 prosent, målt i plasskilometer. Godtgjørelsen til båt

per plasskilometer. Dersom man tar høyde for inflasjonen ved KPI-JA Transport, har godtgjørelsen gått ned fra 1,74 kroner til 1,50 kroner per plasskilometer. Som vist i Figur har de inflasjonsjusterte enhetskostnadene blitt redusert med 3,0 prosent i gjennomsnitt hvert år fra 2018 til 2022.

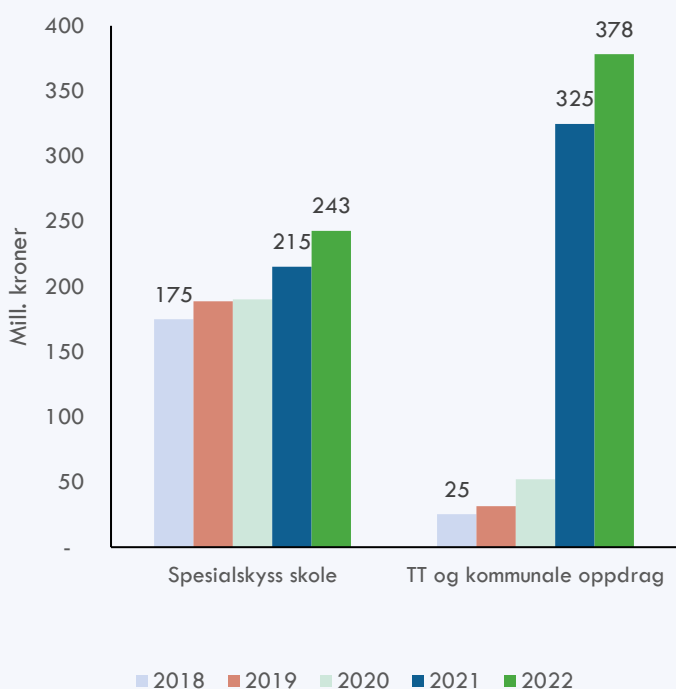
A.3.6 Utvikling i godtgjørelse til bestillingstransportene TT-ordningen og skoleskys

Bestillingstransport er kollektivtransport som blir kjørt etter behov der det ikke er grunnlag for et fast rutetilbud med massetransport. Bestillingstransporten kan grovt deles inn i to hovedkategorier: Skoleskys og tilrettelagt transport. Felles for bestillingstransporten er at volumet i all hovedsak er bestemmende ut fra regler og føringer som Ruter i liten grad påvirker.

Skoleskys er en lovpålagt rettighet der Ruter har fått delegert ansvaret for å sikre transport til de som oppfyller vilkårene for å få skoleskys. Hoveddelen av skoleskysen skjer gjennom ordinær rutetransport og synliggjøres ikke som skoleskys i Ruters regnskaper. Skoleskys tilbys ellers som egne skolelinjer eller som spesialskys med minibuss eller drosje.

Samferdselsdepartementet har pålagt fylkeskommunene å organisere en minimumsordning for fritidsreiser under TT-ordningen. Hvor mange som får tildelt TT-kort og i hvilket omfang brukerne får reise kan variere mellom fylkene og tilskuddet til ordningen er politisk vedtatt i de årlige budsjettene. Siden januar 2021 har Ruter hatt ansvaret for tilrettelagt transport (TT). Hensikten med å legge tjenesten hos Ruter var å utvikle tilbudet i sammenheng med øvrig bestillingstransport i regi av Ruter. I juli 2022 overtok Ruter også ansvaret for kjørekontoret for TT-transporten med fusjoneringen av Konsentra. Ruter tok dermed også over den operative driften av bestillingsmottak, planlegging, oppfølging og

Figur A-32 Utvikling i godtgjørelse for bestillingstransport fordelt på skoleskys og TT-tjenester



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter

har dermed holdt seg relativt stabil på 1,50 kroner

kundeservice knyttet til TT-reisene. Dette innebar store endringer i oppgaver, bemanning og IT-systemer.

Bestillingstransporten som ikke gjennomføres som rutesatt transport, er satt ut på anbud og utføres etter avtale med drosje- og minibussoperatører.

Kostnadene til godtgjørelse for bestillingstransport har økt siden 2018 fra ca. 200 mill. kroner til 621 mill. kroner i 2022. Dette utgjør en gjennomsnittlig årlig økning på 25,7 prosent. Kostnadene for spesialskyss for skoleelever har steget relativt jevnt og i gjennomsnitt med 6,8 prosent i perioden. Kostnadene for TT og kommunale oppdrag har økt fra om lag 25 til 378 mill. kroner siden 2018, noe som utgjør en vekst på 71,9 prosent i årlig gjennomsnitt. Før 2021 hadde Ruter kun ansvar for visse kommunale oppdrag, som for eksempel skyss til arbeidssted eller dagsenter. Hovedårsaken til økningen i kostnadene for bestillingstransport er dermed overføringen av ansvaret for TT-kjøring i 2021. Kostnaden økte også med 53 mill. kroner fra 2021 til 2022, noe som primært skyldes en økning i reiseaktiviteten. Selv om reisene varierer stort i varighet og ut fra type kjøretøy, viser kostnadene for TT-ordningen per reise en nedgang fra 433 til 424 kroner i nominelle verdier.

A.3.7 Prissamarbeidsavtaler med tog og flybuss

I områder hvor Ruter ikke selv har et kollektivtilbud og det finnes et tilbud med lokaltog eller kommersielle busslinjer, inngås det avtaler om samarbeid.

Ruter og Jernbanedirektoratet har en avtale om rute-, pris- og billettssamarbeid. De reisende kan dermed reise sømløst på alle transportmidler i Ruterområdet gjennom bruk av samme billetter, like priser og felles markedsinformasjon og rutetilbud. Samtidig utnyttes den samlede kollektivtransporten uavhengig av hvilket myndighetsnivå ansvaret ligger. På denne måten unngås suboptimalisering ved å ha nødvendige parallelle kollektivtilbud.

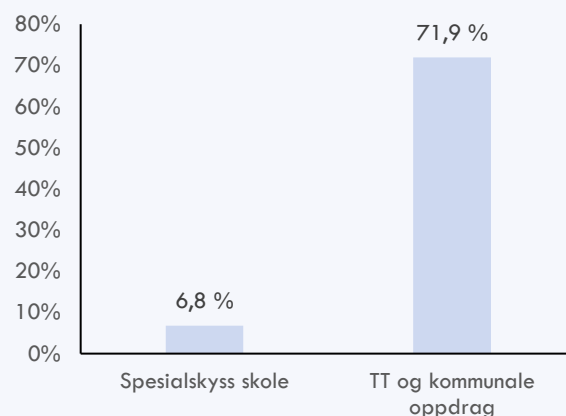
Prissamarbeidsavtalen forplikter operatør av lokaltog på Østlandet å inngå et prissamarbeid med Ruter i Oslo og Akershus. Lokaltogene opereres i dag av Vy og Ruter har prisavtaler med Vygruppen og Vy Gjøvikbanen.

Ruter har også et tilsvarende prissamarbeid på buss med Flybussen til Oslo lufthavn.

Oppgjørene i forbindelse med prissamarbeidsavtaler har økt fra 1 210 til 1 347 mill. kroner fra 2018 til 2022. Oppgjøret er basert på reisefordelingen mellom de ulike transportmidlene og antallet reiser, samt takstdifferansen mellom lokale takster i Ruterområdet og takstene på lokaltog og flybuss.

Prisavtaler for tog utgjør den største delen av kostnadene til prissamarbeidsavtaler med en andel på

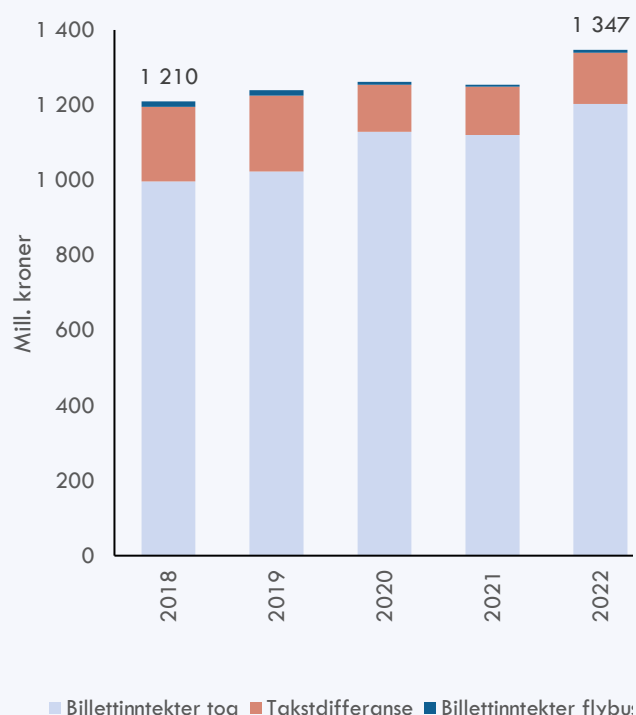
Figur A-33: Gjennomsnittlig årlig vekstrate for kostnader for spesialskyss skole og TT-tjenester fra 2018 til 2022



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

ca. 89 prosent. Oppgjøret for kombinasjonsreiser med lokaltog og Ruters transportmidler baserer seg på omfattende billettundersøkelser. I tillegg mottar togoperatør en kompensasjon som skal dekke differansen i takstene ettersom nasjonale billettpriser for tog i utgangspunktet er høyere enn Ruters billettpriser.

Figur A-34: Utvikling i oppgjør for prissamarbeidsavtaler



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

A.3.8 Annen rutedrift

Annen rutedrift inkluderer andre driftskostnader som er nødvendig for å tilby kollektivtransporten. Dette gjelder blant annet husleie for bussanlegg, kjøp av billettkontrolltjenester, provisjoner og salgsgebyrer og tap på krav som følge av snik.

Kostnadene til annen rutedrift har økt med 90 mill. kroner fra 377 til 467 mill. kroner fra 2018 til 2022. Den store kostnadsdriveren er husleie til bussanlegg og oppgraderinger av anleggene for å tilpasses nye el-busser samt utbedre generelt behov for vedlikehold og oppgraderinger. Til sammen utgjør disse postene en økning på 151 mill. kroner i perioden. Tilgang på bussanlegg på strategiske lokasjoner er avgjørende for å drive et effektivt busstilbud. Ruter har over tid inngått avtaler om leie av bussanlegg, der den største utleieren er Bussanlegg AS, som igjen eies av Sporveien. Bussanleggene fremleies videre til busselskapene som vinner anbudskonkurranser om rutedrift. Dette tiltaket er et ledd i å skape like konkurransevilkår for operatører og tilrettelegge for virksom konkurranse i rutebusmarkedet.

Kostnader til billettkontroll i perioden er redusert med 10 mill. kroner til tross for utvidet omfang av kontrollvirksomheten. Tap på krav har i samme periode blitt redusert med 10 mill. kroner. Dette skyldes i all hovedsak inngåelse av nye kontrakter om billettkontroll, som hadde oppstart i 2020. Nærmere omtale av anbudskonkurransen om leveranser av billettkontroll følger i kapittel 5.4.6.

Provisjoner og salgsgebyrer er primært knyttet til distribusjon av billetter. Kostnadsutviklingen har i all hovedsak fulgt utviklingen i antall reiser og har blitt redusert med 5 mill. kroner i perioden 2018 til 2022.

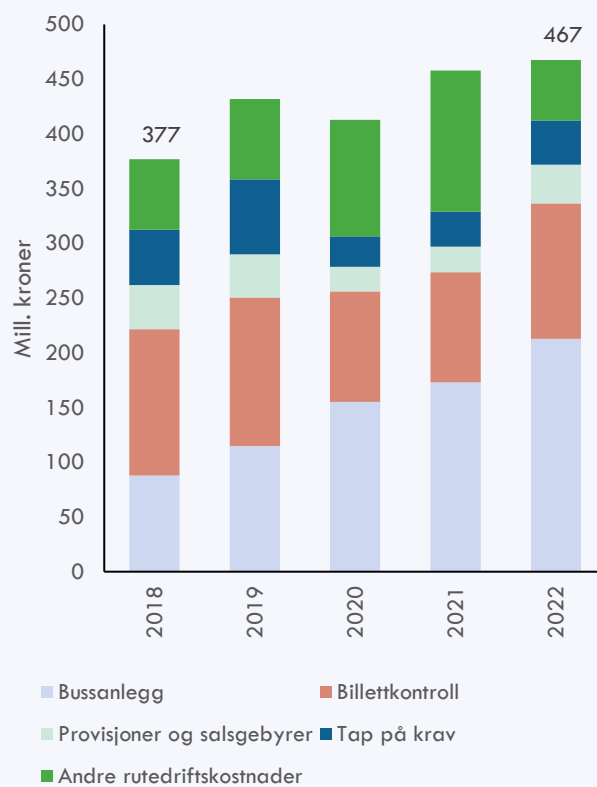
Andre rutedriftskostnader inkluderer oppstartskostnader i forbindelse med innføring av nye kontrakter, kostnader til holdeplassutstyr, Ruters båtutstyr og tiltak under koronapandemien. I tillegg inkluderer kostnadsposten tilskudd knyttet til driften i Konsentra og overføring av ansvaret for TT-ordningen. Andre rutedriftskostnader har økt frem til 2021. Fra 2022 er kostnader til TT-ordningen skilt ut som en egen kostnad under bestillingstransport. Samlet i femårsperioden har andre rutedriftskostnader blitt redusert med 9 mill. kroner.

A.4 Ressursbruk i Ruter (selskapet)

A.4.1 Digitale tjenester

Totalkostnaden for utvikling av nye kundetjenester og drift og vedlikehold av digitale tjenester har økt betydelig i perioden 2018 til 2022, fra i overkant av 400 millioner kroner til 642 millioner kroner i 2022. I 2023 er kostnadene til utvikling og digitale tjenester

Figur A-35: Utvikling i kostnader til annen rutedrift fra 2018 til 2022



Kilde: Ruters regnskap, bearbejdet av Oslo Economics

forventet å øke med 28 prosent og utgjøre 825 millioner kroner.

Det er særlig kostnader knyttet til drift og vedlikehold av egenutviklet programvare, IKT-utstyr og lisenser som har stått for kostnadsøkningen. Lønn- og personal-kostnader, avskrivninger og andre driftskostnader har også økt i perioden. Kostnader til kjøp av konsulenttenester og innleie av arbeidskraft til andre formål enn drift og vedlikehold av digitale tjenester har gått ned i perioden.

Den generelle økningen i ressursbruk henger sammen med Ruters strategi om å utvikle ledende digitale kundeopplevelser. Som en oppfølging av målbildet (Ruter, 2020), har Ruter økt ressursbruken på utvikling av digitale tjenester med formål å tilby kundene mer attraktive tjenester og en bedre brukeropplevelse. Satsninger inkluderer utvikling av en ny app hvor Ruter har integrert informasjon om rutetilbud og kjøp av billetter, med en rekke nye funksjoner (f.eks. rabatt på enkeltbilletter og mulighet til å følge busser i sanntid). Videre har Ruter etablert koblinger i kundeflatene mellom det tradisjonelle kollektivtilbudet og andre tjenester slik som oversikt over elsparkesykler og

Tabell A-6: Utvikling i kostnader til Digitale tjenester 2018-2023. Tall i millioner kroner.

Tall i MNOK	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Lønnskostnader	30	30	46	63	66	90
Pensjonskostnader	6	6	5	7	7	12
Konsulenter og innleid arbeidskraft	106	121	85	94	68	40
Drift og vedlikehold av egenutviklet programvare	28	67	70	95	175	352 ¹
Drift og vedlikehold av IKT-utstyr og lisenser	123	148	146	158	161	154
Avskrivninger og nedskrivninger	113	85	112	138	150	113
Annen driftskostnad	10	15	20	17	15	64
Sum Digitale tjenester og utvikling	416	473	485	572	642	825

Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall

bysykler. Samtidig bidrar nye busser og trikker som har blitt fasett inn i rutetilbudet til at det genereres store mengder data hvilket innebærer økte kostnader til servere og lagring av data.

Ruter har i stor grad valgt å utvikle programvare og systemer internt framfor å kjøpe digitale tjenester fra en ekstern tjenesteleverandør. Bakgrunnen for dette er et ønske om selv eie kundedata og kunne styre utviklingen av kundegrensesnittet i møte med kundenes behov. For å dekke opp ressursbehovet ved satsningen baserer Ruter seg i stor grad på innleie av arbeidskraft. Den sterke konkurransen om IKT-kompetanse har gjort det vanskelig for Ruter å gjøre ansettelser av slike ressurser. Kostnader til drift og vedlikehold av programvare, IKT-utstyr og lisenser, samt nyutvikling (avskrivning av immaterielle goder) er i praksis kjøpt av konsulenttjenester og innleid arbeidskraft (omtalt nærmere i kapittel 4.3.7).

Samlede kostnader til drift og vedlikehold av egenutviklet programvare, IKT-utstyr og lisenser har fra 2018 til 2022 økt med rundt 180 mill. kroner, fra 152 mill. kroner i 2018 til 336 mill. kroner i 2022. I 2023 er kostnadene til drift og vedlikehold av programvare, IKT-utstyr og lisenser forventet å øke ytterligere, til 506 mill. kroner.

Investeringer i nye digitale tjenester balanseføres og avskrives over tre år. Økt ressursbruk på nyutvikling av digitale tjenester vises i resultatregnskapet i form av økte avskrivninger. Fra 2018 til 2022 har avskrivninger og nedskrivninger økt med 37 millioner. Det gjøres egne vurderinger for hvert anlegg/system om ressursbruk er å anse som investeringer eller drift og vedlikehold. For anlegg som er under kontinuerlig utvikling vurderes typisk halvparten av ressursbruken å være nyutvikling og halvparten å være drift og vedlikehold (bug-fiksing/reparasjoner). 50 prosent av kostnadene balanseføres og 50 prosent føres under drift og vedlikehold av programvare, IKT-utstyr og lisenser.

I perioden har totale arbeidskraftkostnader (lønn- og andre indirekte arbeidskraftkostnader) mer enn doblet seg, fra 30 mill. kroner i 2018 til 66 mill. kroner i 2022. Det er budsjettert med en ytterligere økning på 24 mill. kroner i 2023. Økningen skyldes primært flere ansatte. Økningen i pensjonskostnader henger sammen med økningen i lønnskostnader.

Andre driftskostnader består i hovedsak av data- og telekommunikasjon, leie av kontormaskiner og fra 2019 leie av transportmidler. Andre driftskostnader har også økt i perioden, men utgjør en begrenset kostnad sett opp mot øvrige kostnader. Doblingen av andre driftskostnader i perioden skyldes i hovedsak leie av transportmidler fra 2019, økte kostnader knyttet til leie av kontormaskiner og fra 2020 kostnader knyttet til leie av lokaler.

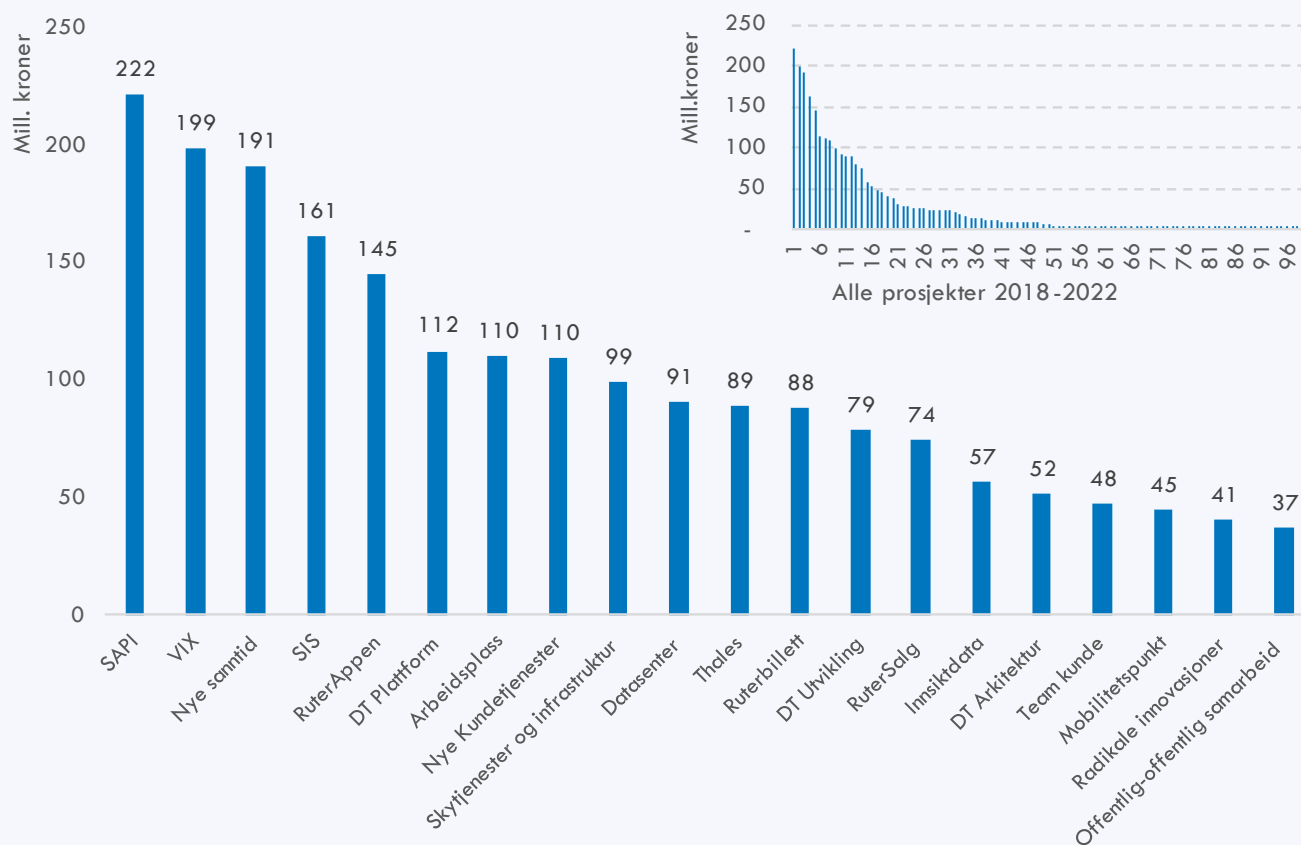
Utvikling i ressursbruk fordelt på prosjekter

Ser man på samlet ressursbruk fordelt på prosjektnivå for avdelingene som inngår i digitale tjenester, fremgår det at hoveddelen av ressursbruken går til utvikling og drift av et begrenset antall prosjekter, vist i Figur A-36. Totalt antall prosjekter hvor det er registrert kostnader i perioden er på over 90.

De største kostnadsdriverne på prosjektnivå har vært:

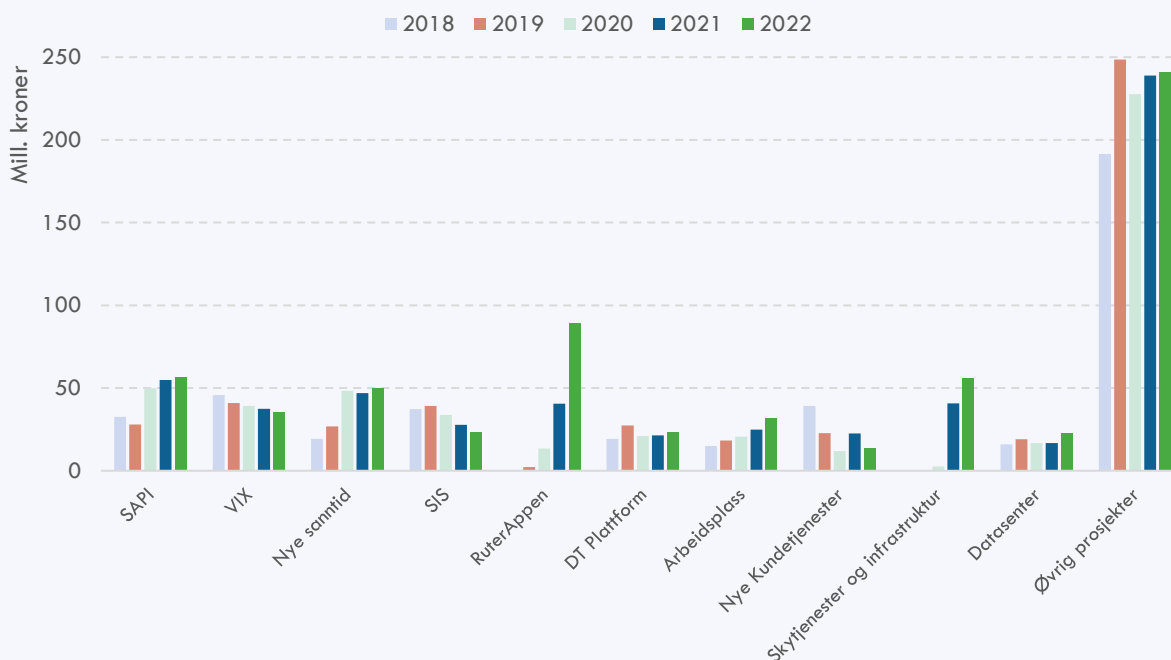
- «Service API (SAPI)» er baksystemet for den gamle billett-appen til Ruter. Ressursbruken til SAPI har vært økende over tid og har utgjort 222 mill. kroner i perioden.
- «VIX» er systemet for kortlesere/validatorer som er plassert på busser, t-bane og trikk og gjør det mulig å lese av fysiske enkeltbilletter og reisekort.
- «Nye sanntid» består av kostnader til utviklere som lager en ny versjon av sanntidssystemet. Systemet muliggjør blant annet at bussen kan dele løpende posisjon ved hjelp av GPS hvert andre sekund. Tidsoppløsningen på to sekunder medfører stor dataproduksjon, som virker kostnadsdrivende.

Figur A-36: Samlet ressursbruk (2018-2022) til Digitale tjenester, fordelt på prosjekter.



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter.

Figur A-37: Utvikling i kostnader 2018-2022 til Digitale tjenester, fordelt på prosjekter.



- «Sanntidsinformasjonssystemet (SIS)» gir informasjon om et transportmiddeIs ankomst til eller avgangstid fra et stoppested og består av utstyr om bord på kjøretøy, sentralsystem,

informasjonstavler, m.m. Samlede kostnader har utgjort 161 mill. kroner i perioden.

- «RuterAppen» omfatter kostnader til utvikling av ny app og har summert seg til 145 mill. kroner i perioden.
- «Arbeidsplass» er kostnader knyttet til innkjøp av interne IT-tjenester, herunder Microsoft 365-pakken.

Figur A-37 viser ressursbruken fordelt på de mest ressurskrevende prosjektene over tid fra 2018 til 2022.

Kostnader til Ruter-appen, SAPI, det nye sanntidssystemet og skytjenester er prosjektene som har økt mest i perioden. Kostnader til Ruter-appen har økt etter hvert som appen er utvidet med nye funksjoner tjenester, eksempelvis integrasjon med elsparkesykler og bysykler. Kostnader til det nye sanntidssystemet har økt etter hvert som nye busser, som produserer langt mer data, har blitt tatt i bruk. Kostnader til skytjenester henger sammen med økt dataproduksjon og behov for lagring av data. Kostnader til det interne IT-systemet (Arbeidsplass) har også økt i perioden som følge av totalt antall årsverk har økt betydelig (fast ansatte og innleid arbeidskraft).

Kostnader til billettsystemet VIX og sanntidsinformasjonssystemet (SIS) er blitt noe redusert i perioden. Det er tenkt at alle kjøp av billetter i fremtiden skal gjøres i Ruter-appen og at VIX skal fases ut. Utfasing av VIX vil imidlertid ikke lenger muliggjøre bruk av reisekort/fysisk billett og det er derfor usikkert når systemet vil bli avvirket. Kostnaden

til SIS er redusert som følge av gradvis utfasing av systemet og overgang til et nytt system for sanntidsinformasjon.

Resterende prosjekter er vist under «Øvrige prosjekter» og er av et relativt stort omfang grunnet det store antallet ulike prosjekter som det er ført kostnader på i Ruter.

Anskaffelser og leverandøroppfølging

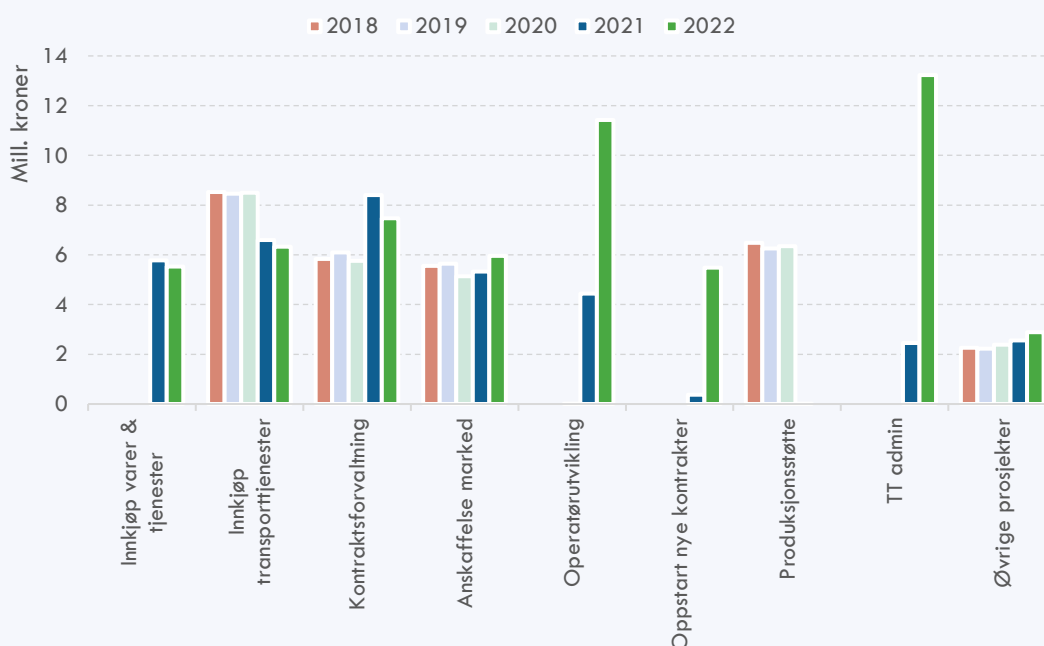
Totale driftskostnader knyttet til anskaffelser og leverandøroppfølging var på omtrent samme nivå fra 2018 til 2020. Fra 2020 til 2022 har kostnadene økt fra 28 mill. kroner til 58 mill. kroner. Det er en dobling og skyldes i hovedsak økte kostnader til konsulenter og innleid arbeidskraft på 18 mill. kroner fra 2020 til 2022. Økningen skyldes i hovedsak behov for bistand til administrasjon av TT-ordningen som følge av utfordringer i forbindelse med overdragelse av kjørekontoret fra Oslo kommune.

Det har også vært en økning i lønnskostnader på fem millioner kroner fra 2020 til 2022 hvilket skyldes flere årsverk, jf. kapittel 4.2.3.

Totale kostnader til anskaffelser og leverandøroppfølging er ikke forventet å øke i 2023. Lønnskostnadene er forventet å gå opp, mens kostnader til konsulenter og innleie av arbeidskraft er forventet å gå ned.

Figur A-38 viser utviklingen i kostnader på prosjektnivå for anskaffelser og leverandøroppfølging. Det kan bemerkes at økte kostnader til operatørutvikling og TT-administrasjon i stor grad har

Figur A-38: Utvikling i kostnader 2018-2022 til Anskaffelser og leverandøroppfølging, fordelt på prosjekter.



bidratt til at den samlede ressursbruken i perioden har økt. Resterende prosjekter har enten hatt stabile eller fallende kostnader i perioden

Planlegging og utredning

Samlede driftskostnader knyttet til planlegging og utredning av kollektivtilbudet har økt med om lag 30 prosent i perioden fra 2018 til 2022, fra 107 mill. kroner til 146 mill. kroner. Det er budsjettert med en ytterligere økning i 2023. Økte lønnskostnader og økte kostnader knyttet til kjøp av konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft er årsaken til dette. I 2021 var kostnader knyttet til kjøp av konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft særlig høy med 87 mill. kroner.

Andre driftskostnader består i hovedsak av kostnader til markedsundersøkelser og leie av lokaler. Disse er noe redusert i perioden, fra 24 mill. til 16 mill. kroner og er ventet å falle ytterligere i 2023.

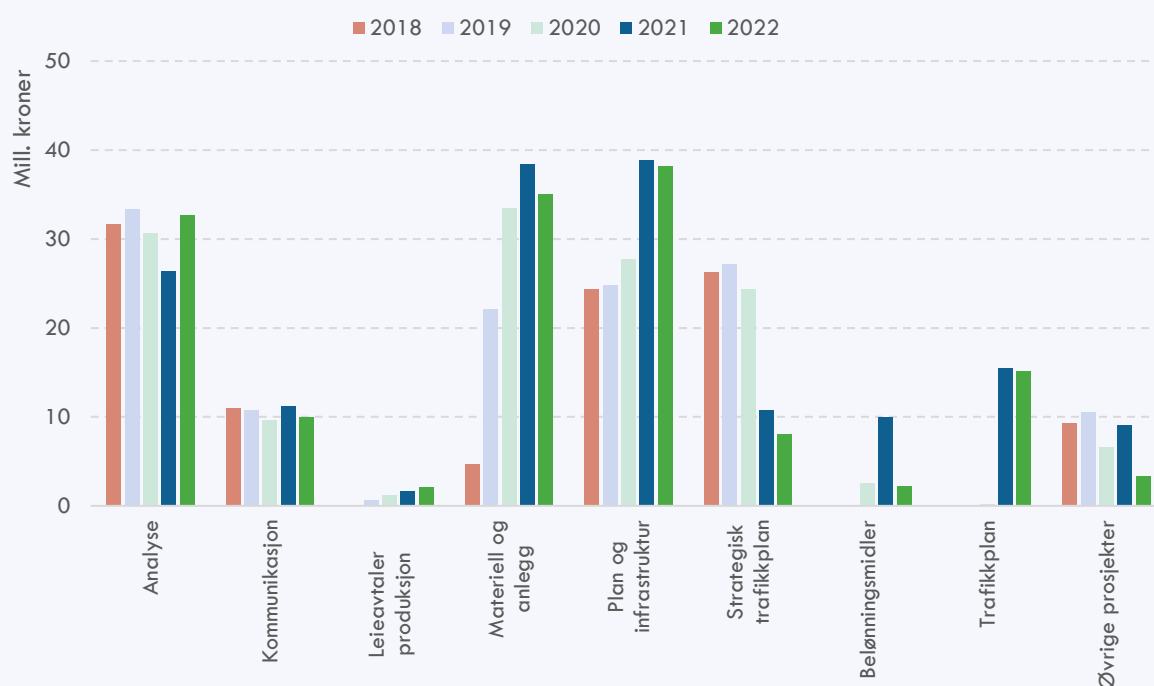
Figur A-39 viser utviklingen i kostnader på prosjektnivå innenfor planlegging og utredning. Det kan bemerkes at kostnadene til materiell og anlegg har økt betydelig i perioden, hvilket blant annet skyldes etablering av nye bussanlegg for elektriske busser. Det har også vært en økning i kostnader til prosjekter under paraplyen Plan og infrastruktur (P&I). Resterende prosjekter har enten hatt stabile eller reduserte kostnader i perioden.

Tabell A-7: Utvikling i kostnader til Planlegging og utredning 2018-2023. Tall i mill. kroner.

Tall i MNOK	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Lønnskostnader	40	50	53	57	59	68
Pensjonskostnader	8	8	6	6	6	9
Konsulenter og innleid arbeidskraft	31	42	60	87	62	71
Drift og vedlikehold av egenutviklet programvare	0	2	0	0	0	0
Drift og vedlikehold av IKT-utstyr og lisenser	4	2	0	2	2	1
Avskrivninger og nedskrivninger	0	1	1	1	2	0
Annen driftskostnad	24	25	15	9	16	11
Sum Planlegging og utredning	107	129	137	162	146	160

Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall

Figur A-39: Utvikling i kostnader 2018-2022 til Planlegging og utredning, fordelt på prosjekter



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. Note: Leieavtaler produksjon omfatter buss, T-bane, trikk, og båt.

A.4.2 Operativ drift

Samlede kostnader til operativ drift er redusert med fem millioner i nominelle kroner i perioden 2018 til 2022. Lønnskostnadene har vært økende, men samtidig har det vært reduserte kostnader til kjøp av konsulenttjenester og innleid arbeidskraft, hvilket har bidratt til å redusere de samlede kostnadene. Det er ventet et betydelig hopp i samlede kostnader i 2023. Økningen i lønnskostnader skyldes først og fremst flere årsverk i kundeservice-avdelingen og informasjons- og samordningssentralen (IOSS) som overvåker kollektivtrafikken. Førstnevnte må ses i sammenheng med innfusjoneringen av kjørekontoret Konsentra fra 1. januar 2021 og oppstart av kundemottaks- og kjørekontorfunksjonen for TT i Ruters regi fra 1. juli 2022.

Andre driftskostnader består i hovedsak av reklamekostnader og kostnader til byråarbeid og har gått noe ned fra 2018 til 2022, men er ventet å øke noe i 2023.

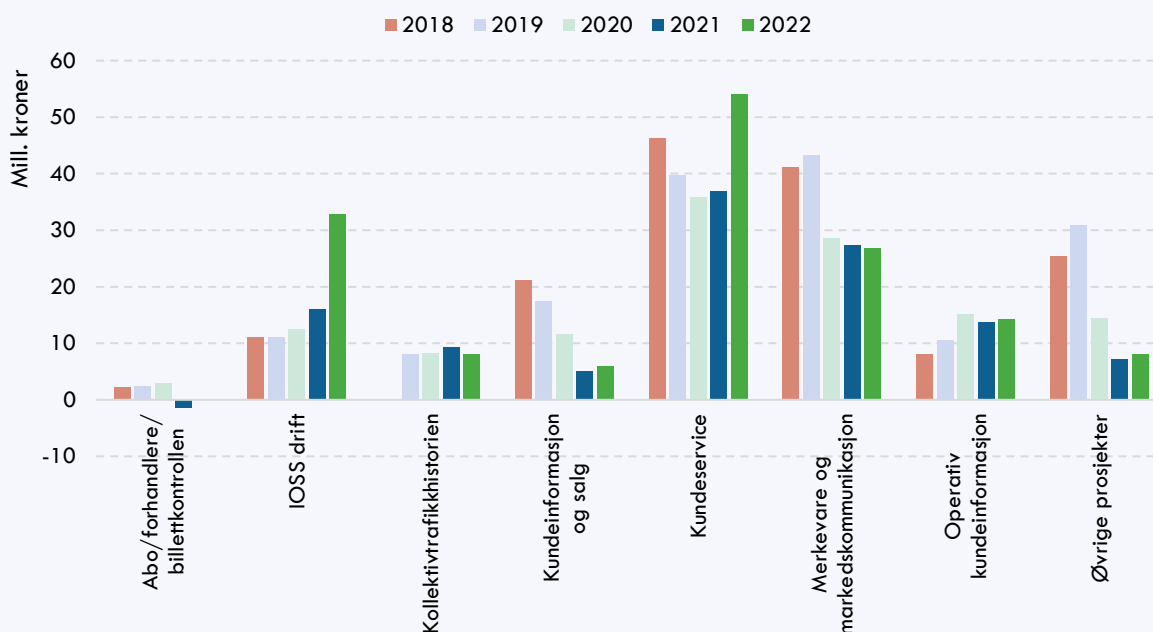
Figur A-40 viser utviklingen i kostnader på prosjektnivå innenfor operativ drift. Det kan observeres at det har vært økte kostnader til drift av informasjons- og samordningssentralen i Ruter («IOSS drift»). Det har også vært økte kostnader til kundeservice. Samlede kostnader til øvrige prosjekter er redusert betydelig i perioden. Årsaken til dette er bortfall av prosjektet TID som har omhandlet oppgradering av holdeplasser, infrastruktur og skilting. Dette prosjektet var i mange år finansiert med belønningsmidler, men er nå en del av driften i Plan og infrastruktur (P&I), og får sin finansiering derfra. Skoleskysst stod for mesteparten

Tabell A-8: Utvikling i kostnader til Operativ drift 2018-2023. Tall i mill. kroner.

Tall i MNOK	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Lønnskostnader	53	57	59	60	83	102
Pensjonskostnader	10	10	6	7	8	12
Konsulenter og innleid arbeidskraft	42	39	22	7	16	24
Drift og vedlikehold av egenutviklet programvare	0	0	0	0	0	0
Drift og vedlikehold av IKT-utstyr og lisenser	3	3	2	4	2	3
Avskrivninger og nedskrivninger	0	0	0	0	0	14
Annen driftskostnad	47	54	40	36	41	59
Sum Operativ drift	155	163	130	114	150	212

Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall

Figur A-40: Utvikling i kostnader 2018-2022 til Operativ drift, fordelt på prosjekter.



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter.

av kostnadene blant øvrige prosjekter i 2021 og 2022.

A.4.3 Konsern/støtte

Samlede kostnader til konsern/støtte har vært relativt stabile i perioden 2018 til 2022 og har økt med 15 mill. kroner. Økte lønnskostnader og økte kostnader til konsulenttjenester og innleid arbeidskraft har bidratt til den samlede økningen i kostnader. Det har ikke vært noen vesentlig økning i antall årsverk, og den nominelle økningen i lønnskostnader kan derfor ses i sammenheng med et økt lønnsnivå generelt sett. Reduksjonen i pensjonskostnader kan forklares med overgangen til ny pensjonsordning i Ruter, fra ytelse-til innskuddspensjon. Andre driftskostnader består i hovedsak av kostnader til leie av lokaler med relaterte kostnader. I 2023 er det ventet en økning i samlede kostnader, drevet av lønn, konsulentbruk og IKT-utstyr og lisenser.

Figur A-41 viser utviklingen i kostnader på prosjektnivå innenfor konsern/støtte. Det kan observeres at kostnader til administrasjon utgjør en stor del av de samlede kostnadene. Administrasjon inkluderer en rekke felleskostnader og omfatter i hovedsak drift av Ruters resepsjon, husleie og drift av Ruters kontorer, velferdskostnader.

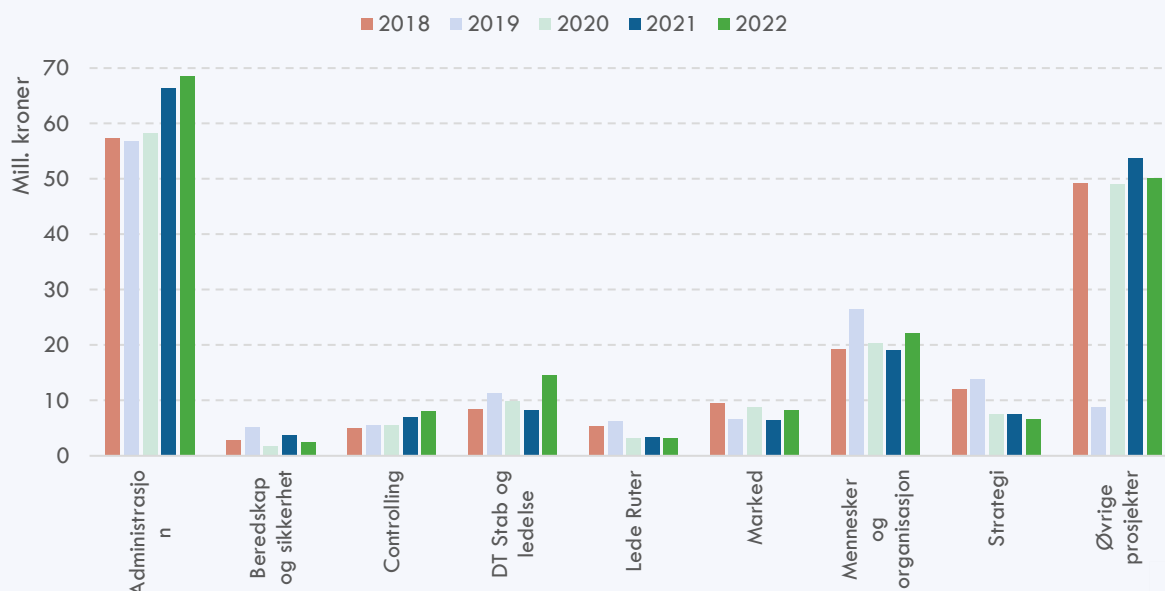
Administrasjonskostnadene har økt med 19 prosent nominelt i perioden og forklarer hele økningen i de samlede kostnadene. Kostnadene som har vært ført på andre prosjekter har vært relativt stabile over tid. «Øvrige prosjekter» inkluderer kostnader til økonomi- og virksomhetsstyring, regnskap, controlling og juridiske tjenester. Fallet i 2019 skyldes et resultatført planavvik knyttet til endring av pensjonsbetingelser (omtalt nærmere under Lønn- og personalkostnader). Ser man bort ifra dette har kostnadene vært på omtrent samme nivå i perioden.

Tabell A-9: Utvikling i kostnader til Konsern/støtte 2018-2023. Tall i mill. kroner.

Tall i MNOK	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Lønnskostnader	70	78	69	67	76	90
Pensjonskostnader	13	-31*	10	10	9	12
Konsulenter og innleid arbeidskraft	27	37	23	34	32	40
Drift og vedlikehold av egenutviklet programvare	2	0	0	0	0	0
Drift og vedlikehold av IKT-utstyr og lisenser	4	2	3	2	6	26
Avskrivninger og nedskrivninger	4	7	6	9	8	9
Annen driftskostnad	48	46	53	54	53	51
Sum Konsern/støtte	169	140	165	175	184	228

Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall. Note: I 2019 var pensjonskostnadene -31 mill. kroner. Dette er et resultatført planavvik knyttet til endrede betingelser i pensjonsordningene.

Figur A-41: Utvikling i kostnader 2018-2022 til Konsern/støtte, fordelt på prosjekter.



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter

A.4.4 Lønn- og personalkostnader

Tabell A-10 viser utviklingen i lønn, andre personalkostnader og pensjon fra 2018 til 2022, inkludert budsjetterte tall for 2023. Fra 2018 til 2022 har lønnskostnadene økt med 80 millioner i nominelle kroner. I 2023 er lønnskostnadene forventet å øke med ytterligere 60 millioner kroner. Den ventede økningen er større enn tidligere år og skyldes blant annet flere ventede ansettelser innenfor digitale tjenester, markedsenheten, kundeservice og operatørutvikling.

Andre personalkostnader består i hovedsak av betaling av arbeidsgiveravgift samt kostnader til kantine, forsikring og velferdsgoder. Andre personalkostnader holdt seg på omtrent samme nivå fra 2018 til 2021, men økte fra 2021 til 2022 med 12 millioner kroner og det er ventet en tilsvarende økning i budsjettet for 2023. Dette er hovedsakelig økt arbeidsgiveravgift og følger av økte lønnskostnader.

I 2016 besluttet Ruter å endre pensjonsordningen gjennom en valgfri overgang til innskuddspensjon. Den nye ordningen ble obligatorisk for nyansatte etter 31.12.2016. Den ytelsesbaserte pensjonsordningen ble lukket for fremtidige ansatte fra 01.04.2017. Endringen har bidratt til en mer forutsigbar og rimeligere pensjonsordning. At pensjonskostnadene i 2019 er negative er knyttet til en planlagt besparelse i pensjonskostnader grunnet endringer i betingelser på pensjonsordningene. Økte lønnskostnader er i all hovedsak knyttet til flere utførte årsverk blant fast ansatte. I perioden 2018 til 2022 har gjennomsnittlig antall årsverk i Ruter AS økt med 95 årsverk.

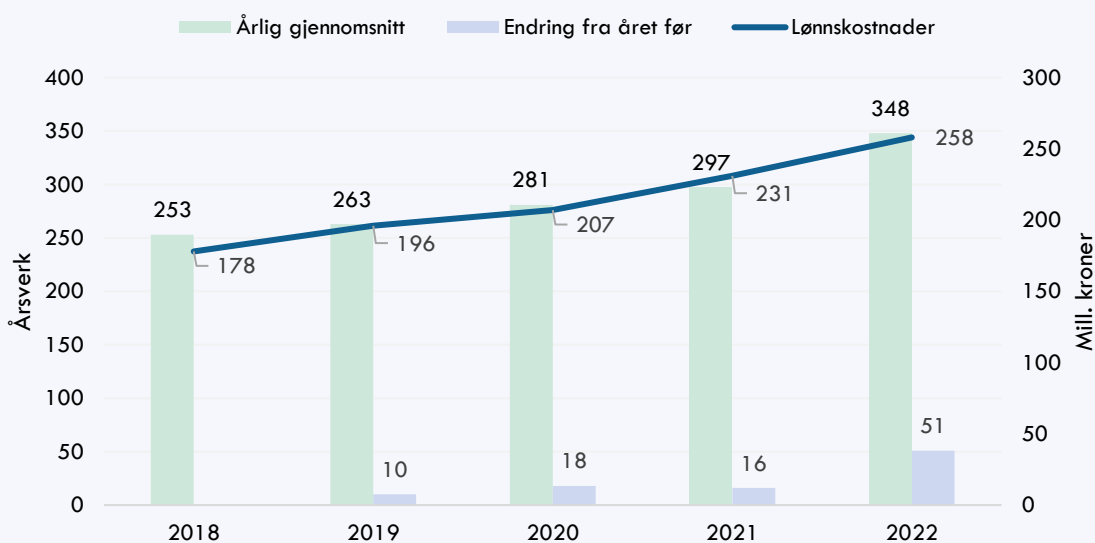
Figur A-42 viser utviklingen i gjennomsnittlig antall årsverk, årlig endring i årsverk og lønnskostnader for årene 2018 til 2022. Antall årsverk har steget jevnt og relativt i samme takt som lønnskostnadene i perioden fra 2018 til 2022.

Tabell A-10: Utvikling i lønnskostnader, andre personalkostnader og pensjon, 2018-2023. Tall i mill. kroner.

Tall i MNOK	2018	2019	2020	2021	2022	2023B
Lønnskostnader	178	196	207	231	258	318
Andre personalkostnader	37	42	39	41	53	65
Pensjonskostnader	40	-4	32	33	33	50
Sum	255	234	278	306	344	433

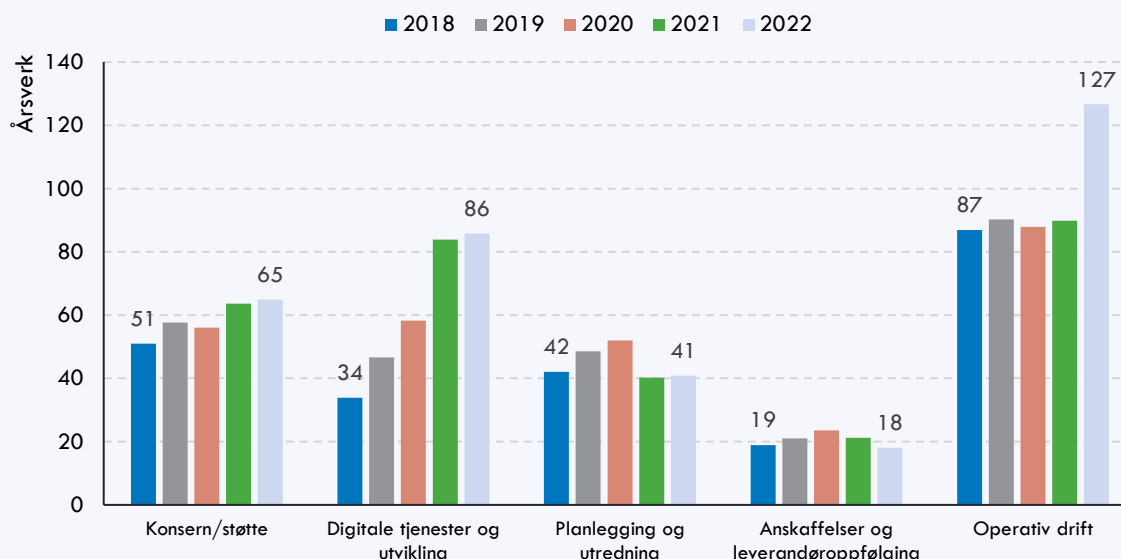
Kilde: Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall

Figur A-42: Gjennomsnittlig antall årsverk i Ruter 2018-2022



Kilde: Ruter regnskapsdata og årsrapporter 2018 til 2022. Note: Endring er basert på gjennomsnittlig antall årsverk.

Figur A-43: Utvikling i antall årsverk per hovedfunksjon (fast ansatte)



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter

Figur A-43 viser utviklingen i antall årsverk for fast ansatte fordelt på hovedfunksjonene definert innledningsvis i dette kapittelet fra 2018 og til 2022. Digitale tjenester og operativ drift har hatt en særlig stor økning i antall årsverk har vært særlig stor innenfor digitale tjenester som har hatt en vekst på i overkant av 50 årsverk. Førstnevnte kan ses i sammenheng med Ruters valg om å utvikle programvare og systemer, f.eks. den nye Ruter-appen, internt fremfor å kjøpe dette i markedet. Antall årsverk innenfor operativ drift økte med 50 årsverk fra 2021 til 2022. Økningen skyldes blant annet oppstart av kundemottaks- og kjørekontorfunksjonen for TT i Ruters regi midtveis i

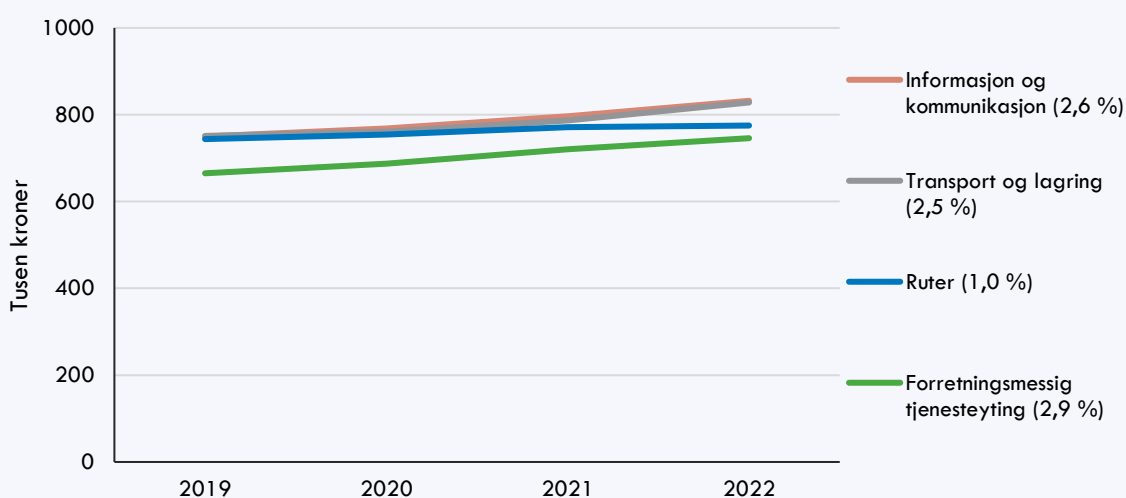
2022. Øvrige hovedfunksjoner har hatt en økning eller en stabil utvikling i antall årsverk.

Utvikling i lønnsnivå

I tillegg til antall ansatte, er også lønnsnivået og utviklingen i denne en viktig driver for totale lønnskostnader.

For å bedre forstå lønnsnivået i Ruter kan det være nyttig å sammenligne lønnsnivået i selskapet med lønnsnivået i utvalgte næringer. Vi har tatt utgangspunkt i næringsbetegnelser slik de er definert av SSB i deres statistikk (se Figur A-44).

Figur A-44: Gjennomsnittlig årslønn i Ruter sammenliknet med utvalgte næringer, inkludert gjennomsnittlig årlig vekst



Kilde: Regnskapstall fra Ruter 2019 til 2022. Bearbeidet av Oslo Economics. Lønnsnivå er beregnet ved å dele lønnskostnader (5010 Fastlønn mnd via lønn og 5040 Ferielønn via lønn) på antall årsverk. Årslønn for sammenlignbare næringer er beregnet med utgangspunkt i statistikk på gjennomsnittlig månedslønn (avtalt månedslønn, uregelmessige tillegg og bonuser) fra SSB-tabell 11419. Statistikken er filtrert etter akademiske yrker, heltidsansatte og sum av alle sektorer (privat og offentlig sektor).

Lønnsnivået i Ruter fremstår på linje med andre næringer som Ruter konkurrerer med på arbeidsmarkedet. Veksten i gjennomsnittlig lønnsnivå i Ruter har vært på én prosent årlig i perioden i perioden 2019 til 2022 og har ligget noe under den gjennomsnittlige lønnsveksten i sammenlignbare næringer som har vært på mellom 2 og 3 prosent. Gjennomsnittlig årlig lønnsvekst slik det er beregnet i Figur A-44 gjenspeiler ikke nødvendigvis den faktiske lønnsutviklingen for Ruter-ansatte. For eksempel vil ansettelser av personell på lavere stillingsnivåer i organisasjonen bidra til å dempe den gjennomsnittlige lønnsveksten, mens ansettelser på høyere nivå vil gjøre det motsatte.

Ruter oppga i årsrapporten for 2022 at medianlønnen i selskapet var 689 250 kroner i 2021 og 704 475 kroner i 2022, tilsvarende en årlig vekst på 2,19 prosent (Ruter, 2023). Forskjellen mellom medianlønn og gjennomsnittslønn tyder på at lønnsnivået i Ruter varierer på tvers av funksjoner, noe som stemmer med vår forståelse av de ulike oppgavene som ligger i virksomheten.

A.4.5 Konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft

For å dekke opp ressursbehovet sitt støtter Ruter seg i stor grad på innleie av ekstern arbeidskraft og kjøp av konsulenttjenester. Ruter opplyser at årsaken til den omfattende bruken av innleid arbeidskraft og konsulenter er knyttet til sterk konkurranse om digital kompetanse. Gitt gjeldende lønnspolitikk har Ruter rekruttert til seg faste ansatte der det har vært mulig. Figur A-45 viser utviklingen i kostnader til kjøp av konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft som blir løpende kostnadsført i resultatregnskapet. Ressursbruk til utvikling av nye digitale tjenester er ikke inkludert her. Dette anses som investeringer og blir ført som immaterielle eiendeler i balanseregnskapet og avskrevet over tre år.

Digitale tjenester og utvikling har nesten i sin helhet stått for økningen i kostnader til konsulenter og innleie av arbeidskraft i perioden. Det benyttes også betydelige ressurser til innkjøp av konsulenttjenester og innleie i forbindelse med planlegging og utredning. Her går ressursbruken i hovedsak til utredninger av diverse aspekter ved rutetilbudet, f.eks. oppgradering av holdeplasser, hvordan oppnå økt fremkommelighet for kollektivtransporten, nye bussanlegg etc.

I budsjettet for 2023 er kostnadene til innleid arbeidskraft som går med til drift og vedlikehold av egenutviklet programvare (inngår i digitale tjenester og utvikling) forventet å nesten doble seg sammenlignet med 2022.

¹³ Det faktiske antallet konsulenter ved utgangen av året vil kunne endre seg ettersom det er opsjon på forlengelse av kontrakt på samtlige kontrakter som er inngått.

Kostnader til kjøp av konsulenttjenester og innleie av digital kompetanse går delvis til utvikling av nye digitale tjenester. Ved utbetaling gjør Ruter en vurdering av hvor stor andel av ressursbruken som har gått til utvikling og hvor mye som går til drift og vedlikehold. Ruter informerer om at hvor stor andel som går til utvikling, og dermed anses som investeringer, varierer typisk fra mellom 30 til 50 prosent.

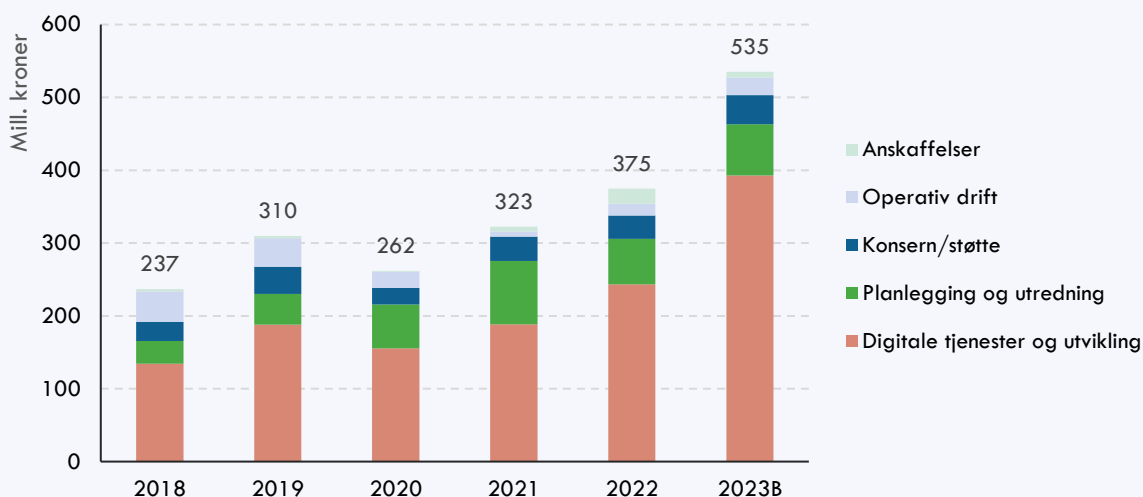
Figur A-46 viser utviklingen i løpende investeringer i immaterielle eiendeler over tid, ekskludert eventuelle investeringer utført av fast ansatte. Foruten en betydelig økning fra 2018 til 2019, som henger sammen med utvikling av tidligere apper (Ruter Billett og Ruter Reise) og ny plattform for salg og betaling, er investeringene i immaterielle eiendelene redusert frem til og med 2022. I 2023 er det budsjettert med en ramme på 153 millioner kroner. 75 millioner kroner av de budsjetterte midlene inngår i en pot til satsingsområder og Ruter opplyser at de forventer å kun bruke deler av midlene i 2023. Ettersom innleie av arbeidskraft i stor grad benyttes både til drift og vedlikehold og utvikling (investeringer) må resultatregnskapet og balanseregnskapet ses i sammenheng for å få et helhetlig bilde av konsulentbruken i Ruter.

Konsulenter målt ved antall årsverk

Omfanget av konsulenttjenester og innleie av arbeidskraft i Ruter kan også fremstilles ved å se på konsulentkjøpene over tid. Figur A-47 gir en oversikt over antall innleide konsulenter i Ruter fra 2018 til og med mai 2023. Antall nye konsulenter som har kommet inn hvert år har overgått antall konsulenter som har gått ut, hvilket har medført en betydelig økning i totalt antall konsulenter over tid. Ved utgangen av mai 2023 var det 218 innleide konsulenter i Ruter. Ved utgangen av 2023 er det ventet at Ruter har 222 innleide konsulenter.¹³ Ruter opplyser at selskapet benytter gjennomsnittlig timepris per konsulent på 1400 kroner og opererer med 1950 timer per konsulent for ett årsverk. Det utgjør i overkant av 2,7 millioner kroner for et årsverk. Legger vi disse tallene til grunn, blir de samlede forventede kostnadene til konsulentkjøp i Ruter på rett over 600 millioner kroner i 2023.¹⁴

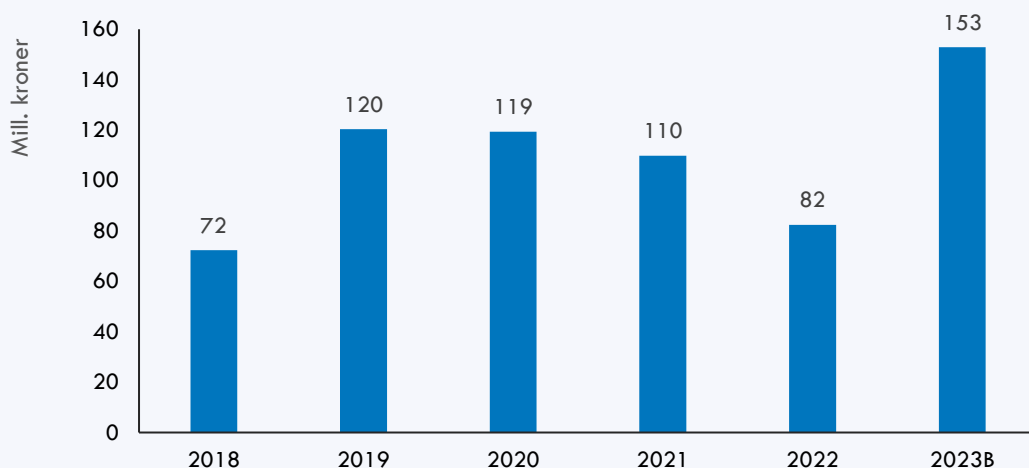
¹⁴ 222 konsulenter x 1400 kroner per time x 1950 timer = 606 mill. kroner.

Figur A-45: Kostnader til kjøp av konsulent tjenester og innleie av arbeidskraft, 2018 til 2023. Millioner kroner.



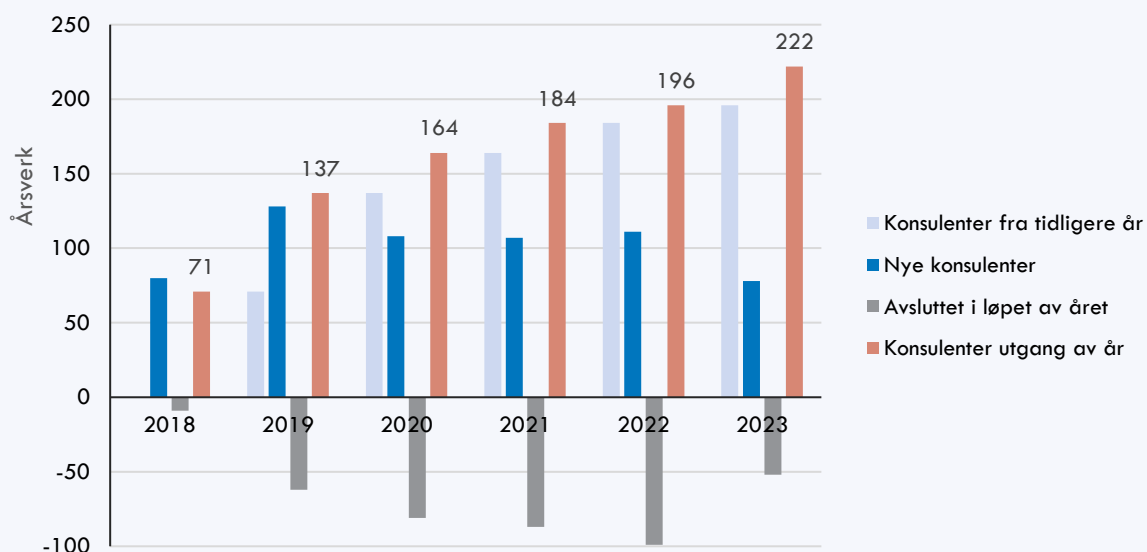
Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall.

Figur A-46: Investeringer i immaterielle eiendeler, 2018-2023B



Kilde: Oslo Economics, basert på data fra Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall.

Figur A-47: Utvikling i antall årsverk med konsulent tjenester og innleie av arbeidskraft i Ruter (2018-2023)



Kilde: Tall fra Ruter. Bearbejdet av Oslo Economics. For 2023 vises kun konsulentkjøp frem til og med mai måned

A.4.6 Annen driftskostnad

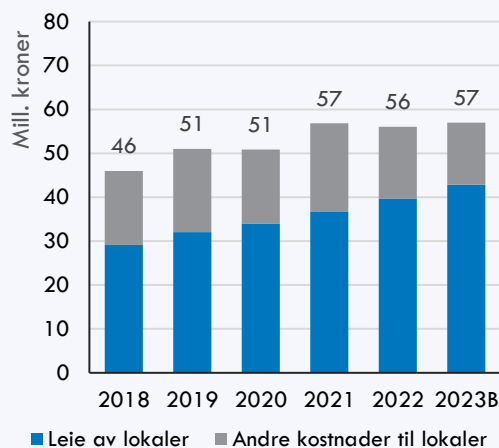
Den øvrige ressursbruken i Ruter, som ikke er blitt definert under de større kategoriene over, er hovedsakelig kostnader til lokaler, salgstiltak og reklame samt mindre kostnadsposter.

Kostnader til lokaler: Kostnader til lokaler har økt i perioden 2018-2023, som vist i Figur A-48. I overkant av halvparten av kostnadene har vært knyttet til leie av lokaler mens det resterende har vært mindre kostnader slik som strøm, leie av kontormaskiner, m.m. Økte leiekostnader til lokaler har stått for nesten hele kostnadsøkningen i perioden. Dette kan ses i sammenheng med veksten i antall ansatte og økt bruk av innleid av arbeidskraft.

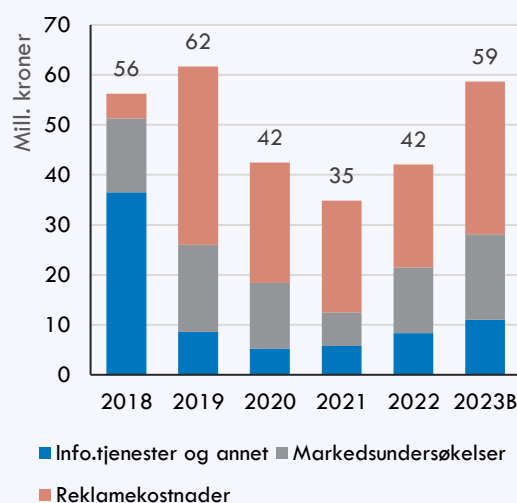
Salgstiltak og reklame: Kostnader til salgstiltak og reklame har svingt betydelig i perioden 2018-2022, som vist i Figur A-49. Det samlede i perioden har utgjort om lag 240 millioner kroner og er budsjettert med 59 millioner for 2023. Rundt 45 prosent av kostnadene har vært knyttet direkte til reklame, mens det resterende har vært kostnader til markedsundersøkelser og informasjonstjenester.¹⁵

Øvrige driftskostnader: Øvrige driftskostnader består av en rekke mindre kostnadsposter, herunder data- og telekommunikasjon, stillingsannonser og rekrutteringskostnader, m.m. I budsjettet for 2023 er det budsjettert med en betydelig økning i kostnadene til «leie av transportmidler», vist i Figur A-50. Dette er hovedsakelig kostnader til drift av en selvkjøringpilot i Groruddalen og er delvis finansiert med midler fra EUs innovasjonsfond og Enova.

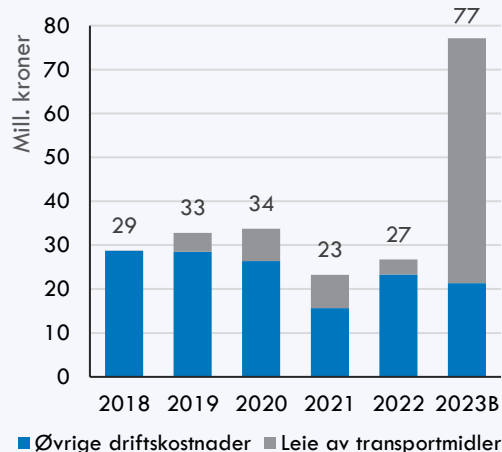
Figur A-48: Kostnader til leie av lokaler



Figur A-49: Salgstiltak og reklame (2018-2023B)



Figur A-50: Øvrige driftskostnader (2018-2023B)



Kilde: Ruter. For 2023 vises budsjetterte tall.

¹⁵ Den forholdsvis store kostnaden til informasjonstjenester og annet i 2018 skyldes 19 mill. kroner i mediekostnader

dette året. Mediekostnader har vært på under én million kroner resterende år i perioden.

Vedlegg B Kategorisering av avdelinger i hovedfunksjoner

Avdelingene er hentet fra Ruters interne økonomistyringssystem. Kategoriseringen er ut ifra hva avdelingene jobber med basert på samtaler og innspill fra Ruter. Avdelinger i uthevet skrift er definert som stab/avdelingsledelse og plassert under konsern/støtte.

Avdeling	Kategorisering
Adm.dir.	Konsern/støtte
Administrasjon	Konsern/støtte
Digitale tjenester	Konsern/støtte
Digitale tjenester - Drift	Digitale tjenester og utvikling
Digitale tjenester: Arkitektur	Digitale tjenester og utvikling
Digitale tjenester: Data Science	Digitale tjenester og utvikling
Digitale tjenester: Porteføljestyling	Digitale tjenester og utvikling
Digitale tjenester: Utvikling	Digitale tjenester og utvikling
HR – Drift	Konsern/støtte
Juridiske tjenester	Konsern/støtte
KMK	Konsern/støtte
Kundestøtte (avsluttet 31.12.20)	Operativ drift
Markedsenheten	Konsern/støtte
Marked: Analyse	Planlegging og utredning
Marked: Kommunikasjon	Planlegging og utredning
Marked: Kundeservice	Operativ drift
Marked: Nye kundetjenester	Digitale tjenester og utvikling
Marked: Pris og brukerbetaling	Digitale tjenester og utvikling
Marked: Strategi	Konsern/støtte
Markedskommunikasjon	Operativ drift
Markedsområde indre by	Anskaffelser
Markedsområde indre by	Anskaffelser
Markedsområde nordøst	Anskaffelser
Markedsområde sør	Anskaffelser
Markedsområde vest	Anskaffelser
Mennesker og organisasjon	Konsern/støtte
Mennesker og organisasjon: Organisasjonsutvikling	Konsern/støtte
Mennesker og organisasjon: Støttesystemer, informasjon og opplæring	Konsern/støtte
Mobilitet: Bestillingstransport	Digitale tjenester og utvikling
Mobilitet: Radikale innovasjoner	Digitale tjenester og utvikling
Mobilitet: Skoleskys	Operativ drift
Mobilitet: TT kjøring	Anskaffelser
Operasjon	Konsern/støtte
Operasjon Beredskap og sikkerhet	Konsern/støtte
Operasjon: Informasjon, salg og billettkontroll	Operativ drift
Operasjon: IOSS	Operativ drift
Operasjon: Trafikkplan	Planlegging og utredning
Plan og trafikk	Konsern/støtte
Plan og infrastruktur	Planlegging og utredning
Plan: Materiell og anlegg	Planlegging og utredning
Plan: Strategisk trafikkplan	Planlegging og utredning
Radikale innovasjoner	Digitale tjenester og utvikling

Avdeling	Kategorisering
SAL Innkjøp transporttjenester	Anskaffelser
SAL Innkjøp transporttjenester	Anskaffelser
SAL Innkjøp varer og tjenester	Anskaffelser
SAL Kontraktsforvaltning	Anskaffelser
SAL Kontraktsforvaltning	Anskaffelser
SAL Leverandørutvikling	Anskaffelser
SAL Produksjonsstøtte avsluttet 31.01.2021	Anskaffelser
SAL Strategiske anskaffelser og leverandørutvikling	Anskaffelser
Styringsstøtte	Konsern/støtte
Økonomi og virksomhetsstyring	Konsern/støtte
Økonomi: Controlling	Konsern/støtte
Økonomi: Billettinntekter og tjenestosalg	Konsern/støtte
Økonomi: Regnskap	Konsern/støtte
Økonomi: Virksomhetsstyring	Konsern/støtte

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo