



Oslo

Kommunerevisjonen

2021

# Ruters ruteplanlegging

Rapport 18

## Siste publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

Rapport 1/2020	Omsorgsbygg Oslo KFs oppfølging av byggeprosjekter
Rapport 2/2020	To byråders oppfølging av brudd på arbeidstidsbestemmelsene
Rapport 3/2020	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2019
Rapport 4/2020	Saksbehandling og koordinering av gravearbeider
Rapport 5/2020	Overordnet styringsdialog om opplæring
Rapport 6/2020	Anskaffelser – kvalifikasjonskrav og tildelingskriterier
Rapport 7/2020	Forebygging av frafall fra videregående opplæring
Rapport 8/2020	Barneverntjenestens bruk av tolketjenester - Bydel Grorud og Bydel Søndre Nordstrand
Rapport 9/2020	Tilsyn og brannforebyggende arbeid?
Rapport 10/2020	Eierskapskontroll – eiendommer organisert som aksjeselskaper
Rapport 11/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - erfaringsoppsummering barnevern, skole og sykehjem
Rapport 12/2020	Oppfølging av personer med ruslidelser – Bydel Alna og Bydel Nordstrand?
Rapport 13/2020	Startlån og tilskudd til egen bolig
Rapport 14/2020	Eierskapskontroll av styrevalgprosesser
Rapport 15/2020	Barn i sårbare livssituasjoner – barnevern og skoler
Rapport 16/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet Erfaringsoppsummering smittevernberedskap og samferdsel
Rapport 17/2020	Beredskap og håndtering av koronautbruddet - Oppsummering av Kommunerevisjonens undersøkelser
Rapport 1/2021	Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten
Rapport 2/2021	Forebygging og oppfølging av mobbing og vold – Slemdal skole og Veitvet skole
Rapport 3/2021	Kommunens støtteverktøy for krisehåndtering
Rapport 4/2021	Oppsummering av utvalgte undersøkelser gjennomført i regnskapsrevisjonen 2020
Rapport 5/2021	Eierskapskontroll av Oslo Konserthus AS
Rapport 6/2021	Kostnadskontroll i tidligfase i investeringsprosjekter
Rapport 7/2021	Kvalitet i spesialskole og spesialgruppe – Haukåsen skole og Rødtvet skole
Rapport 8/2021	Bruk av rammeavtaler – Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Undervisningsbygg Oslo KF
Rapport 9/2021	Koordinering for barn og unge med stort hjelpebehov
Rapport 10/2021	Utbyggingsavtaler
Rapport 11/2021	Beredskap og håndtering av koronautbruddet – Oppsummering av Kommunerevisjonens koronaundersøkelser
Rapport 12/2021	Eierskapskontroll av VEAS og datterselskaper
Rapport 13/2021	Tildeling og oppfølging av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
Rapport 14/2021	Behandling av spørsmål om byråders habilitet. Byrådsavdeling for byutvikling og Byrådsavdeling for kultur, idrett og frivillighet
Rapport 15/2021	Innføring av velferdsteknologi
Rapport 16/2021	Behandling av varsler i den sentrale varslingsordningen
Rapport 17/2021	Oppfølging etter rapport 9/2018 Bydelenes forebygging av utenforskap blant barn og unge

## Forord

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonen Ruters arbeid med ruteplanlegging. Rapporten inneholder også to deskriptive kapitler om styringsforhold, organisering og utvikling i tilfredshet og trafikk tall.

Forvaltningsrevisjonen er forankret i kontrollutvalgets vedtak av 26. januar 2021 (sak 6) og tilhører området samfunnssikkerhet, miljø, klimautslipp og bærekraftig byutvikling, jf. bystyrets vedtak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll 2020–2024* av 21. oktober 2020 (sak 283).

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave for Oslo kommune. Forvaltningsrevisjon er definert slik i kommuneloven § 23-3:

Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regelletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak.

Forvaltningsrevisjon i Oslo kommune gjennomføres iht. gjeldende standard for forvaltningsrevisjon i kommuner og fylkeskommuner i Norge (RSK 001).

Prosjektet er gjennomført av revisjonsrådgiver Nina Merethe Vestlund og seniorrådgiver Atle Refsdal. Sistnevnte var prosjektleder.

Vi vil takke Ruter og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

3. desember 2021



Lars Normann Mikkelsen  
avdelingsdirektør



Atle Refsdal  
seniorrådgiver



Innhold

<b>Hovedbudskap.....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål og problemstilling .....	10
1.3 Avgrensninger .....	10
1.4 Revisjonskriterier .....	10
1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring .....	10
1.6 Rapportens oppbygging.....	11
<b>2. Styringsforhold og Ruters interne organisasjon.....</b>	<b>12</b>
2.1 Styringsforhold .....	12
2.2 Ruters interne organisasjon.....	13
<b>3. Beslutninger om ruteendringer .....</b>	<b>15</b>
3.1 Revisjonskriterium .....	15
3.2 Faktabeskrivelse .....	15
3.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	20
<b>4. Ruters datagrunnlag og verktøy .....</b>	<b>22</b>
4.1 Revisjonskriterium .....	22
4.2 Faktabeskrivelse .....	22
4.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	26
<b>5. Ruters evaluering av gjennomførte endringer .....</b>	<b>28</b>
5.1 Revisjonskriterium .....	28
5.2 Faktabeskrivelse .....	28
5.3 Kommunerevisjonens vurderinger.....	29
<b>6. Utvikling i tilfredshet og trafikk tall .....</b>	<b>30</b>
<b>7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger .....</b>	<b>32</b>
7.1 Konklusjoner.....	32
7.2 Anbefalinger .....	33
<b>8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse .....</b>	<b>34</b>
8.1 Byråden for miljø og samferdsel .....	34
8.2 Ruter.....	35
<b>Referanser .....</b>	<b>38</b>
<b>Figuroversikt .....</b>	<b>39</b>
<b>Vedlegg 1 Revisjonskriterier .....</b>	<b>41</b>
<b>Vedlegg 2 Metode.....</b>	<b>46</b>
<b>Vedlegg 3 Eksempler på tiltak og vurderinger .....</b>	<b>51</b>
<b>Vedlegg 4 Dialog med bydeler / bydelsutvalg.....</b>	<b>57</b>
<b>Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel .....</b>	<b>61</b>

**Vedlegg 6 Uttalelse fra Ruter ..... 64**

## Hovedbudskap

Kommunerevisjonen har undersøkt hvordan Ruter arbeider med endringer i kollektivtilbudet i Oslo, og i hvilken grad endringene bidrar til at flere får et bedre tilbud.

Ruter hadde i løpet av undersøkelsesperioden etablert en prosess som kunne legge til rette for analyser og vurderinger av forventede konsekvenser ved ruteendringer. Ruter innhentet i stor grad egnede data som kunne danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer. Ruter syntes også å ha verktøy som var egnet for analyser knyttet til ruteendringer.

Undersøkelsen avdekket noen svakheter knyttet til den etablerte ruteendringsprosessen. Dette gjaldt blant annet at det manglet retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger. Videre hadde Ruter ikke rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av tiltak og ruteendringer. For ruteendringer i Oslo var det heller ikke gjennomført egne evalueringer, utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

## Sammendrag

Kommunerevisjonen har undersøkt Ruters arbeid med ruteendringer i Oslo. Lokal rutetransport er en lovpålagt oppgave. Ruter skal tilby et brukervennlig, attraktivt, effektivt og pålitelig kollektivtilbud for alle kundegrupper. Som en del av ansvaret fatter selskapet vedtak som gjelder enkeltruter eller holdeplasser i saker som angår ruteplanen. Ruter skal også bidra til styrket markedsandel ved at flere velger kollektivtransport fremfor bil, samt å styrke samspillet mellom gange, sykkel og kollektiv. Selskapet er i så måte viktig for at eierne når sine samferdsels- og miljøpolitiske mål.

Koronapandemien har ført til at færre reiser kollektivt. Inntektstapet er så langt blitt kompensert fra det offentlige. Dersom passasjeredgangen vedvarer også etter koronapandemien, må selskapet redusere sin aktivitet om ikke de tapte inntektene dekkes av det offentlige. Følgen kan være at Ruter må foreta en rekke endringer i rutetilbudet for å tilpasse aktiviteten til inntektene.

Endringer i rutetilbudet har direkte påvirkning i innbyggernes liv, og beslutninger om ruteendringer bør være preget av gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Ruteendringer som er gjennomført de senere årene har i noen tilfeller vekket reaksjoner fra privatpersoner, næringsliv og politikere, og det er stilt spørsmål ved hva Ruter legger til grunn for endringer i kollektivtilbudet, og om endringene fører til et bedre tilbud for innbyggerne.

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å bidra til forbedringer i selskapets arbeid med kollektivtilbudet og til økt gjennomsiktighet for publikum, folkevalgte og andre.

Problemstillingen har vært denne: Hvordan arbeider Ruter med endringer i kollektivtilbudet i Oslo, og i hvilken grad bidrar endringene til at flere får et bedre tilbud?

Problemstillingen er belyst ved å se på Ruters beslutningsprosess og vurderinger som legges til grunn for ruteendringer, data og verktøy som Ruter benytter for å etablere

beslutningsgrunnlaget, og Ruters bruk av evalueringer for å avgjøre om ruteendringene har ønsket effekt.

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne undersøkelsen er kriteriene utledet fra yrkestransportloven, forvaltningsloven, eierstrategi for Ruter og Ruters vedtekter og relevante byråds- og bystyresaker.

### **Sentrale vurderinger**

Ruter hadde i løpet av undersøkelsesperioden etablert en prosess som kunne legge til rette for analyser og vurderinger av en rekke forventede konsekvenser ved ruteendringer av et visst omfang. En slik prosess for arbeid med ruteendringer kan bidra til Ruters måloppnåelse og til at flere kan få et bedre kollektivtilbud.

Det var samtidig noen svakheter. Det forelå ikke beskrivelser/retningslinjer for hvilke typer analyser som skulle gjennomføres, og hvilke faktorer som skulle vurderes for de ulike typene ruteendringstiltak. Dette ga risiko for at ikke alle relevante hensyn fra eiers føringer ble tilstrekkelig belyst før Ruter fattet beslutninger om ruteendringer og kan føre til at tilbudet etter ruteendringen ikke blir i tråd med eiers føringer og bystyrets vedtak, og heller ikke med selskapets egne føringer. Risikoen økte ved at Ruter ikke hadde fulgt opp alle punktene i bystyrets vedtak i bystyresak 182/17 *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* slik disse ble formidlet fra eier / tilskuddsyter i 2017. Etter Kommunerevisjonens vurdering var dialogen mellom byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Ruter om oppfølgingen av vedtaket ikke tilstrekkelig.

Ruter manglet retningslinjer for dokumentasjon av hvorvidt og hvordan ulike hensyn var blitt vurdert og vektlagt i forkant av ruteendringer.

Det var variasjon i Ruters dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for ruteendringer. I tilfeller med begrenset dokumentasjon vil det være vanskelig å vurdere beslutningsgrunnlag og beslutninger i etterkant av ruteendringer. Videre kan begrenset dokumentasjon gjøre senere evaluering og læring vanskeligere. Kommunerevisjonen ser at behovet for å dokumentere vurderinger i forkant av en ruteendring kan variere avhengig av for eksempel omfang.

Ruter innhentet i stor grad egnede data som kunne danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer. Ruter syntes å ha verktøy som var egnet for analyser knyttet til ruteendringer. Det var forbedringspotensial ved Ruters datagrunnlag når det gjaldt publikums preferanser som grunnlag for beslutninger om enkeltruteendringer.

Ruter har ikke hatt en tilstrekkelig systematisk tilnærming til dialog med bydelsutvalgene, særlig sett i lys av at byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde gitt Ruter i oppdrag å følge opp bystyrets vedtak i 2017 (sak 182) om større grad av involvering av bydelsutvalgene når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres.

Det var en svakhet at det ikke var etablert rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen. Analyseprosessen kunne involvere flere komplekse systemer der feil i ett ledd kunne føre til at resultatet ga et galt beslutningsgrunnlag. Dette økte

risikoen for feil ved at man i større grad enn nødvendig var avhengig av enkeltpersoners kompetanse og vurderinger.

Ruter hadde informasjon om blant annet passasjervekst, markedsandel og tilfredshet. Selskapet hadde ikke rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av tiltak og ruteendringer. For ruteendringer i Oslo var det heller ikke gjennomført evalueringer, utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

Mangelfull evaluering av gjennomførte endringer gjorde det vanskelig å vurdere om tiltak og ruteendringer hadde hatt ønsket effekt. Videre reduserte det muligheten for læring som kunne bidratt til styrket måloppnåelse. Mangelfull evaluering kunne også redusere muligheten for å oppdage potensielle feil eller svakheter i datagrunnlaget eller i gjennomførte analyser.

### **Anbefalinger**

Kommunerevisjonen anbefaler at Ruter i arbeidet med ruteendringer

- etablerer retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger som skal gjøres i forbindelse med beslutninger om ruteendringer
- viderefører sitt arbeid med å styrke datagrunnlaget knyttet til publikums preferanser
- vurderer hvordan bydelsutvalgene i større grad kan involveres når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres
- etablerer rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen
- etablerer rutiner og retningslinjer for evaluering av effekter og konsekvenser av gjennomførte ruteendringer.

### **Uttalelser til rapporten**

Kommunerevisjonen har mottatt uttalelser til rapporten fra byråden for miljø og samferdsel og fra Ruter. Uttalelsene er sammenfattet og vurdert i kapittel 8, og gjengitt i sin helhet i vedlegg 5 og vedlegg 6. Ruter varslet relevante tiltak, tydeligst for den første og tredje anbefalingen over.



# 1. Innledning

## 1.1 Bakgrunn

Lokal rutetransport er en lovpålagt oppgave, jf. yrkestransportloven § 22. Ruter AS (omtales heretter som Ruter) er et administrasjonsselskap i henhold til lovens § 23. Selskapet er eid av Oslo kommune (60 prosent) og Viken fylkeskommune (40 prosent), og det er eierne bestiller- og kompetanseorgan for kollektivtransport. Selskapet planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Oslo og deler av Viken (tidligere Akershus fylke). Selskapet mottar godtgjørelse i form av tilskudd for dette. Det inngås årlige leveranseavtaler mellom eierne og Ruter. I 2020 mottok selskapet 3,3 milliarder kroner fra Oslo kommune. Til sammen mottok Ruter 6,2 milliarder kroner i tilskudd, hvilket var en økning på 56 prosent fra 2019. Ifølge selskapets årsrapport for 2020 har dette vært en forutsetning for at Ruter har kunnet opprettholde tilnærmet normal drift i et år med et stort fall i billettinntektene grunnet få kunder om bord, samtidig som produksjonen har blitt opprettholdt.

Ruter eier ingen transportmidler selv. All transport utføres av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter. I Oslo utføres dette blant annet av Sporveien.

Ruter skal tilby et brukervennlig, attraktivt, effektivt og pålitelig kollektivtilbud for alle kundegrupper. Ifølge Ruters årsrapport for 2020 ble det gjennomført 398 millioner reiser i 2019, mens tilsvarende tall for 2020 var 240 millioner. Ruter fatter vedtak som gjelder enkeltruter eller holdeplasser i saker som angår ruteplanen, jf. *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo*, byrådssak 45 av 30. mars 2017, som ble tatt til orientering av bystyret i møte 21. juni 2017 (sak 182). Ruter skal også bidra til styrket markedsandel ved at flere velger kollektivtransport fremfor bil, samt å styrke samspillet mellom gange, sykkel og kollektiv. Selskapet er i så måte viktig for at eierne når sine samferdsels- og miljøpolitiske mål.

Koronapandemien har ført til at færre reiser kollektivt. Inntektstapet er så langt blitt kompensert fra det offentlige. Dersom passasjeredgangen vedvarer også etter koronapandemien, må selskapet redusere sin aktivitet om ikke de tapte inntektene dekkes av det offentlige. Følgen kan være at Ruter må foreta en rekke endringer i rutetilbudet for å tilpasse aktiviteten til inntektene.

Endringer i rutetilbudet har direkte påvirkning i innbyggernes liv, og beslutninger om ruteendringer bør være preget av gjennomsiktighet og etterprøvbarhet. Det er eksempler på at Ruter kommuniserer med publikum gjennom sosiale medier. Informasjon om potensielle endringer i trikketraséene og flytting av holdeplasser er tilgjengelig for offentligheten gjennom rapporter, konsekvensutredninger og reguleringsplaner. Ruteendringer som er gjennomført de senere årene har likevel vekket reaksjoner fra privatpersoner, næringsliv og politikere, og det er stilt spørsmål ved hva Ruter legger til grunn for endringer i kollektivtilbudet, og om endringene fører til et bedre tilbud for innbyggerne.

## 1.2 Formål og problemstilling

Formålet med forvaltningsrevisjonen har vært å gi kontrollutvalget informasjon om Ruters arbeid med ruteplanlegging og eventuelt bidra til forbedringer i Ruters arbeid med kollektivtilbudet.

Problemstillingen har vært denne: Hvordan arbeider Ruter med endringer i kollektivtilbudet i Oslo, og i hvilken grad bidrar endringene til at flere får et bedre tilbud?

Med «endringer i kollektivtilbudet» menes her endringer i traséer, stoppesteder og avgangsfrekvens. At «flere får et bedre tilbud» kan bety enten at flere personer får et bedre tilbud eller at dette gjelder flere brukergrupper, for eksempel bevegelseshemmede.

Problemstillingen er belyst ved å se på Ruters beslutningsprosess og vurderinger som legges til grunn for ruteendringer, data og verktøy som Ruter benytter for å etablere beslutningsgrunnlaget, og Ruters bruk av evalueringer for å avgjøre om ruteendringene har ønsket effekt.

## 1.3 Avgrensninger

Forvaltningsrevisjonen omfatter primært endringer knyttet til buss- og trikkelinjer i Oslo, herunder endringer i kollektivtilbudet som omfatter geografisk plassering av traséer og stoppesteder, samt rutetider/hyppighet av avganger. Endringer i rutetilbudet for T-banen inngår også. Ruters prosesser for konseptvalgutredninger er ikke omfattet. Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke endringer i priser og billettstruktur, materiell eller utforming/oppgradering av fysisk struktur som holdeplasser eller skinner eller båttruter og persontransport organisert av Ruters datterselskap Konsentra AS. Hvorvidt styringssignaler er formidlet på en korrekt måte fra byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er heller ikke vurdert.

## 1.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er målestokken som ligger til grunn for Kommunerevisjonens vurderinger. I denne forvaltningsrevisjonen er kriteriene utledet fra yrkestransportloven, forvaltningsloven, eierstrategi for Ruter og Ruters vedtekter, og relevante byråds- og bystyresaker.

Vi presenterer revisjonskriteriene løpende i kapittel 3–5 og gir en mer utfyllende beskrivelse i vedlegg 1.

## 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Forvaltningsrevisjonen bygger i hovedsak på dokumenter innhentet fra Ruter og intervjuer med ansatte i Ruter og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Tillitsvalgte var blant de vi intervjuet i Ruter. Vi har også gjennomført korte intervjuer med ledere eller representanter for fire bydelsutvalg. I tillegg har vi fått presentasjoner og demonstrasjoner av Ruters virksomhetsprosesser og verktøy. En mer utfyllende beskrivelse av metodisk tilnærming og gjennomføring gis i vedlegg 2.

Undersøkellesperioden har i all hovedsak vært 2016–2020.

## **1.6 Rapportens oppbygging**

I kapittel 2, som er et beskrivende kapittel, presenteres forhold knyttet til eierskap av selskapet og Ruters organisering. Kapittel 3 handler om Ruters beslutninger om ruteendringer, kapittel 4 om Ruters datagrunnlag og verktøy, og kapittel 5 om evalueringer av gjennomførte ruteendringer. I kapittel 6, som er et rent beskrivende kapittel, presenteres utviklingen i tilfredshet med kollektivtilbudet og trafikk tall for ytterligere å bidra til å belyse undersøkelsens problemstilling. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger presenteres i kapittel 7. I kapittel 8 oppsummerer og vurderer vi vesentlige momenter i uttalelsene fra byråden for miljø og samferdsel og fra Ruter. Uttalelsene ligger som vedlegg til rapporten (vedlegg 5 og 6).

Rapporten inneholder også vedlegg med utledning av revisjonskriterier (vedlegg 1) og metodebeskrivelse (vedlegg 2). I tillegg har vi inkludert to vedlegg med en mer detaljert omtale av enkelte aspekter. Vedlegg 3 omtaler eksempler på ruteendringstiltak og vurderinger Ruter har gjort, og vedlegg 4 gir nærmere detaljer om dialogen med bydeler/bydelsutvalg.

## 2. Styringsforhold og Ruters interne organisasjon

Som bakgrunn for fremstillingen av Ruters arbeid med ruteplanlegging i de tre påfølgende kapitlene gir vi her en kort beskrivelse av styringsforhold og Ruters interne organisasjon.

### 2.1 Styringsforhold

Ruter ble etablert i 2008 ved bystyrevedtak i Oslo kommune av 29. august 2007 (sak 271) og vedtak i Akershus fylkesting 23. august 2007 (sak 75). Eierskapet er delt mellom Oslo kommune (60 prosent) og Viken fylkeskommune (tidligere Akershus fylkeskommune) (40 prosent). Det foreligger en aksjonæravtale oppdatert i 2012 som regulerer forholdet mellom de to eierne. Aksjonæravtalen inneholder også regler og prinsipper for den virksomheten Ruter skal drive, for styrets beslutninger, samt for selskapets styringssystem, drift og finansiering.

Oslo kommune har to roller overfor Ruter, rollen som tilskuddsyter og rollen som eier.

Kommunens rolle som tilskuddsyter er basert på at Ruter er et administrasjonsselskap i henhold til yrkestransportloven § 23. Ruter mottar tilskudd fra eierne som tilskuddsyter i medhold av § 22 i loven. Eierne kan sette vilkår for selskapet i forbindelse med de årlige tilskuddene. Dette gjøres gjennom årlige leveranseavtaler som inngås mellom Ruter og eierne. Leveranseavtalene mellom Oslo kommune og Ruter i perioden 2016–2021 inneholdt blant annet krav om oppfølging av bystyrets vedtak om kjøp av kollektivtjenester og oppgaver knyttet til produktutvikling, utredningsoppdrag og rapporteringskrav. Oslo kommunes forventinger til Ruters leveranser innen de områdene som var beskrevet i leveranseavtalene, skulle ifølge avtalene siden 2017 være omtalt i vedlegg og defineres gjennom egne oppdrags- / bestillingsbrev fra Oslo kommune til Ruter. Eksempler på oppdrag var at Ruter skulle arbeide med ulike reguleringsplaner, utrede ulike deler av trikketilbudet og gjennomføre konseptvalgutredninger. Siden 2017 har leveranseavtalene også inneholdt en formulering om at Ruter i tillegg måtte regne med at ytterligere oppdrag kunne forekomme, og fra 2018 at disse også skulle oversendes Ruter i egne bestillingsbrev.

Kommunens rolle som eier følger av Ruters organisering som et aksjeselskap. Organiseringen innebærer at Ruter er et selvstendig rettssubjekt. Aksjeloven inneholder regler for styringen og organiseringen av aksjeselskaper, blant annet om generalforsamlingens myndighet og krav om styre og daglig leder. Generalforsamlingen er det øverste organet i selskapet, og det er Oslo kommune og Viken fylkeskommune som utgjør generalforsamlingen i Ruter. Oslo kommune utøver gjennom beslutninger som fattes i selskapets generalforsamling, eierinnflytelse i selskapet. Eierne hadde vedtatt en eierstrategi, som blant annet inneholdt føringer for realiseringen av selskapets formål, rapportering og kontaktmøter.

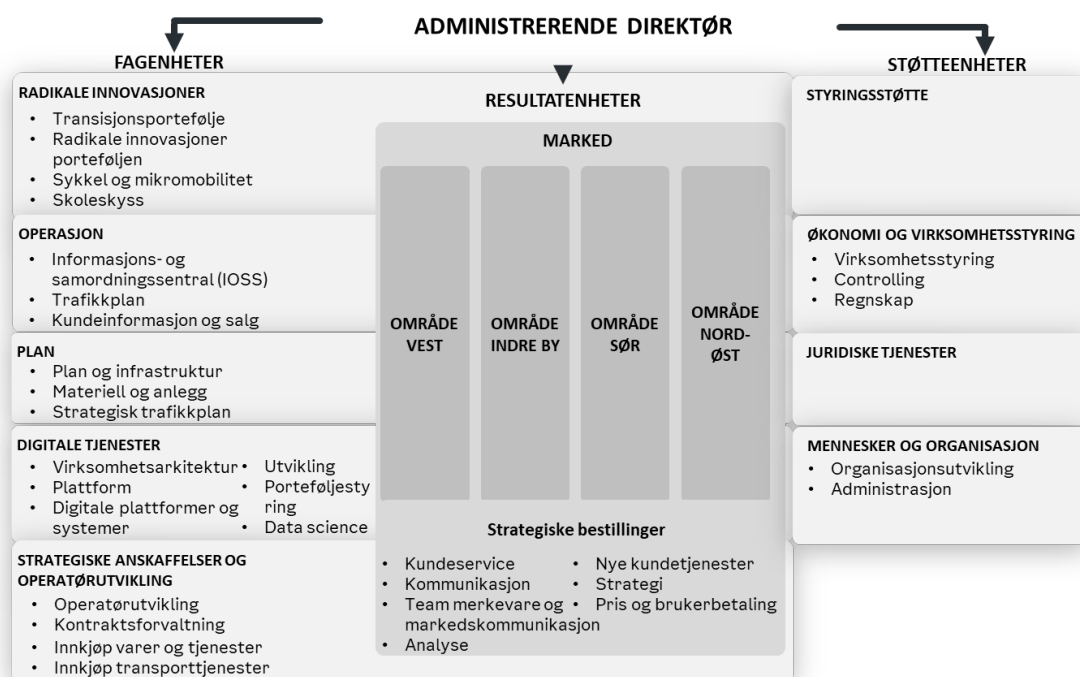
I bystyrets vedtak (sak 271/07) ble byrådet gitt fullmakt til å representere Oslo kommune i generalforsamlingen, herunder til å fastsette selskapets vedtekter og velge valgkomité, styre og revisor. Byråden for miljø og samferdsel utøvet fullmakten til å møte og avgi stemme på generalforsamlingene i selskapet i undersøkelsesperioden. Generalforsamlingen fastsetter blant annet vedtektene for Ruter, og den velger styret. Det er styret som har ansvaret for den løpende driften og selskapets økonomiske

resultat. Ruter ledes av et styre bestående av syv medlemmer. Fem av disse er aksjonærvalgte, mens to medlemmer er valgt av og blant de ansatte. Styret hadde fastsatt en egen instruks, vedtatt 9. desember 2016. Det fremgikk av instruksen blant annet at styret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet og skal sørge for en forsvarlig organisering av virksomheten, at styret i nødvendig utstrekning skal fastsette strategier, planer, budsjetter og retningslinjer for virksomheten, og at styret skal føre tilsyn med den daglige ledelse og selskapets virksomhet for øvrig.

## 2.2 Ruters interne organisasjon

Ruter gjennomførte i 2017 en endring fra prosessorganisasjon til matriseorganisasjon. Hensikten med omorganiseringen var å styrke markeds- og kundeorienteringen og sikre tverrfaglighet i blant annet arbeidet med ruteplanlegging. Matriseorganisasjonen vises i Figur 1.

Figur 1 Ruters matriseorganisasjon som ble innført i 2017



Note: Organisasjonskart mottatt fra Ruter. Visuelle justeringer er gjort av Kommunerevisjonen.

Resultatenheten Marked hadde i tillegg til fagenhetene som er vist under «Strategiske bestillinger», fire resultatenheter/områdeteam med ansvar for hvert sitt geografiske område i Oslo:

- Områdeteam vest: Ullern, Vestre Aker, Nordre Aker
- Områdeteam indre by: Frogner, St. Hanshaugen, Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo
- Områdeteam nordøst: Bjerke, Grorud, Stovner, Alna
- Områdeteam sør: Nordstrand, Østensjø, Søndre Nordstrand

Kommuner i Viken var også fordelt mellom de fire markedsområdene/områdeteamene. Det var markedsenheten med områdeteamene som hadde overordnet ansvar for ruteendringer. I tillegg var særlig de to fagenhetene Operasjon og Plan involvert i ruteplanleggingsprosessene.

Områdeteamene var bemannet med fem personer, hvor områdelederen jobbet 100 prosent for områdeteamet, og hvor fire fagressurser jobbet 50 prosent i et områdeteam og 50 prosent i fagavdelingene som de personalmessig tilhørte. Fagressursene i teamene besto av en strategisk trafikkplanlegger fra planavdelingen og en markedsanalytiker fra analyseavdelingen. Videre hadde teamene en rådgiverstilling på 50 prosent fra markedsenheten samt en annen fagressurs på 50 prosent.

Fagenheten Operasjon ble etablert i 2020 med tre avdelinger: Informasjons- og samordningsentralen (IOSS) som overvåket all trafikal bevegelse og samarbeidet med operatørene om å håndtere driftsavvik og beredskapssituasjoner, Kundeinformasjon og salg og Trafikkplan. Trafikkplan hadde tre oppgaver knyttet til ruteendringer: 1) utarbeide forslag til ruteendringstiltak og gi råd og anbefalinger i forbindelse med ruteendringer; 2) iverksette besluttede ruteendringer; 3) kontinuerlig gjennomføre mindre justeringer i ruteplanene, for eksempel avvikshåndtering på grunn av veiarbeid.

Ruter oppga at områdeteamene og Trafikkplan hadde et tett samarbeid om ruteendringer som blant annet innebar at ruteplanleggerne i Trafikkplan deltok i områdeteamenes behandling av forslagene til ruteendringer.

Fagenheten Plan hadde også tre avdelinger: Plan og infrastruktur, Materiell og anlegg og Strategisk trafikkplan. Sistnevnte enhet jobbet med langsiktig planlegging av trafikktilbudet, med tidshorisont ett år eller mer. Før høsten 2020 hadde Strategisk trafikkplan og Trafikkplan vært samlet i en felles avdeling, men Trafikkplan ble i en omorganisering høsten 2020 skilt ut og lagt som en egen avdeling under fagenheten Operasjon.

## 3. Beslutninger om ruteendringer

### 3.1 Revisjonskriterium

- Før beslutninger om ruteendringer tas, skal forventede konsekvenser analyseres og vurderes med hensyn til Ruters oppdrag og sentrale føringer og vedtak fra bystyret slik disse er formidlet fra eier. Ved beslutninger om ruteendringer bør det dokumenteres hvilke hensyn som er vurdert, og hvordan disse har blitt vektlagt.

Med «formidlet fra eier» mener vi her enten gjennom den formelle eierstyringen eller gjennom vilkårene som er knyttet til tilskuddene som ytes til selskapet.

### 3.2 Faktabeskrivelse

#### 3.2.1 Ruters oppdrag og sentrale føringer slik de var formidlet fra eier

Ruters oppdrag og sentrale føringer ble formidlet fra byråden for miljø og samferdsel gjennom eierstrategi, årlige leveranseavtaler og oppdragsbrev knyttet til særskilte oppdrag. Disse inkluderte flere punkter av relevans for ruteplanleggingen. For eksempel inneholdt begge de to siste eierstrategiene fra 2013 og 2019 blant annet målsetting om brukervennlig, attraktivt, effektivt og pålitelig kollektivtilbud for alle kundegrupper. Leveranseavtalene i undersøkelsesperioden sa blant annet at Ruter skulle planlegge og videreutvikle mobilitetstilbudet i Oslo og Ruters område, arbeide for innovative mobilitetsløsninger og samordne tilbudet. Flere oppdragsbrev fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel beskrev også oppdrag av relevans for ruteplanleggingen, blant annet utredning av muligheten for forbedringer i linjenettet i Bydel Gamle Oslo.

Byrådsavdelingen oppga at relevante vedtak i bystyret ble videresendt til Ruter som en bestilling eller orientering, der byrådsavdelingen ba Ruter følge opp vedtaket. Hva som ble videreformidlet til Ruter, var ifølge byrådsavdelingen avhengig av omfanget på bystyrevedtaket. Et sentralt eksempel var byrådsavdelingens videreformidling av bystyresak 182/17 *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* (behandlet av bystyret i møte 21. juni 2017) i eget brev av 2. juli 2017. I oversendelsesbrevet sto det blant annet:

Ruter gis ansvar for å følge opp vedtakspunkt 2–5. For vedtakspunkt 3 omfatter dette å utarbeide grunnlag for revisjon av «Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo» innen 01.04.2019.

De aktuelle punktene var følgende:

2. Byrådet bes sørge for at holdeplasser i sentrum planlegges basert på prinsipper om økt byliv, rekreasjon og handelsaktivitet og vurdere om det bør være kortere avstand mellom sentrumsholdeplassene.
3. *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* revideres i 2019.
4. Byrådet bes sørge for at bydelsutvalgene i større grad involveres når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres.
5. Byrådet bes sørge for at holdeplassen Fougners vei gjenåpnes.

*Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* hadde ikke blitt revidert i 2019. Imidlertid inneholdt Ruters oppdaterte veileder for planlegging av

linjenettet fra 2021 et eget kapittel med prinsipper for planlegging av faste linjer i kollektivnettverk.

Ruter oppga at oppdraget formidlet i oversendelsesbrevet av juli 2017 omtalt ovenfor var utfordrende å forholde seg til. Med unntak av punktet om gjenåpning av holdeplassen på Fougner's vei var oppdraget mindre detaljert og konkret enn vanlig. Det var ikke opplagt for Ruter hva det betød for virksomheten at bystyret hadde vedtatt å ta sak om prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur til orientering (vedtakspunkt 1) og samtidig lagt til flere vedtakspunkter (2–5). Ruter pekte blant annet på at bystyret hadde vedtatt gjenåpning av holdeplasser som var lagt ned basert på vurderinger i tråd med *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo*. Videre var det ikke klart for Ruter hva som skulle inngå i et grunnlag for revisjon av dette dokumentet. I tillegg lå leveransen to år frem i tid. Ruter hadde forventet at denne revisjonen ble tatt inn i leveranseavtalen for 2019, men det skjedde ikke. Verken byrådsavdelingen eller Ruter hadde tatt initiativ til å avklare hva oppdraget innebar. Byrådsavdelingen hadde heller ikke reagert på Ruters manglende revisjon i 2019.

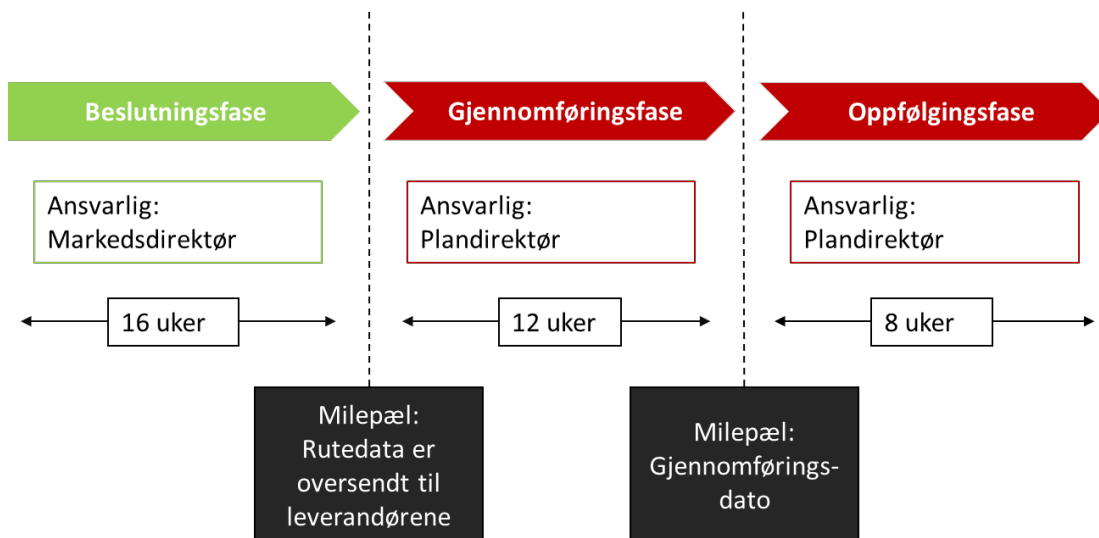
Holdeplassen på Fougner's vei ble gjenåpnet i 2018. Involvering av bydelsutvalgene er beskrevet i kapittel 4.2.6 og vedlegg 4.

### **3.2.2 Prosedyre, veiledere og planer for arbeid med ruteendringer**

Ruter hadde en prosedyre for ruteendringsprosessen, som ble innført i 2018 og første gang tatt i bruk ved en ruteendring våren 2019. Før 2018 hadde ikke Ruter noen rutinebeskrivelse for prosessen, men flere informanter oppfattet prosedyren som en formalisering av etablert praksis.

Prosedyren inneholdt en liste over faktorer som kunne være utløsende for en ruteendringsprosess, for eksempel oppstart av ny kontrakt, behov for omstrukturering i et område for å nå fastsatte mål eller føringer fra eierne. Prosessen var delt inn i tre faser, som igjen var delt inn i delprosesser og aktiviteter med angivelse av estimert tidsbehov, hovedansvarlig og utfører samt hvem som skulle konsulteres og informeres. Figur 2 viser et overordnet bilde av prosessen.

Figur 2 Overordnet prosess for ruteendringer



Note: Figuren er utarbeidet av Kommunerevisjonen basert på Ruters prosessmodell. Ruter opplyste at det etter en organisasjonsjustering i 2020-2021 var operasjonsdirektøren som var ansvarlig for gjennomførings- og oppfølgingsfasene.

En ruteendring var ifølge Ruter en samling tiltak som typisk ble iverksatt to ganger årlig. Ett tiltak kunne være for eksempel nedleggelse av en holdeplass, traséendring på en linje, økt frekvens eller utvidet driftsdøgn. Fra 2018 ble tiltakene samlet i en såkalt *long list*, et Excel-ark med en linje per tiltak. Excel-arket hadde kolonner for blant annet prioritering, kategorier (bl.a. utvide driftstid, tilbudsforbedring, frekvensforbedring, krisehjelp, tilfredshet), område, strekning, hva som skulle endres, og kostnader. Arket manglet imidlertid deler av innholdet som ifølge prosedyren for ruteendringsprosessen skulle vært inkludert. Dette gjaldt kobling til bestilling, begrunnelse for valg av tiltak og konsekvenser for markedstilpasning, nettverkutvikling og optimalisering av produksjon. Ruter oppga at listen ble brukt for å skaffe oversikt og at den ikke inneholdt alle aspekter av prosedyren. Bestillingen, *long list*, underlag til ledermøtene, styresaker og møtereferater utgjorde ifølge Ruter de ulike elementene som skulle vurderes i en ruteendringsprosess.

En av aktivitetene i beslutningsfasen var å etablere en risikoanalyse knyttet til gjennomføringen av endringen, inkludert publikums forventede respons, til bruk i hele prosessen. Denne skulle inneholde risikobeskrivelse med sannsynlighet, konsekvens, tiltak, ansvarlig, frist og status.

Analyseavdelingen skulle ifølge prosedyren konsulteres ved utarbeidelse av *long list*, men var ellers ikke omtalt. Ifølge informantene lå avdelingens oppgaver når det gjaldt de større trafikkmodellanalysene, i hovedsak i forkant av fasene i prosedyren. Ruter oppga at analysearbeid kunne være årsaken til at tiltak hadde havnet på *long list*, for eksempel fordi man i trafikkmodellkjøringene hadde sett at et område trengte å styrkes. I slike tilfeller kom ruteplanmiljøet med forslag til tiltak og la dette i *long list*.

Ruter hadde en veileder fra april 2021 for planlegging av linjenettet. Veilederen definerte ti prinsipper for planlegging av faste linjer i kollektivnettverk. Prinsippene omhandlet fysisk plassering av linjer, stoppesteder og stoppmønster, avgangsfrekvens og takting (oppretholdelse av jevnt tidsintervall mellom kjøretøyene på en linje eller strekning) samt tilpasning og kapasitet. For flere av prinsippene var det omtale av

vurderingsfaktorer. For eksempel sto det under prinsippet om stoppmønster at det kunne være behov for å vurdere ulike befolknings sammensetninger / -grupper eller målpunkter som skole, servicetilbud med videre. Veilederen erstattet *Prinsipper for linjenettet* som hadde vært gjeldende fra 2011/2012.

Ruter hadde også områdeplaner for perioden 2019–2022 for hvert av de de fire markedsområdene. Områdeplanene beskrev mål og karakteristika ved markedsområdet, status for mobilitet og kundeopplevelse, forventet utvikling, utfordringer og muligheter og fokus og retning for fremtidig måloppnåelse. Hver områdeplan definerte fire til fem prioriterte områder (i betydning temaer) for videre arbeid, for eksempel «Overgang til utslippsfri kollektivtransport» (fra *Områdeplan Vest*) og «Øke innsikten om behov og reisestrømmer» (fra *Områdeplan Indre by*).

I *Områdeplan Indre by* var det gitt retningslinjer for hva som skulle vurderes ved endringer i holdeplasstrukturen, på bakgrunn av reaksjonene på nedleggelsen av holdeplassene Fougner's vei, Jomfrubråten og Welhavens gate:

Fremtidige endringer i holdeplasstrukturen må basere seg på grundige vurderinger av eksempelvis muligheten for universell utforming, antall av- og påstigende, befolknings- og arbeidsplassdata, avstand til andre holdeplasser, gangavstander, trafiksikkerhet etc. i tillegg til god innbyggerinvolvering.

Med unntak av dette inneholdt ikke områdeplanene systematiske oversikter over faktorer som skulle vurderes for ulike typer tiltak.

Ruter hadde ingen intern samlet oversikt over hensyn basert på politiske føringer/vedtak eller andre kilder som skulle analyseres og vurderes for de ulike typene tiltak/ruteendringer. Det fantes heller ikke noe fastsatt format eller retningslinjer for dokumentasjon av hvilke forhold som hadde blitt analysert og vurdert, eller hvordan ulike hensyn hadde blitt vektlagt ved beslutninger. Ruter viste til at føringer, vedtak eller andre hensyn ble beskrevet i den enkelte bestillingen fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, for eksempel bestillingen av konseptvalgutredningen for anskaffelse av nye trikker. Dette gjaldt altså tilfellene hvor det forelå egne bestillinger/oppdragsbrev.

### **3.2.3 Ruters arbeid før beslutninger om ruteendringer**

Det var enheten Marked og de fire områdeteamene som hadde det overordnede ansvaret for arbeidet med ruteendringer. Områdeteamene skulle følge med på blant annet kundenes reisemønster, utvikling i markedsandeler og tilfredshet, utbyggingsplaner i markedsområdet og trender innenfor mobilitet. Teamene skulle ha helhetlig forståelse for kundebehovet og markedet. Områdeteamene hadde også ansvar for at Ruter leverte resultater i tråd med fastsatte resultatmål for selskapet. En del av selskapets resultatmål, blant annet passasjervekst, markedsandel og tilfredshet, var videreført med mål for det enkelte markedsområde. Ifølge en områdeleder ble måloppnåelse løpende vurdert, og ut fra dette ble det diskutert hvilke tiltak som eventuelt måtte iverksettes for å nå målene.

Ifølge en områdeleder kunne områdeteamene komme med konkrete forslag til endringer, men som regel var det fagenhetene (som kjente detaljene best) som foreslo hvilke endringer som burde gjennomføres med utgangspunkt i hvilke føringer, mål og ambisjoner som var beskrevet for ruteendringen. Ifølge områdelederen var teamenes

vurderinger basert på så mange kilder som mulig som grunnlag for hvilke tiltak som skulle prioriteres. Et eksempel var at Ruter hadde benyttet Bydel Søndre Nordstrands trafikkplan fra 2014 i arbeidet med en ruteendring i område sør. Videre mottok teamene innspill fra og hadde dialog med andre avdelinger i Ruter, blant annet avdelingene Analyse, Kundeservice, Trafikkplan, Strategisk trafikkplan og Informasjons- og samordningssentralen (IOSS). Hvilke avdelinger i Ruter som ble involvert, var avhengig av størrelsen på endringen. Avdelingene bidro inn i områdeteamenes arbeid med informasjon og ulike typer analyser. Innspillene ble lagt inn i *long list*.

Ifølge informanter var Trafikkplans grunnlag for innspill og forslag til tiltak passasjertall, henvendelser fra kunder og dialog med operatørene samt endringer i eksterne omgivelser som påvirker kollektivtilbudet. Trafikkplan fikk bestillinger fra områdeteamene om forslag til tiltak som kunne iverksettes for å forbedre tilbudet. Ruter hadde arbeidet med en *long list* knyttet til eventuelle justeringer i rutetilbudet i ny normal etter covid-19-pandemien. I den forbindelse hadde Trafikkplan sjekket hvilke linjer som hadde færrest passasjerer, hvor tilbudet kjørte med overkapasitet, og tilbakemeldinger fra kunder fordelt på ulike områder (inkludert Ruters kundeundersøkelse), og de hadde hentet informasjon fra operatører om utfordringer på ulike linjer.

Analyseressursene i Ruter bidro blant annet med analyser av trafikkflyt. Lederen for Analyse trakk frem kundetilfredshet og passasjertall som et minimum av datagrunnlag områdeteamene burde ha som grunnlag for beslutning. En nærmere beskrivelse av datagrunnlag og verktøy gis i kapittel 4.2.

Informantene oppga at det varierte i hvilken grad konsekvenser av enkelttiltak ble utredet i forkant av en ruteendring. Omfanget av og typer analyser av konsekvenser som ble gjennomført i forbindelse med en ruteendring, var ifølge Ruter avhengig av blant annet størrelsen på det enkelte tiltaket.

### **3.2.4 Beslutninger om ruteendringer**

Ruter oppga at større ruteendringer ble besluttet av styret. Områdeteamene utarbeidet da grunnlag for styresaker, som så ble behandlet av Ruters ledergruppe før det gikk til styret. Ledermøtebehandlingen ble ikke referatført. Ruter oppga at dette skyldtes at utfallet av ledermøtebehandlingen ble forslaget til vedtak i styresaken.

Informanter i Ruter opplyste at *long list*, sammen med eventuelle referater og oppsummeringer fra diskusjonene i områdeteamene, dannet beslutningsgrunnlaget for ledergruppen i Marked. Ved styresaker ble også beslutningsgrunnlaget fremlagt ledergruppen i Ruter før behandling.

Informanter i Ruter opplyste at områdeteamene ikke hadde en standardisert måte å dokumentere på hvordan ulike faktorer var vektet i beslutninger om ruteendringer, og at møterefaterene kunne være relativt kortfattet. Informantene opplyste at Ruter arbeidet med forbedring av dokumentasjonen knyttet til behandling av ruteendringstiltak.

Innhentet dokumentasjon knyttet til utvalgte ruteendringer viste eksempler på at det ble gitt sammenfatninger av faktorer som ble vurdert, i interne møterefater/presentasjoner og notater. Dette gjaldt for eksempel faktorer som gangavstand, betjening av nærliggende institusjoner og samspill med øvrig

kollektivtilbud ved plassering av holdeplasser. Dokumentasjonen hadde begrenset informasjon om vurderinger som var gjort i forkant av ruteendringer, vedrørende universell utforming av rutesystemet, medvirkning og lokalbefolkningens behov. I forbindelse med nedleggelsen av busslinje 72A Dal–Mortensrud og opprettelsen av linje 73 var det få spor av vurderinger av konsekvenser for gangavstand i forkant av beslutningen. Slike vurderinger var imidlertid utarbeidet etter at endringen hadde blitt gjennomført.

Styresaker viser at følgende temaer gikk igjen i vurderingene: kapasitet, tilfredshet, passasjervekst, markedsandel og kostnadseffektivitet. I tillegg var det eksempler på at det følgende hadde blitt vurdert: miljø, befolkningsvekst, robust linjenett, biltrafikkreduserende tiltak, planlagt utbygging og reisemønster. Styresakene inneholdt informasjon om forslag til ruteendringstiltak, bakgrunnen for at Ruter ønsket å gjennomføre tiltakene, og målene for tiltakene (for eksempel øke kollektivandel, møte befolkningsvekst og øke tilfredsheten). Styresakene inneholdt i liten grad informasjon om potensielle negative konsekvenser av ruteendringstiltakene for publikum og drøfting av ulike hensyn.

Ruter opplyste at selskapet gjennomførte mindre justeringer i ruteplanene gjennom endringsordrer til driftsleverandørene uten styrebehandling. Slike mindre justeringer dreide seg om situasjoner der det var store eller små avvik i trafikken, og handlet om å tilpasse tilbudet i forbindelse med avvikshåndtering, for eksempel mindre justeringer av kjøretider og traséomlegging i forbindelse med veiarbeid. Trafikkplan tok slike behov inn i områdeteamene, hvor beslutningene ble tatt.

Ifølge Ruter var det i hovedsak de to beslutningsprosessene omtalt over som ble benyttet, men det hadde også vært beslutninger på mellomnivå som ble tatt etter diskusjon i ledergruppen i Marked.

### **3.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Ruter hadde i løpet av undersøkelsesperioden etablert en prosess som kunne legge til rette for analyser og vurderinger av en rekke forventede konsekvenser ved ruteendringer av et visst omfang.

Det forelå ikke beskrivelser/retningslinjer for hvilke typer analyser som skulle gjennomføres, og hvilke faktorer som skulle vurderes for de ulike typene ruteendringstiltak. Dette ga risiko for at ikke alle relevante hensyn fra eiers føringer ble tilstrekkelig belyst før Ruter fattet beslutninger om ruteendringer. Dette kan føre til at tilbudet etter ruteendringen ikke blir i tråd med eiers føringer og bystyrets vedtak, og heller ikke med selskapets egne føringer. Risikoen økte ved at Ruter ikke hadde fulgt opp alle punktene i bystyrets vedtak i bystyresak 182/17 *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* slik disse ble formidlet fra eier i 2017. Etter Kommunerevisjonens vurdering var dialogen mellom byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Ruter om oppfølgingen av vedtaket ikke tilstrekkelig.

Ruter manglet retningslinjer for dokumentasjon av hvorvidt og hvordan ulike hensyn var blitt vurdert og vektlagt i forkant av ruteendringer.

Det var variasjon i Ruters dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for ruteendringer. Kommunerevisjonen ser at behovet for å dokumentere vurderinger i forkant av en ruteendring kan variere avhengig av for eksempel omfang. I tilfeller med begrenset dokumentasjon vil det være vanskelig å vurdere beslutningsgrunnlag og beslutninger i etterkant av ruteendringer. Videre kan begrenset dokumentasjon gjøre senere evaluering og læring vanskeligere.

## 4. Ruters datagrunnlag og verktøy

I det følgende beskriver vi data- og informasjonskildene som lå til grunn for Ruters arbeid med ruteplanlegging, samt verktøyene som ble brukt til å innhente og behandle disse. Med data- og informasjonskilder menes her alt fra tellinger fra automatiske passasjertellere på kjøretøy til innspill fra publikum og bydelsutvalg. Til sist i kapitlet omtaler vi Ruters kvalitetssikring.

### 4.1 Revisjonskriterium

- Som grunnlag for analyser og evalueringer, bør det innhentes egnede data og informasjon om for eksempel befolkning/kundegrunnlag, kundenes behov, reisepreferanser og eventuelle andre forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer slik disse er formidlet fra eier. Analyser bør gjennomføres ved hjelp av egnede og anerkjente metoder for ruteplanlegging og evaluering.

Med «formidlet fra eier» mener vi her enten gjennom den formelle eierstyringen eller gjennom vilkårene som er knyttet til tilskuddene som ytes til selskapet.

### 4.2 Faktabeskrivelse

Ifølge Ruter hadde det vært en kontinuerlig utvikling i data, informasjon og verktøy. Særlig hadde det vært en kontinuerlig forbedringsprosess med tanke på kvalitet i passasjertallene. For de mest sentrale data- og informasjonskildene gir vi også noe informasjon om utvikling av betydning.

#### 4.2.1 Transportmodellen RTM23+

RTM23+ var en transportmodell som Ruter brukte for å analysere (tallfeste) fremtidig etterspørsel og effekter av endringer i rammebetingelser, infrastruktur eller kollektivtilbud. Transportmodellen var utviklet av PROSAM (samarbeid for bedre trafikkprognoser i Oslo-området), hvor deltakerne var Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten, Klimaetaten, Viken fylkeskommune, Jernbanedirektoratet, Statens vegvesen og Ruter. Ifølge et vurderingsnotat fra Urbanet Analyse fra 2020 var RTM23+ en spesialisering av analysemodellen som ble benyttet ellers i Norge.<sup>1</sup>

RTM23+ inneholdt ifølge Ruter befolknings- og arbeidsplassdata fra SSB, arealbruksdata fra Statens kartverk, beskrivelser av transporttilbudet og reisevanedata fra Nasjonal reisevaneundersøkelser. Modellen ble primært anvendt på strategisk nivå (tidshorisonnt fra ca. 10 år, større geografiske områder). Ruter oppga at modellen også ble brukt til analyser for kortere horisonnt, men at man da var bevisst på at dette ga større usikkerhet, og stilte større krav til lokalkunnskap. Ruter hadde anvendt RTM23+ i hele undersøkelsesperioden.

#### 4.2.2 Passasjertall og sanntids kjøretøydata

Verktøyet Trafikktaalkuben sammenstilte data fra flere kilder, deriblant passasjertall. Ifølge Ruter hadde datakildene for passasjertall tidligere vært tellinger fra billettsalgssystemet, men etter hvert hadde det blitt innført automatiske passasjertellinger fra sensorer på kjøretøyene i flere generasjoner. Siste generasjon het TaaS, og ble først innført på Romerike fra 2019. Eldre løsninger ble faset ut ved at det ved inngåelse av nye kontrakter ble stilt krav om TaaS.

---

<sup>1</sup> <https://www.vianova.no/prosjekter/regional-transportmodell/> Besøkt 07. oktober 2021

Ruter mente at virksomheten alltid hadde hatt god oversikt over passasjertall og reisestrømmer på totalnivå, men oppga at det av og til hadde vært krevende å sammenligne tall fra ulike kontraktsområder (som hadde ulike generasjoner av passasjertallsmetoder) eller over tid når man hadde byttet metode.

Ifølge Ruter ville automatiske passasjertellinger aldri hente inn 100 prosent informasjon på alle turer og alle avganger, slik at det alltid ville være «hull» i datasettene. For å øke representativitet og redusere skjevhet og usikkerhet hadde Ruter derfor benyttet en imputeringsmodell. Dette var en metode for fylle inn manglende verdier basert på historikk og maskinlæring. På overordnet nivå ble om lag 70 prosent av sensordataene godkjente, mens de resterende 30 prosent av passasjertallsgrunnlaget var basert på imputeringsmodellen.

Imputeringsmodellen hadde imidlertid ikke klart å håndtere TaaS. Fra sommeren 2019 og til august 2021 hadde man derfor bare hatt imputerte tall fra de eldre passasjerinnsamlingsmetodene. Ruter opplyste at en ny imputeringsmodell ble tatt i bruk fra august 2021, hvor data fra alle innsamlingsmetodene ble behandlet og tilgjengeliggjort med felles metodikk og samme imputeringsregler. Ruter oppga at dette hadde gitt et mer komplett datagrunnlag for passasjertall og ga medarbeiderne lettere tilgang til passasjertall de kunne stole på.

Videre hadde Ruter to verktøy, Mobile Statistics og PS Drilldown, som ble brukt av ruteplanleggere for å studere detaljer i historiske kjøretøydata som posisjoner, passasjertellinger, med mer.

I tillegg til passasjertellingene ble det ifølge Ruter også samlet data om reisetid med kjøretøyene. Her ble det for hver tur skilt mellom oppholdstid ved holdeplassene og kjøretid mellom holdeplassene. Dette ga grunnlag for å evaluere kjørehastighet gjennom døgnet og omfang av forsinkelse, for å skrive fremkommelighetssituasjon for linjene eller utvalgte strekninger samt for å evaluere effekter av fremkommelighetstiltak ved å sammenligne reisetid i en før- og ettersituasjon.

#### **4.2.3 Reisevaner og tilfredshet med videre**

Ruter hadde et markedsinformasjonssystem, MIS, som ifølge Ruter inneholdt informasjon fra 40 000 ombordintervjuer og 14 400 telefonintervjuer per år i Oslo og Akershus. Undersøkelsene var gjennomført siden 2004 i Oslo. Hensikten med telefonintervjuene var blant annet å kartlegge utvikling i tilfredshet med kollektivsystemet, utvikling i markedsandeler og respondentenes reisevaner. Hensikten var videre å få en forståelse av årsakene til utviklingen, sted- og tidfeste reiseaktivitet, kartlegge effekter av tiltak på tilfredshet og reisevaner og få bedre generell markedsforståelse og bedre grunnlag for planlegging av nye tiltak. Hensikten med ombordintervjuene var å få kundenes vurdering av blant annet punktlighet og renhold i tillegg til hvor fornøyd kunden alt i alt var med reisen.

Kommunerevisjonen ønsket å finne ut om det var mulig å benytte MIS-data for å se om konkrete tiltak hadde gitt høyere tilfredshet langs de aktuelle linjene, og ba om slike data for to konkrete endringer i busslinjer. I begge tilfeller viste Ruter til at antall respondenter for de relevante grunnkretsene ga lavt antall respondenter og for høy feilmargen til å konkludere. Ruter oppga at MIS ikke ble benyttet til slik evaluering av

enkelttiltak. I stedet ble MIS-data brukt til å se på utviklingen i større geografiske områder.

For å analysere hvordan tiltak i transportsystemet påvirket reisemiddelfordelingen, benyttet Ruter markedspotensialmodellen MPM23. Denne var utviklet av Transportøkonomisk institutt på oppdrag fra og i samarbeid med Ruter. Modellen var basert på data fra MIS og modellerte data om transporttilbudet fra RTM23+. Ifølge dokumentasjonen var modellen spesielt egnet til å studere konkurranseflatene mellom forskjellige kollektive driftsformer (buss, trikk og T-bane).

For å få innspill fra innbyggerne på trafikktilbudet var Ruter i ferd med å prøve ut ISY WinMap InnbyggerDialog, et digitalt kartbasert medvirkningsverktøy som ifølge leverandøren la til rette for at brukeren kunne komme med innspill til forslag og løsninger presentert i kartet. I 2020 hadde Ruter opprettet Ruter S, som ble omtalt som et kunde- og samskapingssenter som skulle være en møteplass der Ruter utviklet sine tilbud og tjenester i samspill med dem som skulle bruke dem. Ifølge Ruters årsrapport for 2020 hadde Ruter S vært rammen for møter med operatører og organisasjoner som Transportøkonomisk institutt, NHO Transport, Yrkestrafikkforbundet, Fellesforbundet, Handikapforbundet, Blindeforbundet og Kollektivtrafikkforeningen.

Ruter viste også til at de i forbindelse med en potensiell endring i Kværnerbyen hadde gjennomført et enkelt medvirkningsopplegg bestående av et møte med styrene i sameiene/ borettslagene, en spørreundersøkelse, medreiser, nabolagstur og intervjuer med beboere. Rapporten konkluderte med tre læringspunkter: 1) fare for skjevhet i utvalget; 2) generell vegring mot endring; 3: risiko for å virvle opp og forsterke motsetninger og konflikter.

Ruter hadde samlet innsikt om markedet, for eksempel demografi, markedundersøkelser, kundeinnsikt og lignende i Markedsportalen, som inneholdt en samling av rapporter, lenker og undersøkelser som var ment å understøtte langsiktig ruteplanlegging.

I tillegg oppga en av områdelederne at det var ukentlige statusmøter med kundeservice og Informasjons- og samordningssentralen (IOSS).

#### **4.2.4 Geografiske analyser og ruteinformasjon**

Til geografiske analyser av markedsgrunnlag, influensområder (det vil si områder som befinner seg innen rimelig avstand fra holdeplasser), standard/service på kollektivtilbudet, geografisk tilgjengelighet og holdeplassavstand benyttet Ruter verktøyet RuterRadius. Dette var en spesialtilpasning av et kommersielt GIS-verktøy (geografisk informasjonssystem). Ruter brukte også verktøyet ArcGIS til tilsvarende oppgaver. ArcGIS var et generelt GIS-verktøy som hadde høyere brukerterskel, men var et sterkere analyseverktøy ved behov for mer avanserte analyser.

Som ruteplansystem brukte Ruter verktøyet Hastus, som inneholdt alle stoppesteder med koordinater, avstander mellom stoppestedene, kjøretid mellom stoppestedene, linjeregistre for alle linjer (viser hvordan linjene kjører) og tidtabeller for alle linjene. På

sin hjemmeside oppga leverandøren Giro at Hastus og et annet verktøy (GeoRoute) ble benyttet i over 28 land.<sup>2</sup>

Til simulering av trafikkavvikling i avgrensede områder, som potensielle flaskehalser, oppga Ruter at verktøyet PTV Vissim ble brukt. Ifølge leverandørens brosjyre var verktøyet blant annet egnet til å simulere interaksjonen mellom ulike transportmidler. Ruter oppga at de p.t. ikke hadde kompetanse til å gjennomføre simuleringene selv, men at dette ble gjort av konsulenter.

#### **4.2.5 Opplysninger fra løpende/daglig dialog med operatører**

Ruter oppga at de gjennom den løpende dialogen med operatører registrerte hendelser som blant annet feilparkeringer, klumping (det vil si at flere kollektivkjøretøy havner tett på hverandre), innstillinger, forsinkelser, kundeinformasjon og beredskapskjøring (det vil si behov for å sette inn ekstra busser). Denne typen informasjon ble behandlet i applikasjonen Ruter Portal, som var driftsoperatørens verktøy for hurtig logging av hendelser, publisering av avviksmeldinger og iverksettelse av beredskapsbusser. Her registrerte de avvik som hadde oppstått, for eksempel forsinkelser, sammen med informasjon som skulle publiseres til publikum på ruter.no og Ruter-appen. De registrerte også planlagte avvik frem i tid (typisk inntil en måned). Slike kunne eksempel skyldes planlagt gravearbeid eller store arrangementer som festivaler, konserter og lignende. Avvik som ble registrert i Ruter Portal, ble automatisk lagt inn i RuterLogg, som var et verktøy for daglig planlegging og oppfølging av avvik i planlagt produksjon. RuterLogg inneholdt også historiske avvikdata som kunne inngå i grunnlaget for analyser og vurderinger knyttet til ruteendringer.

#### **4.2.6 Dialog med og innspill fra bydelsutvalgene**

Involvering av bydelsutvalg i forkant av beslutninger var ikke omtalt i prosedyren for ruteendringsprosessen. Prosedyren inneholdt et punkt om at blant annet bydelene skulle informeres om status ved behov, som en del av oppfølgingsfasen etter en ruteendring. Ifølge direktøren for markedsavdelingen var det ikke beskrevet rutiner for dialog med bydelene. Men i de tilfellene der tiltak ville ha en negativ konsekvens for enkelte kunder, områder eller bydeler, ville det gjøres ulike former for medvirkning/dialog. Hvor omfattende det var, ville avhenge av størrelsen på endringen.

Informantene i Ruter viste til tilbakemeldinger fra bydeler som en faktor i ruteplanleggingen, for eksempel kunne ønsker fra bydeler komme på *long list*. Flere informanter viste til at Ruter i senere tid hadde hatt økt fokus på og gjort forbedringer med hensyn til dialogen med bydeler. Direktøren for markedsavdelingen viste til at en mer systematisert dialog med bydelene i Oslo burde vurderes.

Ruter hadde utarbeidet et notat som de opplyste at ble sendt til bydeler som hadde trikk, i sammenheng med at Ruter skulle beslutte ny rutemodell for trikk fra 2024. Hensikten var å informere om Ruters utredning og vurderinger samt å innhente tilbakemeldinger fra bydelene. Ruter hadde tilbudt bydelene å presentere forslag til ruteomlegging for trikken. En områdeleder oppga at det var bydelene selv som avgjorde om det var hensiktsmessig å ta det opp i bydelsutvalget. Ruter oppga å ha deltatt på møter med flere bydelsutvalg/bydelskomitéer hvor de presenterte sine vurderinger før bydelene fikk mulighet til å gi sine tilbakemeldinger skriftlig.

---

<sup>2</sup> <https://www.giro.ca/en-ca/about-us/> Besøkt 28. september 2021

Kommunerevisjonen ba om dokumentasjon fra dialogen med bydelsutvalgene av betydning for Ruters arbeid med ruteplanlegging siden 2016. Dokumentasjonen inneholdt ti presentasjoner som Ruter hadde holdt i perioden, herunder for Gamle Oslo byutviklingskomité (april 2016), Alna miljø- og byutviklingskomité (april 2017 og mars 2020), Frogner miljø- og byutviklingskomité (mai 2017), Søndre Nordstrand miljø- og byutviklingskomité (august 2017 og i juni 2018), Bydel Stovner (mars 2020), to presentasjoner for Ullern byutviklingskomité (januar og april 2021) og Bydel Nordstrand (mars 2021).

I tillegg var det noe dokumentasjon på brev- og e-postutveksling mellom Ruter og Bydel Nordre Aker i 2018 og 2021, med Bydel Ullern og Bydel Nordstrand i 2021 og med Ullern bydelsutvalg i 2021. Dokumentasjonen inneholdt også et møtereferat fra et møte i januar 2019, med representanter fra Bydel Nordre Aker og Nordre Aker bydelsutvalg, og en oppsummeringsrapport fra et møte i mars 2021, med representanter fra Bydel Alna, Bydel Nordre Aker og Bydel Nordstrand.

Kommunerevisjonen har snakket med representanter for fire bydelsutvalg. Lederen for bydelsutvalget i Ullern opplyste at de var stort sett fornøyde med tilbudet, men ønsket at Ruter tok kontakt i forbindelse med ruteendringer. En representant for bydelsutvalget i Gamle Oslo uttalte at Ruter hadde vært imøtekommende i dialogen om ruteendringer og at Ruter hadde lagt til rette for politisk involvering. En talsperson for Søndre Nordstrand bydelsutvalg oppga at dialogen med Ruter knyttet til ruteendringer hadde vært veldig dårlig. Dette gjaldt spesielt i forbindelse med nedleggelsen av rute 72A. Lederen for Nordstrand bydelsutvalg oppga at utvalget var misfornøyd med Ruters dialog knyttet til ruteendringer. Ruter hadde gitt orienteringer til utvalget vedrørende Jomfrubråten trikkeholdeplass og omleggingen av trikkelinjene 18 og 19. Bydelsutvalget opplevde at disse orienteringene var generelle presentasjoner om arbeidet med ruteplanlegging, og at det var vanskelig å komme i reell dialog med Ruter om endringene.

Nærmere detaljer om dialogen med bydeler og bydelsutvalg er beskrevet i vedlegg 4. Se også kapittel 3.2.1 vedrørende byrådsavdelingens videreformidling av bystyrevedtak 182/17 hvor byrådet bes sørge for at bydelsutvalgene i større grad involveres når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres.

#### **4.2.7 Kvalitetssikring**

Ruters internkontrollsystem omfattet ikke ruteendringsprosessen, og det forelå ikke nedfelte rutiner for gjennomføring, sidemannskontroll eller kvalitetssikring av datauttrekk og analyser. Det var eksempler på at analysenotat skrevet av enkeltpersoner kunne inngå i beslutningsgrunnlag uten dokumentert kvalitetssikring, og på at ulike versjoner hadde samme dato og var uten versjonsnummer. Ruter oppga at store feil og avvik nok ville bli fanget opp, for eksempel gjennom virksomhetens varslingsystem.

### **4.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Ruter innhentet i stor grad egnede data som kunne danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer.

Ruter syntes å ha verktøy som var egnet for analyser knyttet til ruteendringer.

Det var forbedringspotensial ved Ruters datagrunnlag når det gjaldt publikums preferanser som grunnlag for beslutninger om enkeltruteendringer. Når det gjaldt tilfredshetsdata, ga MIS god informasjon på aggregert nivå, men hadde for få respondenter til å si noe om enkelttiltak. Vi sikter særlig til tilfredshet knyttet til enkelttiltak med betydelig innvirkning på lokalt nivå.

Ruter hadde ikke hatt en tilstrekkelig systematisk tilnærming til dialog med bydelsutvalgene, særlig sett i lys av at byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde gitt Ruter i oppdrag å følge opp bystyrets vedtak i 2017 (sak 182) om større grad av involvering av bydelsutvalgene når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres. Kommunerevisjonen ser at Ruter har involvert de aktuelle bydelene i arbeidet med trikkemodellen 2024.

Det var en svakhet at det ikke var etablert rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen. Analyseprosessen kunne involvere flere komplekse systemer der feil i ett ledd kunne føre til at resultatet ga et galt beslutningsgrunnlag. Dette økte risikoen for feil ved at man i større grad enn nødvendig var avhengig av enkeltpersoners kompetanse og vurderinger.

## 5. Ruters evaluering av gjennomførte endringer

### 5.1 Revisjonskriterium

- Gjennomførte ruteendringer bør evalueres med hensyn til Ruters oppdrag og politiske føringer slik disse er formidlet fra eier for å se om endringen har hatt ønsket effekt.

Med «formidlet fra eier» mener vi her enten gjennom den formelle eierstyringen eller gjennom vilkårene som er knyttet til tilskuddene som ytes til selskapet.

### 5.2 Faktabeskrivelse

I Ruters prosedyre for ruteendringsprosessen var evaluering av beslutningsfasen definert som en aktivitet i oppfølgingsfasen. Prosedyren oppga hvem som var hovedansvarlig, hvem som var utfører og hvem som skulle konsulteres. Den ga ingen retningslinjer for hvordan evalueringen skulle gjennomføres og dokumenteres, eller hvilke kriterier som skulle legges til grunn. Slike retningslinjer fantes heller ikke i andre dokumenter. Oppfølgingsfasen hadde en estimert tidsperiode på åtte uker fra gjennomføringsdato for ruteendringen. Ruter oppga at det kunne ta betydelig lengre enn dette før trafikkbildet stabiliserte seg etter en endring.

Ruter hadde ikke gjennomført og dokumentert evalueringer av ruteendringer for Oslo i undersøkelsesperioden (det vil si siden 2016), med unntak av at trafikkvekst i Groruddalen var nevnt i en presentasjon av evaluering etter kontraktsoppstart i Romerike. Presentasjonen gjaldt en ruteendring med oppstart 30. juni 2019. Den sammenfalt dermed med innføring av Oslopakke 3, del 2 (nytt bomsnitt / bomstasjoner), uten at dette var den primære bakgrunnen for ruteendringen. Ruter viste til at læringen fra evalueringen på Romerike ble overført mellom teamene. Kommunerevisjonen så også eksempel på at elementer av evaluering av tiltak inngikk i Ruters svar av 13. desember 2018 til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel. Svarbrevet var utarbeidet etter at bystyret ba byrådet vurdere kollektivtilbudet på Dal og alternative løsninger for å sikre et tilfredsstillende kollektivtilbud etter nedleggelsen av busslinje 72A.

Informantene oppga at evaluering foregikk gjennom løpende overvåkning basert på blant annet informasjon fra kundeservice, IOSS, Trafikkplan og dialog med operatørene. Områdeteamene hadde ukentlige møter med IOSS og kundeservice, hvor aktuelle problemstillinger knyttet til ruteendringer kunne bli diskutert. Gjennom overvåkingen ville man oppdage eventuelle problemer som overfylte busser eller vogner, klumping (som betyr at flere kollektivkjøretøy kommer tett etter hverandre), forsinkelser og lignende. Videre oppga informantene at det var vanskelig å isolere effekten av enkelttiltak, ettersom det var mange faktorer som påvirket resultatet av en ruteendring.

Ifølge informantene indikerte utviklingen for Ruters overordnede måloppnåelse hvorvidt selskapet oppnådde målet med en ruteendring. Uavhengig av gjennomførte tiltak og ruteendringer rapporterte Ruter på sitt målhierarki i månedsrapporter til styret. Typiske indikatorer av relevans for ruteplanleggingen var følgende: markedsandel kollektiv, sykkel og gange; trafikkutvikling kollektiv; tilfredshet; trafikkikkerhet. Fra januar 2020 var det også tatt inn en indikator for sosial inkludering.

En del av Ruters indikatorer, blant annet passasjervekst, markedsandel og tilfredshet, var videreført med mål for det enkelte markedsområde. I tillegg til den løpende oppfølgingen som skjedde i de operative miljøene, oppga Ruter at indikatorene ble fulgt opp månedlig i områdeteamene gjennom ulike dashboard og andre relevante verktøy.

Total tilfredshet med kollektivtilbudet for Oslo basert på respondenter som har svart «godt fornøyd» eller «meget fornøyd» på spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd de alt i alt var med kollektivtilbudet i området hvor de bodde og ferdedes, var ca. 85 prosent i 2020 (se kapittel 6 for mer informasjon).

### **5.3 Kommunerevisjonens vurderinger**

Ruter hadde informasjon om blant annet passasjervekst, markedsandel og tilfredshet. Selskapet hadde ikke rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av de enkelte tiltakene og ruteendringene. For ruteendringer i Oslo var det heller ikke gjennomført evalueringer, utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

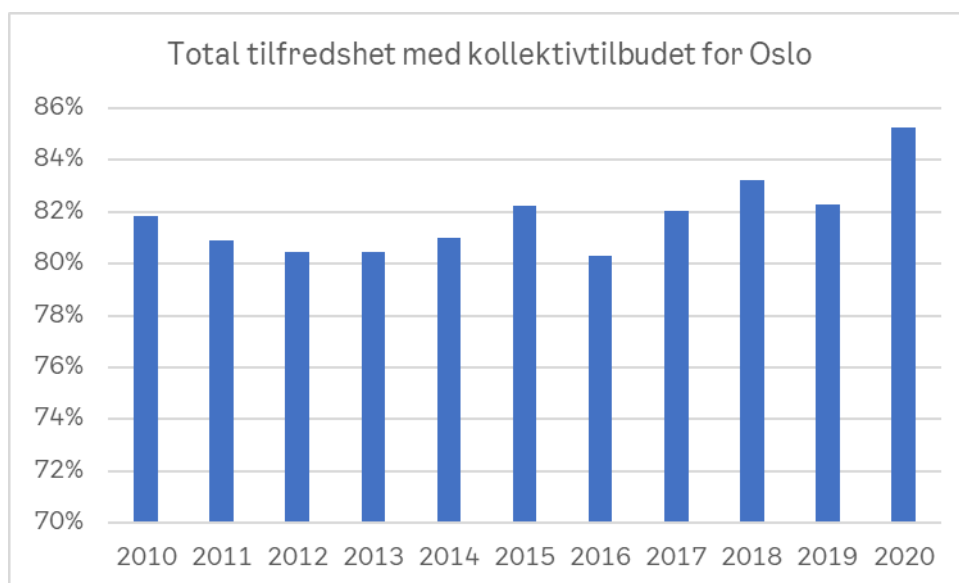
Mangelfull evaluering av gjennomførte endringer gjorde det vanskeligere å vurdere om tiltak og ruteendringer hadde hatt ønsket effekt. Videre reduserte det muligheten for læring som kunne bidratt til styrket måloppnåelse. Mangelfull evaluering kunne også redusere muligheten for å oppdage potensielle feil eller svakheter i datagrunnlaget eller i gjennomførte analyser.

## 6. Utvikling i tilfredshet og trafikk tall

I dette kapittelet presenterer vi informasjon som viser utviklingen i kundenes tilfredshet med kollektivtilbudet, samt informasjon om passasjerutvikling. Kapitlet er deskriptivt, hvilket innebærer at Kommunerevisjoner ikke gir vurderinger.

Ruter rapporterte til styret og eierne om befolkningens tilfredshet med kollektivtrafikktilbudet. Figur 3 viser total tilfredshet med kollektivtilbudet for Oslo for perioden 2010–2020. Figuren er basert på data innhentet gjennom telefonintervjuer og er hentet fra Ruters markedsinformasjonssystem MIS. MIS er nærmere omtalt i kapittel 4.2.3.

Figur 3 Total tilfredshet med kollektivtilbudet i Oslo



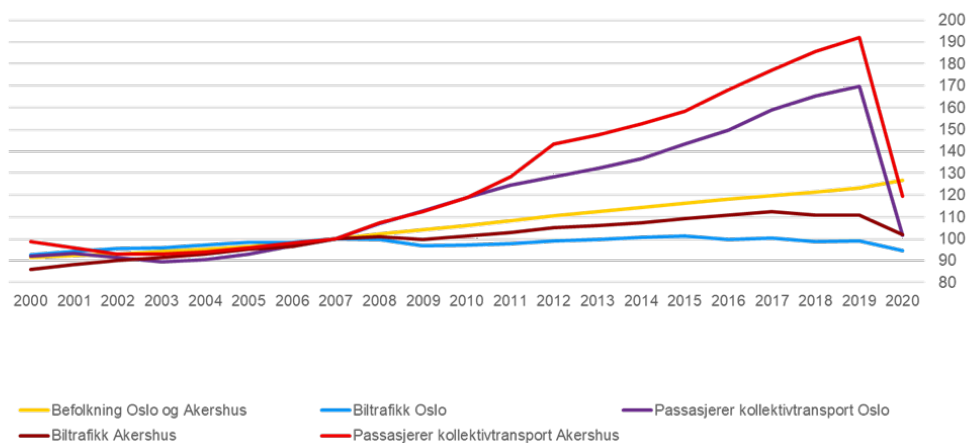
Note: Figuren er basert på Kommunerevisjonens uttrekk av MIS. Svarene ble gitt på en skala fra 1 («Meget misfornøyd») til 5 («Meget fornøyd»), i tillegg til et alternativ for «Ubesvart / vet ikke». Søylene viser prosentandelene som har oppgitt svaralternativ 4 eller 5 etter at «Ubesvart / vet ikke»-svarene er tatt ut. Antall respondenter varierte fra 2812 i 2010 til 8689 i 2020, med et gjennomsnitt på 3859 per år.

Figur 3 viser total tilfredshet med kollektivtilbudet for Oslo basert på respondenter som har svart «godt fornøyd» eller «meget fornøyd» på spørsmål om hvor fornøyd eller misfornøyd de alt i alt var med kollektivtilbudet i området hvor de bodde og ferdedes.

Figuren viser at tilfredsheten i Oslo variert mellom 80 og 83 prosent i perioden 2010–2019. Den økte til ca. 85 prosent i 2020.

Figur 4 viser passasjerutviklingen i Oslo og Akershus sammenlignet med befolkningsvekst og biltrafikk. Figuren er utarbeidet av Ruter.

Figur 4 Passasjerutvikling, befolkningsvekst og biltrafikk



Note: Figuren er utarbeidet av Ruter. Y-aksen på grafen viser prosentvis økning indeksert mot 2007, hvor 100 angir 0 prosent økning, 150 angir 50 prosent økning og så videre. Passasjerer refererer til antall påstigende.

## 7. Kommunerevisjonens konklusjoner og anbefalinger

Kommunerevisjonen har undersøkt hvordan Ruter arbeider med endringer i kollektivtilbudet i Oslo og i hvilken grad endringene bidrar til at flere får et bedre tilbud.

### 7.1 Konklusjoner

Når det gjelder beslutninger om ruteendringer, hadde Ruter i løpet av undersøkelsesperioden etablert en prosess som kunne legge til rette for analyser og vurderinger av en rekke forventede konsekvenser ved ruteendringer av et visst omfang. En slik prosess for arbeid med ruteendringer kan bidra til Ruters måloppnåelse og til at flere kan få et bedre kollektivtilbud.

Det var noen svakheter ved arbeidet med ruteendringer. Det forelå ikke beskrivelser/retningslinjer for hvilke typer analyser som skulle gjennomføres, og hvilke faktorer som skulle vurderes for de ulike typene ruteendringstiltak. Ruter manglet også retningslinjer for dokumentasjon av hvorvidt og hvordan ulike hensyn var blitt vurdert og vektlagt i forkant av ruteendringer, og det var variasjon i Ruters dokumentasjon av beslutningsgrunnlaget for ruteendringer.

Svakhetene medførte betydelig risiko for at ikke alle relevante hensyn fra eiers føringer ble tilstrekkelig belyst før Ruter fattet beslutninger om ruteendringer. Dette kan føre til at tilbudet etter ruteendringen ikke blir i tråd med eiers føringer og bystyrets vedtak, og at endringer ikke bidrar til at flere får et bedre tilbud.

Videre vil det i tilfeller med begrenset dokumentasjon være vanskelig å vurdere beslutningsgrunnlag og beslutninger i etterkant av ruteendringer. Begrenset dokumentasjon gjøre senere evaluering og læring vanskeligere. Kommunerevisjonen ser at behovet for å dokumentere vurderinger i forkant av en ruteendring kan variere avhengig av for eksempel omfang.

Når det gjaldt datagrunnlag og verktøy, innhentet Ruter i stor grad egnede data som kunne danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer. Ruter syntes å ha verktøy som var egnet for analyser knyttet til ruteendringer.

Det var forbedringspotensial ved Ruters datagrunnlag når det gjaldt publikums preferanser som grunnlag for beslutninger om enkeltruteendringer.

Ruter har ikke hatt en tilstrekkelig systematisk tilnærming til dialog med bydelsutvalgene, særlig sett i lys av at byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel hadde gitt Ruter i oppdrag å følge opp bystyrets vedtak i 2017 (sak 182) om større grad av involvering av bydelsutvalgene når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres. Kommunerevisjonen ser at Ruter har involvert de aktuelle bydelene i arbeidet med trikkemodellen 2024.

Det var en svakhet at det ikke var etablert rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen. Analyseprosessen kunne involvere flere komplekse systemer der feil i ett ledd kunne føre til at resultatet ga et galt beslutningsgrunnlag. Dette økte risikoen for feil ved at man i større grad enn nødvendig var avhengig av enkeltpersoners kompetanse og vurderinger.

Ruter hadde informasjon om blant annet passasjervekst, markedsandel og tilfredshet. Selskapet hadde ikke rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av tiltak og ruteendringer. For ruteendringer i Oslo var det heller ikke gjennomført evalueringer, utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

Mangelfull evaluering av gjennomførte endringer gjorde det vanskelig å vurdere om tiltak og ruteendringer hadde hatt ønsket effekt. Videre reduserte det muligheten for effektiv læring som kunne bidratt til styrket måloppnåelse og til at flere får et bedre kollektivtilbud.

## **7.2 Anbefalinger**

Kommunerevisjonen anbefaler at Ruter i arbeidet med ruteendringer

- etablerer retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger som skal gjøres i forbindelse med beslutninger om ruteendringer
- viderefører sitt arbeid med å styrke datagrunnlaget knyttet til publikums preferanser
- vurderer hvordan bydelsutvalgene i større grad kan involveres når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres
- etablerer rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen
- etablerer rutiner og retningslinjer for evaluering av effekter og konsekvenser av gjennomførte ruteendringer

## 8. Uttalelser til rapporten og Kommunerevisjonens vurdering av disse

I dette kapittelet presenteres og vurderes sentrale momenter i uttalelsene fra byråden for miljø og samferdsel og fra Ruter. Ruters styre og ledelsen i selskapet avga felles uttalelse. Uttalelsene følger i sin helhet i vedlegg 5 og 6.

### 8.1 Byråden for miljø og samferdsel

Byråden sendte sin uttalelse 30. november 2021.

#### 8.1.1 Byrådets uttalelse

Etter byrådets vurdering virker revisjonen å ha avdekket flere viktige forhold ved Ruters ruteplanlegging som kan klargjøres og forbedres, og rapporten oppfattes som nyttig. Byråden har ingen kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner.

Revisjonskriteriene virker i stor grad å være relevante ifølge byråden. Hun oppgir at Ruter følger retningslinjer for hvordan og når de ulike prosessene og rutinene skal benyttes og at det er viktig med god dokumentasjon av vurderinger. Videre oppgir hun at det at Ruter er et aksjeselskap med et kompetent styre også tilsier at Ruter selv må tilrettelegge og utføre de vurderinger og prosesser som Ruter ser er mest hensiktsmessig for å oppnå mål- og styringssignal gitt fra eierne. Ruter må ifølge byråden foreta faglig skjønn med tanke på når og hvor en skal iverksette de ulike prosessene/rutinene ved endring av ruteopplegg. Hun uttaler at ikke alle endringer berettiger en like grundig prosess, og dermed dokumentasjon på hva som kan / bør / skal gjennomføres. Byråden oppgir at hun vil ta innspillene fra Kommunerevisjonen opp i videre dialog med Ruter.

Byråden forstår rapporten slik at hovedvurderingen er at Ruter har etablert en prosess som kan legge til rette for analyser og vurderinger av forventede konsekvenser ved ruteendringer, at selskapet i stor grad innhenter egnede data som kan danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer, og at selskapet syntes å ha verktøy som er egnet for analyser knyttet til ruteendringer. Samtidig trekker byråden frem at det er vist til manglende retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger, at selskapet ikke hadde rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av tiltak og ruteendringer samt at det for ruteendringer i Oslo ikke var gjennomført egne evalueringer utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

Vedrørende bystyrets vedtak i sak 182/17 *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo* ser byråden at byrådsavdelingen kunne ha fulgt opp den etterfølgende dialogen med Ruter bedre.

Byråden har merket seg de forholdene som Kommunerevisjonen har tatt opp. Videre har hun merket seg at Ruter viser til å ha tatt grep for å bedre dokumentasjonen av interne vurderinger i forbindelse med pågående ruteendringsprosesser og at selskapet har styrket kontakten med bydelene og medvirkningsarbeidet generelt.

Vedrørende dialogen mellom byrådsavdelingen og Ruter viser byråden generelt til at Ruter er et aksjeselskap eid av Oslo kommune og Viken fylkeskommune, hvilket innebærer at styringssignal må gis på generalforsamlingen og avklares med Viken. Det betyr ifølge byråden at oppfølging av tiltak som bare gjelder for Oslo normalt må følges opp i leveranseavtalen, og at i den sammenheng er Oslo å anse som kjøper / kunde som gir tilskudd til Ruter mot at selskapet leverer visse forhåndsavtalte tjenester.

Byråden påpeker at Ruter er et aksjeselskap med et styre som er ansvarlig for å drifte selskapet etter aksjeloven. Videre viser hun til Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper, og trekker fram prinsipp 3 som relevant. Dette sier at eierbeslutninger og vedtak skal foretas på generalforsamlingen. Byråden oppgir at ifølge aksjeloven utøver aksjonærene den øverste myndighet i selskapet, og at det ikke ligger til eierne å detaljstyre den daglige driften av selskapet.

Byråden viser til at de viktigste signalene i styringsdialogen med Ruter blir gitt i generalforsamlingen og i de årlige leveranseavtalene, og at det tillegg kan komme politiske vedtak gjennom året som i ulik grad kan påvirke aktivitet og mål for selskapet. For byråden har det vært viktig å følge opp at Ruter arbeider for å nå de politiske målsettinger som Oslo kommune har satt.

Videre opplever byråden at Ruter i lang tid har arbeidet metodisk med å forbedre ruteendringsprosessene, og hun noterer seg at Ruter har gjort justeringer og konkretisert retningslinjer i undersøkelsesperioden. Byråden merker seg at Ruter i sin kommentar til revisjonen tar opp at dokumentasjon av interne vurderinger og beslutningsgrunnlag (som påpekt i kapittel 3.3) og tettere samarbeid og dialog med bydelene (som påpekt i kapittel 4.3), er eksempler på to forbedringspunkter der Ruter deler Kommunerevisjonens konklusjoner. Hun vil i dialog med Ruter vurdere hva som kan og bør tydeliggjøres i leveranseavtalen.

### **8.1.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Byråden uttaler at revisjonskriteriene «virker i stor grad å være relevante». Hun oppgir ikke nærmere detaljer om hvilke kriterier eller formuleringer som eventuelt anses å være mindre relevante. Kommunerevisjonen sendte revisjonskriteriene til byrådsavdelingen og Ruter i juni 2021, og byrådsavdelingen hadde da ingen merknader.

Byrådets uttalelse vedrørende revisjonskriteriene, Ruter som aksjeselskap og styringsforhold har ikke konsekvenser for rapportens vurderinger, konklusjoner eller anbefalinger.

Vedrørende byrådets forståelse av «hovedvurderingen» i rapporten, viser Kommunerevisjonen til konklusjonene i kapittel 7 som gir et samlet bilde av de vesentlige vurderingene etter gjennomført forvaltningsrevisjon.

Kommunerevisjonen merker seg at byråden varsler at hun vil ta opp innspillene fra Kommunerevisjonen og eventuelle behov for tydeliggjøring i leveranseavtalen i dialog med Ruter, og at hun mener at det er for tidlig å si noe konkret om tidsperspektiv.

## **8.2 Ruter**

Ruter sendte sin uttalelse 24. november 2021

### **8.2.1 Ruters uttalelse**

Ruter har ingen særskilte kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data. Ifølge virksomheten fremstår de anvendte data som relevante for å belyse de aspekter som følger hensikten med revisjonen og rapporten er et nyttig læringsdokument.

Ruter skriver at virksomheten tidlig i prosessen ble invitert til å komme med innspill og kommentarer til revisjonskriteriene. Ikke alle ble ivaretatt, men virksomheten er innforstått med at ikke alle innspill kan følges.

Ruter deler oppfatningen som fremgår fra revisjonskriteriene om at selskapet må ta hensyn til politiske føringer og vedtak fra bystyret, slik de er formidlet fra eier, i forbindelse med beslutninger om ruteendringer. Videre påpeker Ruter at som aksjeselskap skal selskapet kun forholde seg til eier, at selskapet formelt kun kjenner byråd for miljø og samferdsel, og ikke bystyret, og at det er eier som skal måle og vurdere selskapets totale måloppnåelse. En plikt til å ta hensyn til politiske føringer og vedtak fra bystyret "formidlet fra eier" er ifølge Ruter ikke i samsvar med korrekt eierstyring i henhold til blant annet aksjeloven, KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll, Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper (prinsipp 3) og aksjonærvitalen. Ruter påpeker at ifølge aksjeloven § 5-2 utøver aksjonærene den øverste myndighet i selskapet gjennom vedtak på generalforsamlingen.

Ifølge Ruter utøver byrådsavdelingen i Oslo kommune i dag regelmessig og effektiv eierstyring gjennom relevante organer, herunder generalforsamling, leveranseavtaler, eier-/kontaktmøter og direkte bestillinger som oppstår på bakgrunn av bystyrevetdakt eller andre behov i løpet av året.

Rapporten er ifølge Ruter et læringsdokument som er nyttig i arbeidet med å justere og forbedre ruteendringsprosessen ytterligere. Virksomheten trekker fram dokumentasjon av interne vurderinger og beslutningsgrunnlag (som påpekt i kapittel 3.3) og tettere samarbeid og dialog med bydelene (som påpekt i kapittel 4.3) som eksempler på forbedringspunkter hvor Ruter deler Kommunerevisjonens konklusjoner.

Ruter varsler at det er startet et arbeid med å revidere ruteendringsprosessen som blant annet innebærer formalisering av analysebehov og faktorer som bør vurderes. Virksomheten oppgir også å ha tatt grep for å bedre dokumentasjonen av interne vurderinger i forbindelse med pågående ruteendringsprosesser. Dette inkluderer innføring av tiltakskort med beskrivelse av tiltak og informasjon om antall berørte kunder, avhengigheter, kommentarer fra informasjons- og operasjonssentral, kommentarer fra kundeservice, vurdering av kundenytt, samt en risikovurdering av tiltaket. Hensikten er ifølge Ruter å styrke dokumentasjonen av enkelttiltak, skape økt gjennomsiktighet, og forenkle evalueringsprosesser i etterkant.

For å følge opp den strategiske dialogen med bydelene oppgir Ruter at virksomheten i løpet av kort tid vil sende brev til bydelene med invitasjon til faste møter for å utveksle innsikt, erfaringer og synspunkter om trafikkutviklingen.

Ruter oppgir i uttalelsen at enkelte av de varslede tiltakene allerede er iverksatt eller vil bli iverksatt innen første halvdel av 2022. Ruter har i e-post til Kommunerevisjonen 29.

november bekreftet at dette gjelder *alle* tiltakene selskapet har gjort rede for i uttalelsen til rapporten.

### **8.2.2 Kommunerevisjonens vurdering**

Kommunerevisjonens tolkning av frasen «...slik disse er formidlet fra eier» i revisjonskriteriene i rapporten omfatter ikke noe mer enn politiske føringer og vedtak som formidles gjennom beslutninger i generalforsamling, leveranseavtaler og direkte bestillinger som er hjemlet i leveranseavtaler. Dette er presisert i tilknytning til revisjonskriteriet i kapittel 3.1 i rapport til uttalelse hvor det står at med «formidlet fra eier» mener vi her enten gjennom den formelle eierstyringen eller gjennom vilkårene som er knyttet til tilskuddene som ytes til selskapet. I endelig rapport har vi for ordens skyld gjentatt dette under revisjonskriteriene i kapitlene 4.1. og 5.1. Det framgår for øvrig av rapportens kapittel 1.3 at Kommunerevisjonen ikke har vurdert hvorvidt styringssignaler er formidlet på en korrekt måte fra byråden/Byrådsavdeling for miljø og samferdsel.

Til anbefalingen om retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger (første anbefaling) varsler Ruter relevante tiltak. Til anbefalingen om å vurdere hvordan bydelsutvalgene i større grad kan involveres (tredje anbefaling) varsler Ruter tiltak for dialog med bydelene, uten å omtale bydelsutvalgene spesifikt.

For de tre resterende anbefalingene varsles det tiltak som ikke like tydelig adresserer enkelte anbefalinger, men som kan være relevante. Dette gjelder altså anbefalingene om videreføring av arbeidet med å styrke datagrunnlaget knyttet til publikums preferanser, etablering av rutiner for kvalitetssikring og internkontroll av analyseprosessen og etablering av rutiner og retningslinjer for evaluering av effekter og konsekvenser av gjennomførte ruteendringer.

## **Referanser**

### **Referanser fra Oslo kommune**

Byrådssak 273/11 *Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper*. Behandlet av bystyret 25. april 2012 (sak 98).

Bystyrets sak 182/17 *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo*. Behandlet av bystyret 21. juni 2017.

Byrådssak 230/19 *Byvekstavgift mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune og staten 2019–2029*. Godkjent av bystyret 13. november 2019 (sak 337).

*Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes eierstrategi for Ruter AS*. Vedtatt på generalforsamling 28. april 2014 (sak 10) og revidert på generalforsamling 25. april 2019 (sak 13).

### **Eksterne referanser**

LOV-1967-02-10: *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*.

LOV-1997-06-13-44: *Lov om aksjeselskaper (aksjeloven)*.

LOV-2002-06-21-45: *Lov om yrkestransport med motorvogn og fartøy (yrkestransportlova)*.

Ot.prp.nr.75 (1993-1994) *Om lov om endringer i forvaltningsloven mv.*

Ruter (2014). *Vedtekter for Ruter AS*. Vedtatt av selskapets generalforsamling 12. desember 2014, sist revidert 25. april 2019.

Ruter (2015). *M2016: Fra dagens kollektivtrafikk til morgendagens mobilitetsløsninger*

Ruter (2018). *Områdeplan Indre by 2019–2022*

Ruter (2018). *Områdeplan – Nordøst*

Ruter (2018). *Områdeplan Sør 2019–2022*

Ruter (2018). *Områdeplan Vest 2019–2022*

Ruter (2020). *Målbilde for bærekraftig bevegelsesfrihet*

Ruter (2021). *Ruters veileder for planlegging av linjenettet*

**Figuroversikt**

Figur 1 Ruters matriseorganisasjon som ble innført i 2017 .....	13
Figur 2 Overordnet prosess for ruteendringer .....	17
Figur 3 Total tilfredshet med kollektivtilbudet i Oslo .....	30
Figur 4 Passasjerutvikling, befolkningsvekst og biltrafikk.....	31



## Vedlegg 1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de kravene og forventningene som Kommunerevisjonen legger til grunn for sine vurderinger. Revisjonskriterier skal utledes fra autoritative kilder. I denne undersøkelsen kommer revisjonskriteriene i hovedsak fra yrkestransportloven, forvaltningsloven, eierstrategi for Ruter og Ruters vedtekter og relevante byråds- og bystyresaker.

Problemstillingen i denne undersøkelsen har vært følgende:

- Hvordan arbeider Ruter med endringer i kollektivtilbudet i Oslo, og i hvilken grad bidrar endringene til at flere får et bedre tilbud?

Problemstillingen er belyst ved å se på Ruters beslutningsprosess og vurderinger som legges til grunn for ruteendringer, data og verktøy som Ruter benytter for å etablere beslutningsgrunnlaget, og Ruters bruk av evalueringer for å avgjøre om ruteendringene har ønsket effekt.

### 1.1 Grunnlag for revisjonskriteriene

Lokal rutetransport er i en lovpålagt oppgave, jf. yrkestransportloven § 22. Ruter AS er et administrasjonsselskap i henhold til lovens § 23. Selskapet er eid av Oslo kommune (60 prosent) og Viken fylkeskommune (40 prosent). Ifølge *Oslo kommunes og Akershus fylkeskommunes eierstrategi for Ruter AS* er Ruter eierne bestiller- og kompetanseorgan for kollektivtransport. Selskapet planlegger, samordner, bestiller og markedsfører kollektivtrafikken i Oslo og deler av Viken (tidligere Akershus fylke). Selskapet skal også bidra til at eierne når sine politiske mål for samferdselspolitikken. Selskapet mottar godtgjørelse i form av tilskudd for dette. Det inngås årlige leveranseavtaler mellom eierne og Ruter. Selskapet eier ingen transportmidler selv. All transport utføres av ulike operatørselskap som kjører på kontrakt for Ruter.

Som aksjeselskap er Ruter et selvstendig rettssubjekt, og selskapets virksomhet og eierne styring er underlagt aksjeloven.

Det fremgår av Ruters vedtekter (§ 3) og av eierstrategien (kap. 2) at

selskapet skal legge grunnlaget for et helhetlig, rasjonelt og markedstilpasset kollektivtransportsystem for hele Oslo- og Akershusregionen.

Som en del av ansvaret fatter selskapet vedtak som gjelder enkeltruter eller holdeplasser i saker som angår ruteplan, jf. *Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo*, byrådssak 45 av 30. mars 2017, som ble tatt til orientering av bystyret i møte 21. juni 2017 (sak 182):

Ruter har, som administrasjonsselskap etter yrkestransportloven § 23, ansvar for rutetilbudet i Oslo og Akershus. Det har vært bred tilslutning til dette prinsippet i Oslo bystyre. Blant annet samlet et bredt flertall i samferdsels- og miljøkomiteen i bystyrets sak 55/16 seg om følgende merknad: «Komiteens flertall, medlemmene fra A, H, MDG, V, SV og R mener at det er best for det totale kollektivtilbudet i Oslo om Ruter tar avgjørelser om enkeltruter eller holdeplasser. Bystyrets oppgave bør være å bestemme prinsippene for hvordan dette skal skje».

Det fremgår av eierstrategien (kap. 4, om samfunnsansvar og etiske regler) at Selskapet skal sørge for et effektivt internkontrollarbeid med tiltak, rutiner og systemer som sikrer en forsvarlig økonomistyring og oppfølging av internkontrollen i selskapet.

og

Selskapets virksomhet skal være preget av åpenhet. Selskapets beslutninger skal være etterprøvbare.

Videre står det i eierstrategien (kap. 3, om realiseringen av selskapets formål) at selskapet skal realisere sine formål (som vist til ovenfor) blant annet ved å

- 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

Tiltakene for å realisere selskapets formål er også reflektert i *resultatmålene* som fremgår av eierstrategien. Her står det at selskapet gjennom sin virksomhet skal tilrettelegge for et effektivt og attraktivt rutetilbud, arbeide for optimal kundetilfredshet, være ledende innen innovative mobilitetsløsninger og drive kostnadseffektivt.

I leveranseavtalene med eier som er gjeldende for undersøkelsesperioden er Ruters oppgaver nevnt. I avtalen for 2021 står det blant annet at Ruter årlig skal gjennomføre oppgaver innen

- analyse og innsiktsarbeid for å forstå kundenes, innbyggerne og felleskapets behov
- planlegging og videreutvikling av mobilitetstilbudet
- samordning av tilbudet

Ifølge *Prinsipper og prosesser for holdeplassstruktur på kollektivruter i Oslo*, byrådssak 45 av 30. mars 2017, skal følgende prinsipper gi forutsigbarhet i utformingen av kollektivtrafikken:

- Overordnet prinsipp: *Best mulig for flest mulig*  
I Oslo er den optimale holdeplassavstanden, hvor det er tatt hensyn til gangavstand til holdeplass, beregnet til ca. 600 meter. Denne veiledende avstanden anslås å gi flest mulig kunder et best mulig tilbud.
- Prinsipp 1. *Gangavstand fra/til holdeplass*  
Det skal tas hensyn til avstanden kundene må gå til/fra holdeplass når holdeplassplassering velges. De fleste synes det er greit å gå 5 minutter til nærmeste holdeplass og målpunkt fra holdeplass. Med normal gangfart innebærer dette en avstand til holdeplass på ca. 400 meter.
- Prinsipp 2: *Holdeplassavstand*  
Holdeplassstruktur må fastsettes ved avveining mellom antall stopp og kort reisetid. I tette byområder vil det være marked for holdeplasser mange steder, samtidig som det er attraktivt å gå i sentrale deler av byen. Med økt holdeplassavstand prioriteres de lengre reisene hvor det å gå eller sykle ikke er like aktuelt.
- Prinsipp 3: *Mange prioriteres foran få*  
Skal kollektivtrafikken bidra til å ta veksten i persontrafikken, må ressursene brukes på en effektiv måte, noe som innebærer at kollektivtrafikken må prioritere de mange foran de få. Holdeplasser som har få av- og påstigende vil bli vurdert flyttet, nedlagt eller slått sammen med en annen holdeplass.

Videre står det i saken:

Byrådet støtter i hovedsak de faglige vurderingene knyttet til prinsipper for holdeplasstruktur. Samtidig understreker byrådet en faglig sett optimal holdeplassavstand ikke skal forstås som en rigid grense for minimumsavstand mellom holdeplassene. Det skal alltid gjøres individuelle vurderinger av enkelte holdeplassene.

Det vises i saken til at prinsippene er veiledende, og at ved endring av holdeplasstrukturen vurderes blant annet:

- Betjening av kollektivknutepunkt
- Reell gåavstand til holdeplassen
- Antall av- og påstigende og befolknings- og arbeidsplassdata
- Universell utforming
- Trafikksikkerhet

Det står også at det må gjøres lokale vurderinger for hver enkelt holdeplass, og at informasjon om endringer i holdeplasstrukturen vektlegges og skal gis i god tid før endringer gjennomføres, slik at berørte aktører har mulighet til å komme i dialog. Videre fremhever byrådet viktigheten av god medvirkning og involvering av brukerne i spørsmål knyttet til holdeplasser. I denne sammenheng skriver byrådet:

Byrådet forutsetter at Ruter og Bymiljøetaten gjennomfører eventuelle endringer i dialog med de som blir berørt av holdeplass- og ruteendringer. Når det lages større ruteplaner for ulike deler av byen er det viktig at bydelsutvalgene får god mulighet til å uttale seg. Det vil bidra til bedre beslutningsgrunnlag og større lokal forståelse for de endringene som gjøres.

og

Effekt og konsekvenser evalueres etter gjennomføring. Tidspunkt for evaluering vil være etter at trafikkbildet har normalisert seg, og det er mulig å innhente relevante data.

I tillegg til å ta saken om prinsipper og prosesser for holdeplasstrukturen til orientering ga bystyret i sitt vedtak blant annet følgende føringer:

Byrådet bes sørge for at holdeplasser i sentrum planlegges basert på prinsipper om økt byliv, rekreasjon og handelsaktivitet og vurdere om det bør være kortere avstand mellom sentrumsholdeplassene.

og

Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruter i Oslo revideres i 2019

og

Byrådet bes sørge for at bydelsutvalgene i større grad involveres når vesentlige endringer i holdeplasstruktur skal gjennomføres.

Byrådssaken ble behandlet av samferdsels- og miljøkomiteén 7. juni 2017 (sak 66). I behandlingen var det flere merknader fra komiteén, blant annet

Komiteen mener større endringer i holdeplasstrukturen bør gjennomføres på en måte som gjør at lokalbefolkningen får mulighet til å uttale seg i saken. Komiteen mener Ruter så langt det lar seg gjøre skal involvere lokaldemokratiet i slike prosesser. Dette gjelder særlig bydelsutvalgene som ligger langs linjen som berøres og velforeninger og andre som pleier å uttale seg om generelle samfunnsforhold i sitt nærmiljø. Komiteen ber byrådet sørge for en prosess som gjør at lokalbefolkningen er godt informert om planer for endring av holdeplasstrukturen.

og

Komiteen vil peke på at Ruter i gjennomføring av enkelte prosjekter ikke har ivare tatt lokalbefolkningens behov og deres rett til å bli hørt på en god nok måte. Jomfrubråten stasjon var et eksempel på dette, hvor byrådet måtte gripe inn og stoppe nedleggingen av stasjonen. Derfor mener komiteen at det må innføres rutiner for rapportering fra Ruter til byrådsavdelingen når det planlegges endringer i holdeplasstrukturen på kollektivruter i Oslo. [...]

*Byvekstavtale mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune og staten 2019–2029*, byrådssak 230 av 22. august 2019, ble godkjent av bystyret i møte 13. november 2019 (sak 337). Dette fremgikk blant annet av avtalen:

For at kollektivtrafikken skal oppleves som et effektivt og attraktivt alternativ til bilen, må tilbudet blant annet ha en tilfredsstillende frekvens, reisetid og komfort. Tilbudet må utvikles slik at det når flest mulig, samtidig som det tilbys en reisetid som er konkurransedyktig med bilen.

Forarbeidene til forvaltningsloven § 1 i Ot.prp. nr. 75 (1993–1994) sier følgende:

Forvaltningsloven gjelder etter § 1 første og andre punktum den virksomhet som drives av forvaltningsorganer, dvs organer for stat eller kommune. Private rettssubjekter faller i utgangspunktet utenfor lovens virkeområde. Enkelte private organisasjoner, institusjoner, bedrifter mv er gitt kompetanse til å utøve offentlig myndighet, uten at de derved kan anses som organer for stat eller kommune. Etter fvl § 1 tredje punktum skal likevel et slikt privat rettssubjekt regnes som forvaltningsorgan «for så vidt det på vegne av stat eller kommune treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Dette innebærer at forvaltningslovens saksbehandlingsregler får anvendelse på saksforberedelse og vedtak mv i saker hvor det private rettssubjekt utøver slik offentlig myndighet, men ikke ellers. Andre sider av private rettssubjekters virksomhet omfattes altså ikke av forvaltningsloven

Ifølge forvaltningsloven § 17 – *forvaltningsorganets utrednings- og informasjonsplikt* – skal forvaltningsorganet påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Kommunerevisjonen har ikke tatt stilling til om ruteendringer omfattes av forvaltningsloven § 17, eller hvor omfattende endringer eventuelt må være for å omfattes, men anser at bestemmelsen etablerer en norm for saksbehandling.

Fra aksjeloven § 6–12 fremgår det blant annet at styret skal sørge for forsvarlig organisering av virksomheten, fastsette planer og retningslinjer og påse at selskapets virksomhet er gjenstand for betryggende kontroll.

Det fremgår videre av *Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper* (byrådssak 273/11), prinsipp 2, at byrådet forventer at styrene iverksetter tiltak, rutiner og systemer som sikrer god intern kontroll i selskapene.

Kommunerevisjonen legger til grunn at dette tilsier at konsekvenser av ruteendringer skal analyseres før beslutning tas, at beslutningsgrunnlag og beslutninger skal dokumenteres, og at det sikres god intern kontroll ved ruteendringer av betydning.

## 1.2 Revisjonskriterier

Kommunerevisjonen vil legge følgende kriterier til grunn for Ruters arbeid med ruteplanleggingen:

1. Før beslutninger om ruteendringer tas skal forventede konsekvenser analyseres og vurderes med hensyn til Ruters oppdrag og sentrale føringer og vedtak fra bystyret slik disse er formidlet fra eier. Ved beslutninger om ruteendringer bør det dokumenteres hvilke hensyn som er vurdert, og hvordan disse har blitt vektlagt.
2. Som grunnlag for analyser og evalueringer bør det innhentes egnede data og informasjon om for eksempel befolkning/kundegrunnlag, kundenes behov, reisepreferanser og eventuelle andre forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer slik disse er formidlet fra eier. Analyser bør gjennomføres ved hjelp av egnede og anerkjente metoder for ruteplanlegging og evaluering.
3. Gjennomførte ruteendringer bør evalueres med hensyn til Ruters oppdrag og politiske føringer slik disse er formidlet fra eier for å se om endringen har hatt ønsket effekt.

Med «formidlet fra eier» mener vi her enten gjennom den formelle eierstyringen eller gjennom vilkårene som er knyttet til tilskuddene som ytes til selskapet.

## Vedlegg 2 Metode

### 1.1 Generelt om forvaltningsrevisjon

De sentrale delene av en forvaltningsrevisjon er beskrevet i *Standard for forvaltningsrevisjon* fra Norges Kommunerevisorforbund (RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon). Disse delene er like for alle forvaltningsrevisjoner. Kort oppsummert bestemmer kontrollutvalget problemstillingen i sin bestilling til Kommunerevisjonen. Kommunerevisjonen utleder relevante revisjonskriterier for problemstillingen. Kriteriene er målestokken som vi holder den reviderte enhet opp mot. For å svare på spørsmålet om enheten når de gitte målene/revisjonskriteriene, samler vi inn relevante data som vi bearbeider og analyserer. Dette gir oss et faktagrunnlag som vi vurderer opp mot revisjonskriteriene. Vurderingene leder frem til Kommunerevisjonens konklusjoner og eventuelle anbefalinger.

### 1.2 Beskrivelse av prosjektgjennomføring

Kommunerevisjonens undersøkelse har vært rettet mot Ruter. Vi sendte brev om oppstart av undersøkelsen til byråden for miljø og samferdsel, Ruter og Viken fylkeskommune 5. mars 2021. Brev om oppstart ble også sendt til Sporveien, Viken fylkesrevisjon og EY (Ruters revisor) 8. mars 2021.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel kontaktet Kommunerevisjonen 10. mars 2021 for å be oss vurdere å utsette gjennomføringen til fjerde kvartal 2021 på grunn av krevende krisehåndtering av covid-19-pandemien, i tillegg til at det samtidig pågikk flere prosesser med ruteplaner for trikk. Kommunerevisjonen valgte da å utsette forespørslene om møter og intervjuer, men ba om diverse dokumentasjon som kunne gjøres tilgjengelig uten vesentlig tidsbruk på Ruter eller byrådsavdelingens hånd. De første dokumentene ble tilgjengeliggjort i siste halvdel av april.

Etter dialog med Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Ruter ble oppstartsmøter avholdt henholdsvis 12. mai og 7. juni 2021.

Vi sendte et utkast til revisjonskriterier til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og til Ruter 18. juni 2021. Byrådsavdelingen tok kriteriene til orientering uten merknader, mens enkelte endringer ble gjort etter innspill fra Ruter.

Hoveddelen av datainnsamlingen har foregått i perioden april-oktober 2021. Faktabeskrivelsen ble sendt til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og til Ruter 8. oktober 2021, sammen med enkelte spørsmål til Ruter. Frem til 14. oktober fikk også Kommunerevisjonen demonstrasjoner av Ruters verktøy via Teams. Kommunerevisjonen mottok tilbakemeldinger på faktafremstilling fra byrådsavdeling for miljø og samferdsel og fra Ruter 21. oktober. Vi holdt en forhåndspresentasjon av Kommunerevisjonens vurderinger og konklusjoner for Byrådsavdeling for miljø og samferdsel og Ruter 29. oktober 2021. Disse mottok rapporten til uttalelse 8. november 2021.

### 1.3 Metode for datainnhenting og analyse

Datagrunnlaget har i hovedsak bestått av informasjon innhentet gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer. I tillegg har Kommunerevisjonen fått demonstrert

en stor del av verktøyene som Ruter benytter. Undersøkellesperioden har i hovedsak vært 2016–2020. Den undersøkte enheten er Ruter.

### 1.3.1 Dokumentasjon

For å belyse hvilke oppdrag og føringer som var gjeldende for Ruter, og hvordan Ruter arbeidet med ruteendringer, innhentet vi en stor mengde dokumenter. En stor andel ble innhentet fra Ruter via Teams eller e-post. En del dokumenter innhentet Kommunerevisjonen selv, og dette gjaldt særlig politiske dokumenter, veiledere, verktøybrosjyrer og lignende som var tilgjengelig på internett. Dokumentene ble lastet inn i analyseverktøyet Nvivo for å kunne utnytte verktøyetets søkefunksjonalitet. Dokumentene som ble innhentet, inkluderte blant annet følgende: eierstrategi, leveranseavtaler, politiske notater og saker, styresaker, diverse planer og veiledere, månedsrapporter, oversikter over ruteendringer, referater fra Ruters interne og eksterne møter samt analysenotater og øvrig dokumentasjon knyttet til enkelte ruteendringer.

### 1.3.2 Intervjuer og møter

For å få bedre forståelse av ruteendringsprosessene gjennomførte Kommunerevisjonen intervjuer med sentrale roller knyttet til ruteplanleggingen:

- markedsdirektør
- plandirektør
- leder og fagsjef Trafikkplan
- leder Strategisk trafikkplan
- to områdeledere
- leder Analyse
- en ansatt i Analyseavdelingen
- kommunikasjonssjef
- to tillitsvalgte

Intervjuene ble gjennomført på Teams. Leder og fagsjef for Trafikkplan ble intervjuet sammen, mens de øvrige ble gjennomført enkeltvis. Fra Kommunerevisjonen deltok de samme to personene i alle intervjuene, hvorav den ene hadde hovedansvar for å ta referat. Det ble ikke gjort opptak. Referatet ble sendt til hver informant for verifikasjon/korreksjon etter intervjuet. Intervjuene var semistrukturerte. Dette betyr at hovedspørsmålene var bestemt på forhånd, samtidig som det var mulighet for oppfølgingsspørsmål og belysning av områder som ikke var planlagt på forhånd.

Kommunerevisjonen gjennomførte også et semistrukturert intervju med representanter fra Byrådsavdeling for miljø og samferdsel for å få bedre forståelse av hvordan politiske vedtak og styringssignaler formidles til Ruter og følges opp. Dette var et felles intervju på Teams med seksjonssjefen og to spesialrådgivere i mobilitetsseksjonen. Også dette referatet ble verifisert av informantene i etterkant.

I tillegg til intervjuene omtalt ovenfor gjennomførte Kommunerevisjonen telefonintervjuer med lederne for bydelsutvalgene i Gamle Oslo, Nordstrand og Ullern samt med et medlem av Søndre Nordstrand bydelsutvalg som ifølge lederen kunne uttale seg på vegne av bydelsutvalget i saken. I disse samtalene ba Kommunerevisjonen om generelle synspunkter på Ruters dialog med bydelsutvalget vedrørende ruteendringer.

Samtalene foregikk en-til-en, og Kommunerevisjonen sendte i etterkant en oppsummering for verifikasjon.

Kommunerevisjonen hadde 23. april 2021 et Teams-møte med kontaktpersonen i Ruter om blant annet oversendelse av dokumentasjon. Videre hadde Kommunerevisjonen et møte 16. juni 2021 med leder for Analyse og to områdeledere. I møtet fikk vi en presentasjon av MIS, Ruters markedsportal og medvirkningsarbeid som Ruter har gjennomført i Kværnerbyen. I et møte 11. august 2021 informerte Ruter om sitt styringssystem og hvordan føringene i eierstrategien og leveranseavtalene følges opp.

### **1.3.3 Demonstrasjon av verktøy**

Kommunerevisjonen fikk korte demonstrasjoner av de aller fleste av verktøyene som omtales i rapporten. Dette foregikk via Teams ved at en person hos Ruter kjørte verktøyet mens skjermen ble delt. Kommunerevisjonen kunne da be om å få se funksjonalitet og data og tok skjermbilder underveis. I tillegg fikk Kommunerevisjonen også låne pc-er fra Ruter med tilgang til en portal for å vise MIS-data.

Undersøkelsen har ikke omfattet en kartlegging av «state-of-the-art» for verktøy og metodikk for ruteplanlegging.

## **1.4 Behandling av personopplysninger**

Formålet med Kommunerevisjonens innhenting, behandling og oppbevaring av personopplysninger er å utføre den lovbestemte revisjonen av Oslo kommune. Hvilke personopplysninger vi samler inn og behandler, avhenger av hvilken informasjon vi trenger for å gjennomføre undersøkelsen. Personopplysningene vil kunne være opplysninger som kommunen er pålagt å innhente, som av andre grunner er i kommunens systemer, som ansatte plikter å oppgi til Kommunerevisjonen, eller som er gitt frivillig.

Kommunerevisjonen følger bestemmelsene i personopplysningsloven og legger vekt på å begrense lagringen av personopplysninger. Vi legger vekt på bare å innhente data som er relevante for formålet med undersøkelsen. Vi tar bare vare på personopplysninger som er nødvendige for dokumentasjon av arbeidet vi utfører. Personopplysninger lagres utilgjengelig for uvedkommende.

Retten til å få slettet personopplysninger er blant annet styrt av at Kommunerevisjonen har 10 års lagringsplikt for dokumentasjon av revisjonene.

For ytterligere informasjon om Kommunerevisjonens ansvar for og behandling av personopplysninger, se vår [personvernerklæring](#).<sup>3</sup>

I denne undersøkelsen har personopplysninger kun vært knyttet til personers rolle i organisasjonen og opplysninger om arbeidet med ruteendringer gitt i intervjuer. Hvert intervjureferat har blitt sendt kun til dem som ble intervjuet.

---

<sup>3</sup> <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13292652-1535640780/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Etater%2C%20foretak%20og%20ombud/Kommunerevisjonen/Personvernerkl%C3%A6ring%20for%20Kommunerevisjonen.pdf>

## 1.5 IT-rettede kontroller

I denne undersøkelsen har det kun blitt gjort en svært begrenset gjennomgang av ivaretagelse av integritet for data som hentes inn av relevans for analyser og ruteendringsprosess. Dette har blitt gjort ved overordnede skriftlige spørsmål til Ruter om hvor data var lagret, hvem som hadde endringstilgang, og hvordan integritet var ivare tatt.

## 1.6 Gyldighet og pålitelighet

For å kvalitetssikre datagrunnlaget har vi vurdert dataenes validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet). Gyldighet refererer til hvor godt man klarer å måle det man har til hensikt å måle eller undersøke. Pålitelighet refererer til hvor nøyaktig innsamlingen av data har vært.

Denne undersøkelsen bygger i hovedsak på data fra møter, intervjuer og dokumenter. Vi har søkt etter å ha flere kilder til opplysninger om de samme forholdene der dette har vært praktisk mulig. For andre tilfeller er kilden oppgitt i faktabeskrivelsen. I intervjuene har det vært stor grad av overlapp i temaer og spørsmål til de ulike informantene, noe som har bidratt til at samme forhold har blitt belyst gjennom flere intervjuer. I tilfeller hvor informantene har referert til skriftlig dokumentasjon, har vi i de fleste tilfeller innhentet denne. Gjennom intervjuverifikasjonen har vi redusert muligheten for feil som skyldes eventuelle misforståelser eller svakheter ved referatføringen. Møter og intervjuer med ansatte i Ruter har vært spesielt viktig på områder som ikke dekkes av dokumentasjon, for eksempel hvordan Ruter i praksis arbeidet med ruteendringer før ruteendringsprosessen ble formalisert.

Telefonsamtaler med representanter for bydelsutvalgene har, sammen med dokumentasjon fra møter og presentasjoner som vi innhentet fra Ruter, bidratt til at dialog og involvering har blitt belyst fra brukersiden i tillegg til Ruters perspektiv.

Vedrørende verktøy ba vi Ruter om en liste over verktøyene av relevans for ruteendringer, med en kort beskrivelse av hvilket behov / hvilken funksjonalitet verktøyet skulle dekke, og hva slags data som ble behandlet. Dette ble senere verifisert gjennom at Ruter demonstrerte verktøyene og ga Kommunerevisjonen anledning til å be om at ulike funksjoner og data ble vist.

Dokumentene har i all hovedsak blitt overlevert fra Ruter via Team eller e-post etter forespørsel fra Kommunerevisjonen. En slik fremgangsmåte vil alltid innebære en viss risiko for at dokumenter bevisst eller ved en feil ikke sendes, eller at fremstillinger i dokumenter endres før oversendelse. Vi har ikke sett noen indikasjoner på dette i denne undersøkelsen og vurderer risikoen som svært liten.

Det er i faktabeskrivelsen løpende synliggjort hvilke kilder og hvilken type informasjon som utgjør grunnlaget for beskrivelsen, og som således utgjør grunnlaget for våre vurderinger.

Rapporten har vært underlagt en intern kvalitetssikring i Kommunerevisjonen. Samlet sett mener vi at faktabeskrivelsen gir et tilfredsstillende pålitelig og gyldig grunnlag for våre vurderinger, konklusjoner og anbefalinger.



## Vedlegg 3 Eksempler på tiltak og vurderinger

I det følgende gir vi noen eksempler på tiltak og Ruters tilhørende vurderinger. Enkelte av eksemplene er inkludert fordi de inngikk i et utvalg caser som Kommunerevisjonen gjorde for å bidra til å belyse de mer generelle spørsmålene om hvordan Ruter arbeider med ruteendringer. Dette gjelder busslinje 72A, Jomfrubråten trikkeholdeplass, endringer knyttet til nytt bomsnitt i forbindelse med Oslopakke 3 (trinn 2), busslinje 24 og 40 og trikkelinje 13. Andre er tatt med fordi de har vekket særlig interesse blant publikum. Det varierer hvor dypt Kommunerevisjonen har gått inn i bakgrunnen for endringen, og hva slags kilder som er lagt til grunn.

### Nedleggelsen av busslinje 72A Dal–Mortensrud

Linje 72A ble nedlagt i april 2018. Linjen betjente strekningen Dal–Mortensrud og ble erstattet av den nyopprettede linje 73 Holmlia stasjon–Brenna i april 2018. Ifølge Ruter hadde linje 73 betydelig bedre frekvens, og åpningstid sammenlignet med linje 72A. Linje 72A hadde 30 minutters rute mellom ca. kl. 6.30 og kl. 21 på hverdager. Linjen hadde ingen avganger på søndager. Den nyopprettede linje 73 hadde åpningstid fra ca. kl. 5 (kl. 6 i helgene) til ca. kl. 24 alle dager. Linjen hadde 15 minutters rute mellom kl. 06 og 21 på hverdager og mellom ca. 9 og 21 på lørdager. Utover dette hadde linjen en halvtimes rute, inklusive på søndagene. Frekvens og åpningstid på linje 73 har siden oppstarten i april 2018 blitt ytterligere forbedret. Mens linje 72A betjente strekningen mellom Dal og Mortensrud, kjørte linje 73 på tvers av bydelen fra Brenna og betjente knutepunktene Mortensrud, Hauketo og Holmlia. Ruter oppga at linje 73 imøtekom et ønske fra bydelen og kundene om et bedre kollektivtilbud for reiser på tvers av bydelen og gjorde det enklere å reise til offentlige kontorer og kjøpesenter lokalisert i ulike deler av Søndre Nordstrand, samt at togtilbudet på Hauketo ble lettere tilgjengelig for flere av innbyggerne i bydelen. I *Trafikkplan for Bydel Søndre Nordstrand* fra 2014 var bydelens førsteprioritet en sammenhengende tverrgående bussforbindelse i Søndre Nordstrand. Bydelen ønsket også å prioritere bedre dekning på linje 72A og 72B på lørdager, søndager og sen kveld.

Linje 73 betjente ikke holdeplassene Lille Dal og Nordre Dal som tidligere ble betjent av linje 72A. Nærmeste holdeplass etter nedleggelsen for reisende som tidligere benyttet Lille Dal og Nordre Dal, var Dalssvingen. Fra boligene med lengst gangavstand til Dalssvingen var det rundt 800 meter gange, i tillegg til høydeforskjell. Ruter vurderte at det ville bli rundt 10–15 minutters gange fra de innerste boligene til holdeplassen for linje 73 i Dalssvingen.

I et brev til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, datert 1. juni 2017, ga Ruter innspill til en helhetlig plan for kollektivtilbudet i Oslo Syd. I dokumentet viste Ruter til Bydel Søndre Nordstrands trafikkplan og dialog med bydelen og beboergrupper, og det ble vist til et utvalg ønsker fra disse. Videre viste Ruter til selskapets målsettinger, kundetilfredshet i Bydel Søndre Nordstrand, Ruters prinsipper for utvikling av kollektivtilbudet, kollektivandel, befolkningsutvikling, knutepunktforbindelse, lokale reiser, frekvens og fremkommelighet. Det ble ikke vist eksplisitt til trafiksikkerhet eller universell utforming. Av konsekvenser for kundene viste Ruter til at forslaget var tenkt til å styrke de sentrumsrettede linjene samt bedre tverrforbindelse og lokale reiser i området.

Referater fra to møter i områdeteamet med ansvar for rute 72A i forkant av endringen oppga at det var lav tilfredshet i Søndre Nordstrand, behov for kapasitetssupplement til tog, svak tverrforbindelse mellom Holmlia og Mortensrud, lite tilfredsstillende frekvens og overgangseffektivitet for dekning av enkelte områder og flere infrastrukturelterte utfordringer i område sør. Teamet vurderte som et av flere tiltak å nedlegge betjeningen av Dal, da gangavstandene til en ny forsterket linje til Brenna var innenfor det som ble ansett som akseptabel gangavstand. Ruters veileder for linjenettet sa at en gangavstand på 800 meter var tilfredsstillende (akseptabelt for de fleste). Det fremgikk av et referat fra et teammøte 22. november 2017 at teamet diskuterte foreslåtte tiltak, uten at det fremgikk hvilke tiltak som ble diskutert, eller grunnlaget for tiltakene. Det ble i referatet vist til budsjettamme og at teamet hadde kommentert blant annet mulig effekt av bomprisøkning og at det var viktig å få klarhet i hva som skulle til for å gi den nødvendige veksten og øke tilfredshetsnivået for å oppfylle målsettingene. Teamet var omforent på å videreføre forslagene til ruteendringer.

Det ble laget en egen styresak med vedlegg (datert 19. desember 2017) om ruteendringen. I styresaken er generell trafikkvekst målt i antall påstigninger nevnt, og det står blant annet at «Til grunn for de foreslåtte produksjonstiltakene i ruteendringen i april ligger det et markedsperspektiv som følger av Ruters overordnede mål. Det vil si at tiltakene i ruteendringen er valgt ut med et mål om at Ruter skal ha fornøyde kunder og en sterk markedsposisjon». Videre står det at «For å realisere fastsatte mål må vi lykkes med å både styrke kapasiteten for arbeidsreiser til og fra Oslo samtidig som vi bygger opp robuste linjenett som gjør det mer aktuelt å benytte kollektivtrafikk på lokale reiser.»

I vedlegget gis en samlet vurdering av område sør med tanke på tilfredshet med kollektivtilbudet, kollektivandel og knutepunkt. For Søndre Nordstrand sto det:

- Tiltak for å styrke lokal trafikkvekst og øke kundetilfredsheten
  - a. Som beskrevet over gjenstår det flere viktige og udekkede kundebehov i Søndre Nordstrand. Dette gjelder spesielt mulighetene til å reise effektivt internt i og på tvers av bydelen, noe som er viktig for at befolkningen enklere kan reise til offentlige kontorer, helsetilbud og handels- og fritidstilbud som ligger spredt på ulike steder. Det foreslås derfor endringer som adresserer dette, og som bl.a. innebærer et vesentlig mer robust rutetilbud mellom Mortensrud og Holmlia. Tiltakene forventes å bidra til styrket tilfredshet og imøtekommer et lenge etterspurt tilbud fra bydelens side.

Ruter har i brev til Bydel Søndre Nordstrand (datert 17. desember 2019) vist til at det i forbindelse med ruteomleggingen ble lagt vekt på frekvens, enlinjekonsept (altså at ikke flere ulike linjer kjører på samme trasé) og at linjen pendlet gjennom knutepunkt. Det ble også vist til endringer i gangavstand til holdeplass og kostnadseffektivitet. I brev til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 7. mai 2018 viste Ruter til at nedleggelsen av linje 72A først og fremst berørte kundene som benyttet den øverste holdeplassen på Lille Dal. Ruter viste videre til passasjertall for linje 72A og oppga at linjen hadde hatt et lavt belegg og at antallet passasjerer hadde ligget mellom 55 og 70 passasjerer per dag i hver retning fra/til Lille Dal på ukedagene. Videre oppga Ruter at en stor andel av de påstigende fra Lille Dal til Mortensrud benyttet de to morgenavgangene kl. 7.23 og 7.53, og utover dagen hadde en betydelig andel av avgangene fra Dal til Mortensrud null påstigende fra holdeplassen Lille Dal, og flertallet av avgangene på denne strekningen hadde enten 0 eller 1 påstigende på Lille Dal. Ruter oppga at Dal- og Brenna- området som helhet hadde fått et bedre tilbud med økt frekvens og lengre åpningstid.

### Jomfrubråten trikkeholdeplass

Beslutningen om å legge ned Jomfrubråten holdeplass ble tatt av Ruter i samråd med Sporveien og Bymiljøetaten. Bydel Nordstrand ble informert om beslutningen i et møte 8. september 2015. Ruter hadde vurdert tre alternativer: oppgradere og beholde både Jomfrubråten og Sportsplassen, oppgradere kun én av holdeplassene eller etablere en ny felles holdeplass mellom Sportsplassen og Jomfrubråten. Ruter valgte å oppgradere Sportsplassen holdeplass. En viktig begrunnelse for beslutningen var ifølge Ruter at Jomfrubråten hadde svært få påstigende. Nedleggelsen ville føre til at blant annet 36 seniorboliger fikk mellom 900 og 1000 meters gangavstand til nærmeste holdeplass.

I en intern presentasjon om vurdering av nedleggelsen ble det vist til oppgradering av Ekebergbanen som bakgrunn, og forslaget ble begrunnet i mål om å ta veksten i kollektivtrafikk, gange og sykkel og delmål om å øke reisehastigheten for trikk og buss. Ifølge presentasjonen ville man få en besparelse på rundt 40 sekunder, opptil 300 meter ekstra gangavstand og maksimalt 900 meter til holdeplassen. Holdeplassen hadde få påstigende og lå mellom sentrum og de store opptaksområdene på banen. Samtidig var det mange passasjerer om bord på trikken som passerte Jomfrubråten, og som dermed fikk lengre reisetid når trikken også stoppet på Jomfrubråten.

I brev til Bydel Nordstrand 28. juni 2016 ble det vist til at Ruter hadde informert bydelens administrasjon og redegjort for saken i to møter. Videre skrev Ruter:

Den viktigste begrunnelsen for dette er at Jomfrubråten har svært få reisende, og er det stoppestedet på Ekebergbanen med færrest reisende (i snitt rundt 1 påstigende per avgang). Det er lite samfunnsøkonomisk lønnsomt å oppgradere to holdeplasser til den standard som et moderne trikkenett krever, når gangavstanden mellom dem er såpass kort, og det heller ikke er nødvendig å ta hensyn til stigninger o.l.

En ulempe med nedleggelse av stoppestedet er at noen vil få lenger gangavstand til sitt nærmeste stoppested (ca. 300 meter for de som bor langs Jomfrubråtveien og som bor nord for Jomfrubråten stasjon). For ca. 100 boliger vil gangavstand bli over 500 meter. Blant disse boligene inngår Jomfrubråten borettslag (tilknyttet OBOS) med 36 seniorboliger. Økt gangavstand vil medføre at kollektivtilbudet fremstår som mindre tilgjengelig. En annen ulempe ved å legge ned Jomfrubråten vil være at overgangsmuligheten for fotgjengere forsvinner ved Jomfrubråten stasjon når denne legges ned.

Ruter gjorde et nytt kostnadsoverslag for oppgradering av Jomfrubråten holdeplass 20. januar 2017. Ruter vurderte at bygging av universelt utformede holdeplasser på Jomfrubråten ville ha en kostnad på rundt 22 millioner kroner. Kostnadsoverslaget ble vurdert som realistisk av Ruter og var basert på kostnadene i forbindelse med byggingen av ny holdeplass på Sportsplassen.

Byrådet ba Ruter den 2. juli 2017 starte et samarbeid med Sporveien og Bymiljøetaten for å gjenåpne Jomfrubråten holdeplass. Statens jernbanetilsyn godkjente ikke fotgjengerkryssing i plan ved etablering av ny holdeplass. Jomfrubråten holdeplass ble kun gjenåpnet i retning sentrum 13. mai 2019.

### Nye bomstasjoner (Oslopakke 3, trinn2)

I juni 2019 ble bomsnittene utvidet og bomtakstene oppjustert i henhold til Oslopakke 3, trinn 2, etter tre måneders forsinkelse. Ruter hadde i forkant av innføringen gjennomført analyse av forventet økning i etterspørselen, med fokus på kapasitetsbehov og billettinntekter. På bakgrunn av analysen var det identifisert flere tiltak, hvorav de fleste

gjaldt frekvens/kapasitetsøkning på busslinjer. Ruter hadde også gjennomført analyser av økonomiske konsekvenser av å iverksette tiltak samtidig som innføringen av Oslopakke 3, trinn 2 ble utsatt. I tillegg hadde selskapet, basert på historiske passasjertall og tilfredshetsmålinger, vurdert risiko for negative kundeopplevelser ved å utsette kapasitetsøkningen fra juni til august/september. Konklusjonen var at risikoen var liten. Ruter gjennomførte de fleste tiltakene knyttet til denne endringen i perioden fra juni til oktober 2019.

Ruter oppga at selskapet anskaffet innsatsbusser som skulle settes inn der hvor behovet til enhver tid var størst. Dette skulle sikre en smidig, erfaringsbasert tilnærming som kunne bidra til å øke treffsikkerheten i en ny trafikksituasjon. Erfaringene fra innsatsbussene skulle senere eventuelt kunne oversettes til faste, varige ruteendringer.

#### Endring av trasé for linje 24 og opprettelse av linje 40

Endringen av trasé for linje 24 innebar å kjøre direkte fra Fornebu til Granfosstunnelen, i stedet for via Skøyen–Hoff. Linje 23 og linje 24 ville som følge av endringen få en lengre fellestrasé. Linje 24 betjente strekningen Fornebu–Brynseng T som følge av endringen. Endringen førte til at reisende fra Jarlsborgveien og Brynseng–Storo måtte foreta et bytte på Smestad for å reise til Skøyen. Traséendringen for linje 24 ble iverksatt 1. mars 2019.

Opprettelsen av linje 40 betjente strekningen Fornebu–Øvre Sogn i rushtiden, og linje 40 snudde på Skøyen utenom rushtid og i helger og i perioden før vestanbudet (kontrakten med bussoperatørene i Ruters vestregion) ble iverksatt. Ruters begrunnelse for opprettelsen av linje 40 var å betjene nye markeder på Øvre Sogn, raskere forbindelse mellom ring 3 og Fornebu og muligheten for å gjennomføre traséendringer på linje 24. Linje 40 ble opprettet 1. mars 2019.

Bakgrunnen for traséendringen på linje 24 var ifølge Ruter å fordele reisetrykket mellom linje 23 og linje 24, spesielt på strekningen Smestad–Blokkajordet. Ruter gjennomførte en kundeundersøkelse for reisende med linje 24 i 2018. Undersøkelsen hadde 119 respondenter, og 23 prosent oppga at endringene ville påvirke reisen med bussruten til det bedre, 56 prosent oppga at endringen ikke spilte noen rolle, og 21 prosent oppga at endringene ville gjøre reisen vanskeligere eller umulig.

Trikkelinje 13 som skal snu på Øraker i stedet for å gå videre til Bekkestua og Jar  
I konseptvalgutredning om anskaffelse av nye trikker anbefalte Ruter å bytte ut daværende trikkepark med én enkelt standardtrikk. Konseptvalgutredningen ble ferdigstilt og oversendt til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 19. april 2013. Ruter oppga at byråden for miljø og samferdsel fikk gjennomført kvalitetssikring 1 (KS1), høsten 2013, hvor anbefalingen var å etablere et trikkeprogram som så helhetlig på materiell og infrastruktur før endelig beslutning om valg av trikketype. Gjennom trikkeprogrammet ble det utarbeidet et forprosjekt for anskaffelse av nye trikker. Forprosjektet ble levert til byråden for miljø og samferdsel 22. mai 2015 med anbefaling om å kjøpe standardtrikker. Sommeren 2015 fikk byrådsavdelingen gjennomført kvalitetssikring 2 (KS2), ifølge Ruter. Byrådsavdeling for miljø og samferdsel informerte i brev til Akershus fylkeskommune 30. oktober 2015 at nye trikker ikke kunne kjøre til Bekkestua. Bystyret vedtok anskaffelse av nye trikker i sitt møte 16. desember 2015 (sak 392). Fylkestinget i Akershus vedtok 27. mars 2017 at trikkedrift til Bekkestua

oppretholdes så lenge som mulig inntil nytt signalanlegg er implementert på T-banen (Kolsåsbanen).

I forslag til ny rutemodell for trikk 2024, av 24. mars 2021, informerte Ruter igjen om at det ikke ville være mulig å trafikere strekningen mellom Jar og Bekkestua med den nye standardtrikken. Endringen ville føre til at trikken fikk endestopp på Øraker. Reisende til Jar og Bekkestua måtte derfor foreta et bytte på Øraker. Bakgrunnen for beslutningen var blant annet sikkerhetsmessige årsaker og nytt signalsystem for T-banen som trikken ikke var en del av. Ruter vurderte kostnadene ved å tilpasse de nye trikkene til strekningen Øraker–Bekkestua som for høye sammenlignet med nytten for passasjergrunnlaget. Gjennomføringsdato for endringen ville bli avklart når planen for innfasing av de nye trikkene ble ferdigstilt i 2021. Ruter vedtok å opprettholde anbefalingen til ny rutemodell i juni 2021. Trikken og T-banen delte spor på strekningen mellom Øraker og Bekkestua per september 2021. Endringen skulle tre i kraft ved utfasingen av dagens trikker.

#### Ny rutemodell for trikk 2024 (uten direkte forbindelse mellom Rikshospitalet og Ljabru)

Ruter startet høsten 2019 et arbeid med å utrede ny rutemodell for trikk fra 2024. Arbeidet med utvikling av ny rutemodell ble gjennomført i tett samarbeid med Sporveien Trikken og dokumentert i rapporten *Ny rutemodell for trikken 2024 (Multiconsult 23.3.20)*. Forslag til ny rutemodell ble presentert for Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel i møte 3. mars 2021 og beskrevet i et notat til de berørte bydelene og Bærum kommune, som ble sendt fra Ruter til de ulike bydelene henholdsvis 23. og 24. mars 2021, der det ble oppfordret til å gi innspill til det faglige arbeidet. Ruter tilbød å stille opp i møter for å informere om planene og svare på spørsmål dersom det var et ønske i bydelen om dette.

Ruter oppga at Rutemodell 2024 var ment å gjelde for en situasjon etter innfasing av alle de nye trikkene (SL18) i perioden 2021–2024. Det ville skje en trinnvis tilpasning til den nye rutemodellen i takt med innfasing av nye trikker. I den anbefalte rutemodellen var linje 19 fra Ljabru koblet via Jernbanetoget og Grensen til Majorstuen, og ikke direkte til Rikshospitalet som tidligere. Denne endringen ble gjennomført da Storgata åpnet for trafikk i august 2021, og innebar at reisende fra Ljabru og Ekeberg som skulle til Blindern, Ullevål sykehus og Rikshospitalet måtte gjøre et bytte i sentrum. Ruter vurderte dette til å være et enkelt bytte fordi byttet kunne skje på samme plattform på alle holdeplassene mellom Stortorvet og Holbergs plass. Ruter begrunnet videre beslutningen med at det var få reisende på disse reiserelasjonene sammenlignet med andre reiserelasjoner. Ruters anslag var at reiser med start fra Ljabru og Ekeberg til Blindern, Ullevål sykehus eller Rikshospitalet utgjorde rundt 2 prosent av alle reiser til disse destinasjonene i en typisk morgenrushtime.

Det ble etter avtale med bydelene gjennomført møter i bydelene Gamle Oslo, Nordstrand, Ullern og Sagene i tillegg til Bærum kommune. Ruter oppga at tilbakemeldingene fra bydelene viste delvis kryssende interesser. Ifølge Ruter fremkom det ikke nye argumenter som ikke var vurdert tidligere. Ruter oppga å vurdere helheten i tilbakemeldingene og besluttet en rutemodell som etter Ruters vurdering ga et best mulig tilbud til en størst mulig andel av befolkningen. En av Ruters vurderinger var at det er fornuftig å koble sammen de tyngste linjene i øst og vest for å få god balanse i kapasiteten og tilbudet til kundene.

Ruter vedtok at Rutemodell trikk 2024 skulle legges til grunn for utvikling av det fremtidige trikketilbudet.

#### Trikketrasé i Skovveien

Under utredningen av Briskebytrikken i 2008 anbefalte Ruter å legge ny trasé i Skovveien fremfor å beholde trikketraséen i Riddervolds gate og Inkognitogata. Ruter vurderte at trikketraséen i Skovveien ga et bedre markedsgrunnlag, større fleksibilitet i anskaffelse av nye trikker og bedre netto nytteverdi sammenlignet med å oppgradere den eksisterende traséen. Byråden for miljø og samferdsel ba i 2008 Ruter om å avvente videre planarbeid med Skovveien. Ruter oppga at selskapet 6. juli 2015 informerte byråden for miljø og samferdsel om det videre arbeidet med regulering av trikk i Skovveien. Ruter oppga at bakgrunnen for det videre planarbeidet var at Kommunal- og moderniseringsdepartementet ønsket sikringstiltak rundt statsministerboligen som ble vanskeliggjort av den eksisterende trikketraséen, og at de nye trikkene ikke var spesifisert til å klare svingradiusen i den eksisterende traséen.

Ifølge Ruter ble videreføring av oppdrag om utredning av trikketrasé i Skovveien gitt til Ruter i leveranseavtalene med byrådsavdelingen i 2017 og 2018.

Ruters forslag om å flytte trikken fra Riddevoldsgate til Skovveien ble stanset av Byrådet i Oslo 24. august 2021. Byrådets innstilling til vedtak sa at dagens trasé i Inkognitogata legges til grunn for det videre arbeidet med å tilrettelegge for nye trikker.

#### Trikketrasé Grønland/Schweigaardsgate

Ruter oppga at endringen av trikketrasé var tema i møte med bydelsdirektøren i Nordstrand i 2015, og at selskapet også hadde deltatt på et åpent politisk møte i bydelen. Ruter orienterte også Bydel Nordstrand i et brev 28. juni 2016 om at Ekebergbanen ville bli omlagt til Dronning Eufemias gate. Videre oppga Ruter i brev til Bydel Nordstrand 29. oktober 2020 at omleggingen av trikketraséen fra Schweigaardsgate til Dronning Eufemias gate var en konsekvens av utbyggingen av Bjørvika. Ruter beskrev videre at reguleringsplanen for Bjørvika som omfattet Bispegata, ble vedtatt av Oslo bystyre i 2003, og at det har vært flere revisjoner av reguleringsplaner i Bjørvika som da også hadde berørt planlagt trikketrasé. Ruter oppga videre til Bydel Nordstrand at den siste reguleringsplanen som berørte trikken, var for Bispegata og Oslo Torg, og at denne planen ble vedtatt av bystyret i 2017.

Trikken ble flyttet fra Schweigaardsgate til Bjørvika da Bispegata åpnet for trafikk i oktober 2020. Daværende byråd for miljø og samferdsel fastslo i et intervju med Aftenposten oktober 2020 at det ikke ville bli trikk i Schweigaardsgate. Den 8. april 2021 ba Byrådsavdeling for miljø og samferdsel Ruter utrede muligheten for å opprette en ny trikkeforbindelse over Grønland.

## Vedlegg 4 Dialog med bydeler / bydelsutvalg

Kommunerevisjonen ba Ruter om dokumentasjon fra dialogen med bydelsutvalgene av betydning for Ruters arbeid med ruteplanlegging siden 2016. Nedenfor følger en fremstilling som er basert på mottatt dokumentasjon og Ruters tilbakemelding på Kommunerevisjonens forespørsel.

Ruter opplyste at i sammenheng med beslutningen om ny rutemodell for trikk 2024 utarbeidet Ruter i mars 2021 et notat som ble sendt til bydeler som hadde trikk. Hensikten var både å informere om Ruters utredning og vurderinger samt å innhente tilbakemeldinger fra bydelene for å sikre at Ruter fanget opp alle viktige momenter som burde inkluderes i beslutningsgrunnlaget. Som en del av prosessen før ny rutemodell ble besluttet, opplyste Ruter at selskapet deltok på møter med flere bydelsutvalg/bydelskomitéer for å presentere Ruters vurderinger, før bydelene fikk mulighet til å gi sine tilbakemeldinger skriftlig.

### Ullern bydel/bydelsutvalg

Kommunerevisjonen fikk oversendt en presentasjon av Ruters forslag til ny rutemodell. Presentasjonen ble gjennomgått i Ullern byutviklingskomité 22. april 2021. Den inneholdt informasjon om arbeidet med ny rutemodell for trikk, inklusive endringen av linje 13 på Øraker og avviklingen av samdrift for trikk og T-bane på Kolsåsbanen.

Ullern bydelsutvalg oversendte 11. mai 2021 sine innspill til Ruters foreslåtte rutemodell for trikk i Oslo fra 2024. Bydelsutvalget hadde fattet seks vedtak som blant annet krevde at overgangsordningen på Øraker måtte være universelt utformet, forutsatt at forslaget til rutemodell ble revurdert, og at sporvogn på strekningen Øraker–Bekkestua ble videreført.

Ruter besvarte Ullerns innspill den 21. juni 2021. Ruter oppga at tilbakemeldingene fra bydelene viste delvis kryssende interesser, og at det ikke var fremkommet noen nye argumenter som ikke var vurdert tidligere i prosessen. Ruter vedtok å opprettholde den opprinnelige anbefalingen for ny rutemodell 2024.

Lederen for bydelsutvalget i Ullern oppga i samtale med Kommunerevisjonen 23. september 2021 at bydelsutvalget stort sett var fornøyd med tilbudet i Ullern, men ønsket at Ruter tok kontakt i forbindelse med ruteendringer. Dette gjaldt spesielt endringer av trikk 13 som var planlagt å snu på Øraker fremfor å fortsette til Jar og Bekkestua. Det hadde vært noe kontakt om rosa busser (aldersvennlig dør-til-dør-bestillingstransport).

### Nordstrand bydelsutvalg

Ruter opplyste at selskapet stilte i møte med bydelsutvalget den 25. mars 2021. Den 9. april 2021 mottok Ruter en rekke spørsmål fra Nordstrand bydelsutvalg knyttet til foreslått rutemodell. Spørsmålene omhandlet blant annet Ruters bruk av trafikkdata, konsekvenser for reisende i Bydel Nordstrand og spørsmål knyttet til spesifikke linjer. Ruter besvarte spørsmålene fra bydelsutvalget 21. april 2021.

Nordstrand bydelsutvalg ga innspill 9. mai 2021 til Ruters foreslåtte rutemodell for trikk i Oslo fra 2024. Bydelsutvalgets innspill inneholdt tre hovedpunkter: 1) Trikkelinjen fra Ljabru til Rikshospitalet må gjenopprettes. 2) Bydelsutvalget var positive til Ruters forslag om å opprette en ny linje fra Ljabru til Stortorvet via Jernbanetorget høsten

2021. 3) Bydelsutvalget ba Ruter frigjøre seg noe fra modellene sine da direkteruter var viktig spesielt for den eldre befolkningen i Nordstrand.

Ruter besvarte Nordstrands innspill til ny rutemodell 19. juni 2021. Ruter informerte i brevet om at tilbakemeldingene fra bydelene viste delvis kryssende interesser, og at det ikke var fremkommet noen nye argumenter som ikke var vurdert tidligere i prosessen. Ruter vedtok å opprettholde den opprinnelige anbefalingen for ny rutemodell 2024. Ruter foretok en midlertidig omlegging av linjenettet for trikken 4. oktober 2020 i forbindelse med at trikken ble flyttet fra Schweigaards gate til Dronning Eufemias gate. Denne omleggingen skulle gjelde frem til Storgata kunne gjenåpnes for trafikk i august 2021.

Ruter viste til at etter at denne omleggingen ble kommunisert fra Ruter, fattet Bydel Nordstrand et vedtak fra 10. september 2020 hvor de ba bydelsdirektøren sende et brev til byråden for miljø og samferdsel 18. september 2020 med spørsmål om hvorfor den betydelige omleggingen av linjene 18 og 19 ikke hadde vært kommunisert tidligere, og hvordan omleggingen kunne fremme bruk av kollektivtransport.

Spørsmålet ble videresendt fra byråden til Ruter for besvarelse, og Ruter svarte bydelen 29. oktober 2020. I svaret informerte Ruter om bakgrunnen for omleggingen, blant annet at flyttingen av trikken fra Schweigaards gate til Dronning Eufemias gate var en konsekvens av utbyggingen av Bjørvika og tidligere vedtak om at trikken skulle flyttes til Dronning Eufemias gate. Til spørsmålet om hvordan denne omleggingen kunne fremme bruk av kollektivtransport, oppga Ruter at den nye traséen ville gi litt kortere reisetid til og fra sentrum på Ekebergbanen, at traséen måtte ha et trikketilbud med høy frekvens, og at trikkene ville ha gode overgangsmuligheter via knutepunkt som Jernbanetorget og Nationaltheatret.

Lederen for Nordstrand bydelsutvalg oppga i samtale med Kommunerevisjonen 22. september 2021 at utvalget var misfornøyd med Ruters dialog knyttet til ruteendringer. Ruter hadde gitt orienteringer til utvalget vedrørende Jomfrubråten trikkeholdeplass og omleggingen av trikkelinjene 18 og 19. Bydelsutvalget opplevde at disse orienteringene var generelle presentasjoner om arbeidet med ruteplanlegging, og at det var vanskelig å komme i reell dialog med Ruter om endringene.

#### Søndre Nordstrand bydelsutvalg

Ruter gjennomførte et møte med miljø- og byutviklingskomitéen i Søndre Nordstrand 31. august 2017. Ruter orienterte i møtet blant annet om utfordringer knyttet til ønsker om direktelinjer, at Ruters hovedtilnærming var å styrke kapasitet, frekvens og nettverkseffekt, og at Ruter ønsket å videreføre en tett dialog med Bydel Søndre Nordstrand. Ruter viste også i sin presentasjon til bydelens egen trafikkplan og løsningsforslag og at Ruter hadde skissert hovedtrekk for en mulig ny trafikkplan for bydelen, hvor en rekke av bydelens innspill og ønsker ifølge Ruter var hensyntatt. Dette inkluderte blant annet ønsket om en forbindelse på tvers av bydelen (Brenna-Holmlia), som ble gjennomført med opprettelsen av linje 73 i april 2018 samtidig som Linje 72A ble nedlagt. Ruters presentasjon i møtet i august 2017 inneholdt ikke spesifikk informasjon om denne endringen, men viste til hovedtrekk i mulig ny trafikkplan som skulle ivareta majoriteten av bydelens ønsker. Ruter informerte også utvalget om en ruteendring på linje 81 Greverud-Rådhuset, som ble gjennomført i oktober 2017.

Ruter hadde et møte med gruppeledere i bydelsutvalget i Søndre Nordstrand 21. juni 2018, altså etter at nedleggelsen av linje 72A og opprettelsen av linje 73 var gjennomført. Ruter informerte om innholdet i endringen, konsekvensene for kundene og Ruters vurderinger.

Søndre Nordstrand bydelsutvalg ba om Ruters tilbakemelding på bydelsutvalgets vedtak høsten 2019, hvor de ba om at bussrute 73 fra Brenna til Holmlia tar veien om Dal på sin rute, eller en annen løsning som sikrer beboerne på Dalbussforbindelse til Mortensrud.

Ruter oppga i sin tilbakemelding 17. desember 2019 at det ikke forelå noen planer om å gjøre endringer i kollektivtilbudet i Dal og Brenna området. I svaret til bydelsutvalget vektla Ruter blant annet at linje 72A hadde lavt belegg, at det ville medføre vesentlig økte kostnader dersom linje 73 skulle kjøre innom Dal, og at Ruter prioriterte høy frekvens på enkeltlinjer fremfor å opprettholde to linjer med lavere frekvens. Ifølge Ruter var gangavstanden akseptabel.

En talsperson som for Søndre Nordstrand bydelsutvalg oppga i samtale med Kommunerevisjonen 1. oktober at dialogen med Ruter knyttet til ruteendringer hadde vært veldig dårlig. Dette gjaldt spesielt nedleggelsen av rute 72A, ettersom det bodde mange eldre i området rundt Dal som fikk 800 meter gange til holdeplassen som følge av nedleggelsen. Bydelsutvalget opplevde at Ruter ikke lyttet til deres innspill.

#### Gamle Oslo bydelsutvalg

Ruter gjennomførte et møte med Gamle Oslo byutviklingskomité i april 2016. Ruter informerte komitéen om kollektivtilbudet i bydelen og om fremtidige planer for tilbudet. Videre opplyste Ruter at det i februar 2020 ble holdt en presentasjon for Gamle Oslo Høyre om kollektivtilbudet i Kværnerbyen. Det hadde blitt gjennomført flere møter med beboere og aksjonsgrupper i Gamle Oslo knyttet til kollektivtilbudet i Kværnerbyen, Strømsveien og Schweigaards gate. Det ble holdt en presentasjon i åpen halvtime i bydelsutvalget i Gamle Oslo i mars 2021 og gjennomført et møte med Gamle Oslo byutviklingskomité i mai 2021 der det ble informert om forslag til ny rutemodell for trikk 2024 og planlagte ruteendringer i august 2021.

Bydelsutvalget i Gamle Oslo uttalte i samtale med Kommunerevisjonen 29. september 2021 at Ruter hadde vært imøtekommende i dialogen om ruteendringer, og at Ruter hadde lagt til rette for politisk involvering.

#### Ruters dialog med Bydel Alna

Ruter holdt en presentasjon for miljø- og byutviklingskomitéen i Bydel Alna 15. april 2017. Ruter redegjorde for daværende kollektivtilbud i bydelen, utvidelser av driftsdøgn på bussruter, iverksatte justeringer av rutetabeller for bussruter og oppgraderinger av T-banestasjoner på linje 2.

I 2016 ble linje 76 Hauketo–Helsfyr endret for å unngå omveier for reisende mellom Ytre Ringvei og Helsfyr. Endringen medførte at beboere i området rundt Fjellhus og Teisen fikk inntil 800 meter gangvei til holdeplassen for linje 76. I presentasjonen til komitéen sto det at reaksjonene knyttet til endringen var mer negative enn Ruter forventet. Ifølge presentasjonen vurderte Ruter forskjellige løsninger for linje 76 og gjennomgikk en

markedsundersøkelse knyttet til linje 76 i komitémøtet. Endringen ble delvis reversert i 2018 da linje 76 ble lagt tilbake til Teisenveien på vei fra Helsfyr.

#### Ruters dialog med Bydel Stovner

Sommeren 2019 ble den direkte bussforbindelsen mellom Bydel Grorud, Bydel Stovner og Akershus universitetssykehus (Ahus) nedlagt. Bydelene Stovner og Grorud sendte en henvendelse til Ruter 14. februar 2020 med et ønske om å gjenopprette direkteforbindelsen. Det ble avholdt et møte med Bydel Stovner i mars 2020. Ruters begrunnelse for nedleggelsen var et ønske om å forenkle tilbudet ved å betjene færre linjer, enlinjekonsept med god frekvens fremfor flere linjer med lav frekvens og et ønske om å rette ut busslinjer for å redusere reisetid. Ifølge Ruter var bakgrunnen for den store omleggingen av rutetilbudet i Romerike (som også betjener områder i Groruddalen) blant annet et ønske om å styrke tilbudet med god kapasitet, frekvens og effektiv reise i områdene det bor og reiser flest. Busslinje 120 var en lang og kronglete linje, som Ruter ofte fikk klager på fordi den ble forsinket på den lange veien. Deler av strekningen kjørte den også parallelt med andre linjer. Denne linjen ble derfor delt i to for å forenkle tilbudet, redusere reisetiden og for å gjøre linjen mer punktlig. Deler av strekningen ble også styrket gjennom at busslinje 100 fikk mer kapasitet.

Ruter informerte bydelene om medvirkningsprosessen i forbindelse med konseptvalgutredningen om kollektivløsninger Groruddalen. Ruter oppga i presentasjonen at de fire bydelene i Groruddalen ville bli invitert til tre verksteder, ett i behovsfasen og to i alternativfasen i arbeidet med konseptvalgutredningen.

## Vedlegg 5 Uttalelse fra byråden for miljø og samferdsel

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel



Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Unntatt offentlighet  
OmL § 5 første ledd

Deres ref.:	Vår ref. (saksnr.):	Saksbeh.:	Dato:
	21/1250 - 12	Tom Alex Hagen, 917 78 924	24.11.2021

### Rapport om Ruters arbeid med ruteplanlegging - byrådets uttalelse

I denne revisjonen er det undersøkt hvordan Ruter arbeider med endringer i kollektivtilbudet i Oslo, og i hvilken grad endringene bidrar til at flere får et bedre tilbud. Slik jeg forstår det, er hovedvurderingen at Ruter har etablert en prosess som kan legge til rette for analyser og vurderinger av forventede konsekvenser ved ruteendringer, at selskapet i stor grad innhenter egnede data som kan danne grunnlag for analyser av forhold av relevans for Ruters oppdrag og politiske føringer, og at selskapet syntes å ha verktøy som er egnet for analyser knyttet til ruteendringer.

På den annen side er det vist til manglende retningslinjer for gjennomføring og dokumentasjon av analyser og vurderinger, at selskapet ikke hadde rutiner og retningslinjer for evaluering som var egnet til å fastslå effekt og konsekvenser av tiltak og ruteendringer, samt at det for ruteendringer i Oslo ikke var gjennomført egne evalueringer utover løpende overvåkning og rapportering på målhierarkiet.

Det fremgår også at bystyrets vedtak i sak 182/17 – Prinsipper og prosesser for holdeplasstruktur på kollektivruiter – ble formidlet fra byrådsavdelingen (eier/tilskuddsyter) i 2017. Samtidig vurderes den etterfølgende dialogen mellom byrådsavdelingen og Ruter om oppfølgingen av vedtaket til ikke å være tilstrekkelig. Her ser jeg at min byrådsavdeling kunne fulgt opp bedre.

Jeg har merket meg de forhold Kommunerevisjonen har tatt opp i sin undersøkelse. Jeg har videre merket meg at Ruter viser til å ha tatt grep for å bedre dokumentasjonen av interne vurderinger i forbindelse med pågående ruteendringsprosesser, og at selskapet har styrket kontakten med bydelene og medvirkningsarbeidet generelt. Ruter jobber nå med flere konkrete tiltak for å bedre både dokumentasjon av ruteendringer og styrke kontakten med bydelene.

Når det gjelder dialogen mellom byrådsavdelingen og selskapet i denne saken, vil jeg generelt vise til at Ruter er et aksjeselskap hvor Oslo kommune eier 60% og Viken fylkeskommune eier 40%. Det innebærer at styringssignaler må gis på generalforsamlingen, og må avklares med Viken. Det betyr at oppfølging av tiltak som bare gjelder for Oslo normalt må følges opp i leveranseavtalen. Og i den sammenheng er Oslo å anse som kjøper/kunde som gir tilskudd til Ruter mot at selskapet leverer visse forhåndsavtalte tjenester.

Ruter er et aksjeselskap med et styre som er ansvarlig for å drifte selskapet etter aksjeloven. Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper har nedfelt noen prinsipper, og særlig prinsipp 3; «Eierbeslutninger og vedtak skal foretas på generalforsamlingen», er relevant her. Ifølge aksjeloven § 5-2 utover aksjonærene den

 Oslo kommune  
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

Besøksadresse:  
Rådhuset  
Postadresse:  
Rådhuset, 0037 OSLO

Telefon: 21 80 21 80  
postmottak@byr.oslo.kommune.no  
Org. Nr.: 974770474  
oslo.kommune.no

øverste myndighet i selskapet gjennom vedtak på generalforsamlingen. Det ligger ikke til eierne å detaljstyre den daglige driften av selskapet.

I styringsdialogen med Ruter blir de viktigste signalene gitt i generalforsamlingen og i de årlige leveranseavtalene. I tillegg kan det komme ulike politiske vedtak gjennom året som i ulik grad kan påvirke aktivitet og mål for Ruter. For meg har det vært viktig å følge opp at Ruter arbeider for å nå de politiske målsettinger som Oslo kommune har satt.

Jeg har stor tillit til at Ruter arbeider effektivt og målrettet for å nå disse målene, og at selskapet organiserer og styrer sin aktivitet på en mest mulig hensiktsmessig måte. Gjennom den løpende dialogen, oppfølging av leveranseavtaler og generalforsamling, opplever jeg at Ruter er effektive, lydhøre og lojale med tanke på å følge opp eiernes mål og ønsker.

Jeg opplever også at Ruter i lang tid har arbeidet metodisk med å forbedre ruteendringsprosessene, og jeg noterer meg at Ruter har gjort justeringer og konkretisert retningslinjer i undersøkelsesperioden. Jeg vil i videre dialog med Ruter vurdere om det er konkrete forhold som bør presiseres i leveranseavtalen med hensyn til blant annet hvilke faktorer som bør vurderes i forbindelse med ruteendringer og bedre dokumentasjon av interne vurderinger hos Ruter.

**Svar på de konkrete spørsmålene fra Kommunerevisjonen:**

**1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?**

Ja.

**2. Har byråden kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?**

Nei.

**3. Har byråden kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?**

Kriteriene virker i stor grad å være relevante. Ruter følger retningslinjer for hvordan og når de ulike prosessene og rutinene skal benyttes. Videre er det viktig med god dokumentasjon av vurderinger av hva som gjøres og resultatet av disse vurderingene. Men det at Ruter er et aksjeselskap med et kompetent styre, tilsier også at Ruter selv må tilrettelegge og utføre de vurderinger og prosesser som Ruter ser er mest hensiktsmessig for å oppnå mål- og styringssignal gitt fra eierne. Ruter må foreta faglig skjønn med tanke på når og hvor en skal iverksette de ulike prosessene/rutinene ved endring av ruteopplegg. Ikke alle endringer berettiger en like grundig prosess, og dermed dokumentasjon på hva som kan/bør/skal gjennomføres. Vi fått gode innspill fra Kommunerevisjonen som jeg vil ta opp i videre dialog med Ruter.

**4. Hva er byrådets samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**

Min samlede vurdering er at dette virker å være en grundig og god revisjon som har avdekket flere viktige forhold ved Ruters ruteplanleggingen som kan klargjøres og forbedres.

**5. Vil byråden vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?**

Jeg merker meg at Ruter i sin kommentar til revisjonen tar opp at dokumentasjon av interne vurderinger og beslutningsgrunnlag (som påpekt i kapittel 3.3) og tettere samarbeid og dialog med bydelene (som påpekt i kapittel 4.3), er eksempler på to forbedringspunkter der Ruter deler Kommunerevisjonens konklusjoner. Jeg vil i dialog med Ruter vurdere hva som kan og bør tydeliggjøres i leveranseavtalen.

**6. Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?**

Jeg merker meg at Ruter fortløpende har iverksatt endringer og tiltak i undersøkelsesperioden, og hva de sier om dokumentasjon av interne vurderinger, beslutningsgrunnlag og tettere dialog med bydelene. Jeg vil som nevnt over, ta dette opp i videre dialog med Ruter for å se på eventuelle behov for tydeliggjøring i leveranseavtalen. Det er nå for tidlig å si noe konkret om hvilket tidsperspektiv dette arbeidet eventuelt vil kunne ha.

**7. Oppfattes rapporten som nyttig for byråden? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Ja, rapporten oppleves som nyttig, jf. kommentarene jeg har gitt over.

**8. Har byråden merknader til rapportens oppbygning og språkbruk?**

Nei, rapporten er velskrevet og har en god oppbygging.

Med vennlig hilsen

Sirin Hellvin Stav

byråd

Kopi til:  
Ruter AS

## Vedlegg 6 Uttalelse fra Ruter

# Ruter#

Kommunerevisjonen  
Fredrik Selmers vei 3  
0663 OSLO

Saksbehandler:  
Zita Asdal  
Deres ref.: 21/1003-6  
Vår ref.: 21/00624-9  
Dato: 24.11.2021

Unntatt offentlighet offl. §5 første ledd (Utsatt offentlighet)

### Rapport om Ruters arbeid med ruteplanlegging – Ruters uttalelse

Vi viser til brev av 9. november 2021 fra Kommunerevisjonen med rapport til uttalelse.

Ruter har blitt bedt om å besvare spørsmål i forbindelse med rapporten.

#### 1. Har informasjonen om prosjektets hensikt vært tilstrekkelig klar?

Det er Ruter sin oppfatning at det har vært en god dialog med Kommunerevisjonen om prosjektets hensikt og om gjennomføringen av revisjonen.

#### 2. Har Ruter kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data som kan ha betydning for rapportens konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Ruter er opptatt av kontinuerlig forbedring og læring, og organisasjonen har delt innsikt og data etterspurt av Kommunerevisjonen etter beste evne. Vi har ingen særskilte kommentarer til prosjektets metode, anvendte kilder eller data. De anvendte data fremstår som relevante for å belyse de aspekter som følger av hensikten med revisjonen.

#### 3. Har Ruter kommentarer til revisjonskriteriene som ligger til grunn for våre vurderinger og konklusjoner? I tilfelle hvilke?

Ruter ble tidlig i prosessen invitert til å kommentere på revisjonskriteriene, og vi ga innspill og kommentarer. Ikke alle disse ble ivare tatt, men vi er innforstått med at ikke alle innspill kan følges.

I revisjonskriteriene (kapittel 1.4) gir Kommunerevisjonen uttrykk for at Ruter må ta hensyn til politiske føringer og vedtak fra bystyret, slik de er formidlet fra eier, i forbindelse med beslutninger om ruteendringer. Dette er en oppfatning Ruter deler. Som aksjeselskap skal vi forholde oss til eier. Ruter kjenner formelt kun byråd for miljø og samferdsel, og ikke bystyret. Det følger derav at det er eier som skal måle og vurdere Ruters totale måloppnåelse. Vi mener å ha en oppdatert forståelse av det politiske bildet i Oslo og Viken, og gjør kvalitative vurderinger av dette som vi tar med oss i vårt arbeid og dialog med våre eiere.

En plikt til å ta hensyn til politiske føringer og vedtak fra bystyret "formidlet fra eier" er imidlertid ikke i samsvar med korrekt eierstyring i henhold til blant annet aksjeloven, KS anbefaling om eierskap, selskapsledelse og kontroll, Oslo kommunes prinsipper for god eierstyring av aksjeselskaper (prinsipp 3) og aksjonærvtalen for Ruter. Ifølge aksjeloven § 5-2 utøver aksjonærene den øverste myndighet i selskapet gjennom vedtak på generalforsamlingen.

Slik Ruter ser det, utøver byrådsavdelingen i Oslo kommune i dag regelmessig og effektiv eierstyring gjennom relevante organer, herunder generalforsamling, leveranseavtaler, eier-

Ruter As | Kollektivtrafikk for Oslo og Akershus | Dronningens gate 40 | Postboks 1030 Sentrum | NO-0104 Oslo | Telefon: +47 400 06 700  
Bankgiro 5081.08.21946 | Foretaksregisteret NO 991 609 407 MVA | www.ruter.no | post@ruter.no



/kontaktmøter og direkte bestillinger som oppstår på bakgrunn av bystyrevedtak eller andre behov i løpet av året.

4. **Hva er Ruter samlede vurdering av rapportens konklusjoner og anbefalinger?**
5. **Vil Ruter vurdere eller iverksette tiltak på bakgrunn av rapporten og Kommunerevisjonens anbefalinger?**
6. **Dersom tiltak vil iverksettes; hvilke tiltak og hvilket tidsperspektiv gjelder for iverksettelse og gjennomføring av aktuelle tiltak?**
7. **Oppfattes rapporten som nyttig for Ruter? Oppgi begrunnelse hvis dette ikke allerede har fremkommet som svar på ovenstående spørsmål.**

Ruter har de seneste årene arbeidet målrettet med å utarbeide prosedyrer for å standardisere og strømlinjeforme ruteendringsprosessene, slik ruteendringsdokumentet av 2018 viser. Siden mars 2020 har kollektivtrafikken stått i en krevende situasjon i lys av Covid-19 og pandemihåndtering. På tross av at pandemien har påvirket fremdriften i en rekke planlagte prosesser, har det blitt gjennomført organisasjonsendringer for å styrke det tverrfaglige aspektet, rigge organisasjonen for bedre dialog og medvirkning, samt styrke evnen til å gjøre effektive og godt funderte vedtak. Disse tilpasningene har forbedret Ruters arbeid med ruteendringer, men Ruter anerkjenner at det er aspekter som kan styrkes ytterligere slik det påpekes i rapporten. Dokumentasjon av interne vurderinger og beslutningsgrunnlag (som påpekt i kapittel 3.3) og tettere samarbeid og dialog med bydelene (som påpekt i kapittel 4.3) er eksempler på to forbedringspunkter i revisjonsrapporten. Ruter deler Kommunerevisjonens konklusjoner på disse punktene. Dette er nyttig læring som vi vil ta med oss i vårt forbedringsarbeid.

Samtidig har Ruter, sett opp mot leveranseavtalens mål og objektive resultater som passasjervekst, kundetilfredshet med tilbudet, og omdømme, levert godt i den perioden som har vært gjenstand for revisjon. Dette er blant annet et resultat av et godt tverrfaglig arbeid i organisasjonen. Samtidig har Ruter et kontinuerlig ønske om å forbedre oss og øke kundenyttene, og vi vil bruke revisjonsrapporten i videreutviklingen av vårt arbeid med ruteendringer. Som hovedproblemstillingen i rapporten adresserer, skal endringene bidra til at flere får et bedre tilbud. Da er det viktig at vi fastholder helheten i tilbudet, også når vi vurderer detaljene. Vi har derfor startet arbeidet med å revidere ruteendringsprosessen fra 2018. Dette innebærer blant annet en formalisering av analysebehov og hvilke faktorer som bør vurderes i forbindelse med ruteendringer.

På bakgrunn av rapporten har Ruter allerede tatt grep for å bedre dokumentasjonen av interne vurderinger i forbindelse med pågående ruteendringsprosesser. Dette inkluderer blant at det skal utfylles et tiltakskort for hvert enkelt foreslått ruteendringstiltak eller gruppering av tiltak. Tiltakskortet vil inneholde informasjon som beskrivelse av tiltak, antall berørte kunder, avhengigheter, kommentarer fra informasjons- og operasjonssentral, kommentarer fra kundeservice, vurdering av kundenytt, samt en risikovurdering av tiltaket. Hensikten er å styrke dokumentasjonen av enkelttiltak, skape økt gjennomsiktighet, og forenkle evalueringsprosesser i etterkant. Vi er klar over at kollektivtilbudet betyr mye for våre innbyggere og kunder, og at endringer alltid kan slå negativt ut for noen. På den annen side er endringene vi gjør dynamiske og reversible. Oppfatter vi at kundenes respons med hensyn til måloppnåelse er annerledes enn forventet, tar vi det som læring og justerer tilbudet fortløpende.

Ruter har de senere år, i tråd med bystyrets vedtak, styrket kontakten med bydelene og medvirkningsarbeidet generelt. Vi har for eksempel hatt et økende antall møter med bydelene. Vi har i denne perioden også hadde mange møter med lokale foreninger og interessegrupper, og det er et arbeid vi prioriterer. Ønsket om å styrke dialogen med markedet var også en viktig motivasjon for utviklingen av Ruter S som en samhandlingsarena. Vi er imidlertid enig i at vi bør styrke den formaliserte og strategiske dialogen med bydelene. For å følge opp dette vil Ruter i løpet av kort tid sende brev til bydelene hvor vi inviterer til faste møter for å utveksle innsikt, erfaringer og synspunkter om trafikktviklingen.

Enkelte av de overnevnte tiltak er allerede iverksatt eller vil bli iverksatt innen første halvdel av 2022.



**8. Har Ruter merknader til rapportens oppbygning og språkbruk?**

Nei, innholdet er klart formidlet og rapporten er et nyttig læringsdokument.

Avslutningsvis vil vi takke Kommunerevisjonen for samarbeidet og en strukturert rapport som er nyttig i arbeidet med å justere og forbedre ruteendringsprosessen ytterligere.

Med hilsen  
Ruter As

Sigurd Grytten  
Styreleder

Bernt Reitan Jenssen  
administrerende direktør

*Dokumentet er elektronisk godkjent.*

**Liste over mottakere:**  
Kommunerevisjonen

**Liste over kopimottakere:**  
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Anne Sigrid Hamran  
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Inger-Anne Ravlum  
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Tom Alex Hagen





Oslo

Oslo Kommune

Kommunerevisjonen

Fredrik Selmers vei 3

0663 Oslo

Rapport 18/2021

Tel. +47 23 48 68 00

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)