

KVU OSLO- NAVET

Mål og krav



Ruter#



Statens vegvesen



Jernbaneverket

Rapport:	Mål og krav
Ferdigstilt:	3. november 2014
Forfattere:	Ingeborg Rasmussen, Vista Analyse AS og Thora Heieraas, Norconsult AS
Prosjekt:	KVU Oslo-Navet
Prosjektkontakter:	Terje Grytbakk, KVU-staben
Sammendrag:	<p>Mål og krav-dokumentet er den andre av fire delrapporter i KVU Oslo-Navet. I dette dokumentet redegjøres det for målene med tiltaket som prosjektet skal anbefale, samt hvilke krav som må være oppfylt for at målene med rimelig grad av sikkerhet kan innfris.</p> <p>Samfunnsmålet er vedtatt av prosjektets oppdragsgivere: «Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfredsstillter behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv»</p> <p>Prosjektet har utformet tre effektmål og seks krav utledet av disse målene, samt tre øvrige krav.</p>
ISBN:	978-82-7281-226-2
Utgiver:	Jernbaneverket, Statens vegvesen, Ruter AS

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Mandat	4
1.3	Konseptvalgutredning – KVU	4
1.4	Innholdet i mål og krav-dokumentet	5
2	Mål	7
2.1	Samfunns mål	7
2.2	Effektmål	8
3	Krav	11
3.1	Kategorier	11
3.2	Krav utledet av samfunns mål og effektmål	11
3.3	Krav utledet av ikke-prosjektspesifikke samfunns mål	13
3.4	Tekniske og økonomiske krav	13
4	Oppsummering	15
5	Referanser	17
6	Appendix	18

1 Innledning

Dette kapitlet gjør rede for bakgrunn og hensikt med KVU-arbeidet og hvordan arbeidet er organisert. Det beskriver utgangspunktet for utarbeidelsen av mål og krav og sammenhengen med andre dokumenter i KVU-prosessen.

1.1 Bakgrunn

Konseptvalgutredningen for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo (KVU Oslo-Navet) skal beskrive hvilke konseptuelle løsninger som må til for å kunne møte transportbehovene i hovedstadsområdet innenfor rammene som følger av nasjonale klimamål, regionale og lokale miljømål, mål for arealbruk og for mobilitet. KVU Oslo-Navet skal danne beslutningsgrunnlaget for valg av det framtidige transportsystemet i hovedstadsområdet.

Behovsanalysen [1] inneholder blant annet en grundig beskrivelse av dagens situasjon. Den viser at det allerede i dag er kapasitetsutfordringer i kollektivtrafikksystemet i hovedstadsområdet. Samtidig er det ventet en befolkningsvekst som indikerer en dobling–tredobling av etterspørselen i kollektivtransporten de neste 15 årene. Sett i sammenheng med det nasjonale klimamålet om at all vekst i persontrafikken i de store byene skal tas med kollektivtransport, sykling og gåing, står hovedstadsområdet foran et formidabelt behov for økt kapasitet i kollektivtransportsystemet.

I dette dokumentet redegjøres det for målene med tiltaket som skal anbefales, samt hvilke krav som må være oppfylt for at målene med rimelig grad av sikkerhet kan innfris. Kravene omfatter også rammebetingelser som følger av andre målområder beskrevet i behovsanalysen, men som ikke dekkes av de målene som er fastsatt for det framtidige transportsystemet i hovedstadsområdet.

1.2 Mandat

I brev av 14.08. 2013 til Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS gis disse virksomhetene i oppdrag å utarbeide en KVU for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo, og det presenteres et mandat for arbeidet.¹ Gjennom behandlingen av stortingsmeldingen om norsk klimapolitikk har et bredt flertall på Stortinget sluttet seg til målet om at veksten i persontransport i de store byområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gåing. [2] Det er ventet en betydelig befolkningsvekst i hovedstadsområdet de neste tiårene. Transportsystemet må utvikles slik at det er i stand til å håndtere de økte transportbehovene som følger av den ventede befolkningsveksten. Transportsystemet skal sikre befolkningen god mobilitet og være bærekraftig.

1.3 Konseptvalgutredning – KVU

Konseptvalgutredningen består av følgende faser/delrapporter:

- Behovsanalyse
- Mål og krav
- Konseptmuligheter
- Konseptanalyse

¹ Mandatbrevet finnes i KVU-ens vedlegg nr. 11: Prosess.

I dette dokumentet redegjøres det for mål og krav som er satt for KVU Oslo-Navet. I utformingen av mål og krav er det tatt hensyn til at konseptvalgutredningen retter seg mot et overordnet transportsystem for hovedstadsområdet og derfor berører store befolkningsgrupper, mange transportformer, mange reisehensikter og store geografiske områder. Dette tilsier at mål og krav må være på et overordnet nivå.

1.4 Innholdet i mål og krav-dokumentet

Inneholder samfunns mål, effektmål og krav. Det redegjøres for målene i kapittel 2, mens kravene presenteres i kapittel 3.

1.4.1 Prosess, forankring og avgrensning

Samfunnsmålet er drøftet og behandlet gjennom brede medvirkningsprosesser og ble fastsatt av Samferdselsdepartementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune i brev av 4.juli 2014.

Effektmålene er også drøftet gjennom en rekke medvirkningsprosesser, der særlig ambisjonsnivået for brukereffekter har vært diskutert.

Det overordnede kravkapitlet skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføring av KVU-ens anbefalinger. I følge Finansdepartementet er det tale om to typer krav:

- Krav som utledes av samfunns- og effektmålene
- Krav som utledes av ikke-prosjektspesifikke samfunns mål

I praksis vil ikke-prosjektsspesifikke samfunns mål som et konkret prosjekt skal ta hensyn til framstå som rammebetingelser. Behovsanalysen peker på flere nasjonale, regionale og lokale mål knyttet til blant annet by- og stedsutvikling (inkludert krav til støynivå, lokale utslipp, arealbruk), klima og miljø.

Klimamål med tilhørende føringer om at veksten i persontransporten i framtiden skal tas med kollektivtransport, sykling og gåing, slik også mandat for utredningsarbeidet krever, legger viktige føringer for hvordan løsningen kan utformes og er derfor fulgt opp i de overordnede kravene til konseptene.

1.4.2 Prosjektutløsende behov

Det prosjektutløsende behov er hovedårsaken til at utredning og planlegging av et tiltak settes i gang.

Transportsystemet i hovedstadsområder skal imøtekomme flere behov. Det vil derfor kunne være en rekke mer eller mindre likestilte behov innenfor transportsystemet som utløser behov for tiltak.

KVU Oslo-Navets Behovsanalyse [1] viser at det er bred enighet på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå om at det er kapasitetsbegrensninger i dagens system, og at den forventede befolkningsveksten vil forsterke kapasitetsutfordringene som er identifisert i dagens situasjon. Samtidig utløser nasjonale og regionale klima- og miljømål behov for endringer i transportløsningene slik at mobilitet og

framkommelighet kan sikres i kombinasjon med reduksjoner i klimagassutslippene og med en lavere miljøbelastning fra transportsystemet enn det som er tilfelle i dag.

På bakgrunn av behovsanalysen er det prosjektutløsende behovet for tiltak i hovedstadsområdet knyttet til kapasitetsutfordringer i sentrale deler av Oslo generelt, og for T-banen og jernbanens tunneler spesielt.

Det er identifisert kapasitetsutfordringer i dagens situasjon. Med den forventede befolkningsveksten øker kapasitetsutfordringene og gapet mellom befolkningens transportbehov, samfunnets behov for mobilitet og de transportmulighetene dagens system gir rom for. Nasjonale og regionale mål i klima- og miljøpolitikken setter rammer for hvordan transportsystemet kan utformes.

Det utløsende behovet på kort sikt er dermed knyttet til identifiserte kapasitetsutfordringer i dagens situasjon, mens det utløsende behovet på lang sikt er knyttet til en voksende befolknings behov for mobilitet og framkommelighet i hovedstadsområdets transportsystem samtidig som klima- og miljøbelastningene skal reduseres.

Oppsummert utløser befolkningsvekst og kapasitetsutfordringer i dagens transportsystem et behov for å utvikle transportsystemet for å sikre befolkningens mobilitet på kort og lang sikt. Nasjonale klimamål utløser behov for bærekraftige transportløsninger som gjør at veksten i persontransporten kan tas med kollektivtransport, sykkel og gåing.

2 Mål

Behovsanalysen danner grunnlag for å definere samfunns mål og effektmål for KVU-en. Samfunns målet er et uttrykk for den nytte og verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Samfunns målet skal vise eiers intensjon og ambisjon med tiltaket. Effektmål er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel virkningen/effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være avledet av samfunns målet. [3][3]

2.1

Samfunns mål

Med samfunns mål menes den effekten samfunnet skal oppnå med tiltakene. Samfunns målet er forankret i det prosjektutløsende behovet beskrevet i behovsanalysen og som er gjengitt i avsnitt 1.4.2. Samfunns målet for KVU Oslo-Navet viser hva staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune ønsker å oppnå med tiltakene.

Samfunns målet består av to deler: a) mål om et transportsystem som tilfredsstiller befolkningens og samfunnets behov for mobilitet, og b) mål om at transportsystemet skal være bærekraftig. Med bærekraftig utvikling menes: ”En utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov”. [4]

Et bærekraftig transportsystem må med dette utgangspunkt være mest mulig klima- og miljøvennlig, samtidig som det legger minst mulig beslag på arealer og øvrige samfunnsressurser. Transportsystemet må også være utformet slik at det imøtekommer kommende generasjoners transportbehov innenfor rammene av kravene til en bærekraftig utvikling. Dette krever at transportsystemet er pålitelig og robust nok til å tåle ytre påkjenninger som skyldes klimaforandringer og andre uforutsette hendelser, samt at det kan tilpasses transportbehovene som følger av en voksende befolkning og eventuelle endringer i befolkningens transportbehov. Ressursbruk og -bindinger må sees i et langsiktig perspektiv.

Med dette utgangspunkt er følgende samfunns mål fastsatt for denne konseptvalgutredningen:

Samfunns mål

Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfredsstiller behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv

Samfunns målet er forankret i målene i Nasjonal transportplan 2014–2023 og bygger således opp under den nytte og verdiskaping som transportsektoren skal levere. Det kan være en motsetning mellom de to målområdene samfunns målet dekker. En behovstilfredsstillelse for transportløsninger på individnivå vil kunne kreve tilrettelegging for individuelle transporter, noe som vil komme i konflikt med målet om et bærekraftig transportsystem.

Behovet for person- og næringstransport må derfor forstås som samfunnets behov for mobilitet og effektive person- og næringstransporter der hele

befolkningen i hovedstadsområdet skal få dekket sine transportbehov innenfor de rammene som settes av kravene til en bærekraftig utvikling.

For at transportsystemet skal være bærekraftig, samtidig som behovet for persontransport skal kunne tilfredsstilles i et langsiktig perspektiv, må økningen i personreiser innenfor hovedstadsområdet tas med kollektivtransport, sykling og gåing.

En fortsatt vekst i personbiltrafikken vil føre til kø og redusert mobilitet med mindre dagens veikapasitet økes, men det er ikke mulig å bygge seg ut av alle kapasitetsproblemene på veiene i et område som Oslo. En økning av veikapasiteten vil beslaglegge areal, og også kreve areal til parkering i områder hvor det allerede i dag er arealknapphet. En vekst i personbiltrafikken ansees derfor ikke som bærekraftig på lang sikt.

2.2

Effektmål

Med effektmål menes de effektene brukerne av transportsystemet skal oppleve etter at tiltaket er gjennomført. Effektmålene er avledet av samfunns målet.

I utformingen av effektmålene er det lagt vekt på å beskrive hvilke kvaliteter ved transportsystemet som brukerne skal oppleve etter tiltaket. Effektmålene er en viktig del av grunnlaget for å kunne vurdere alternative løsningskonsepter i forhold til hverandre. Det vil si at det i første rekke er den relative forskjellen mellom ulike løsningsalternativer, samt forskjellen mellom løsningsalternativene og nullalternativet som danner målestokken for å kunne vurdere effektmålene.

2.2.1

Ambisjonsnivå og potensielle målkonflikter

Ambisjonsnivået for brukereffektene rettet mot persontransporten er at effektene fører til en trafikantadferd som gjør at økningen i antall personreiser tas gjennom kollektivtransport, sykkel og gåing. De ulike transportformene vil til en viss grad konkurrere om de samme brukerne, samtidig som de også vil kunne styrke hverandre. Eksempelvis vil tilrettelegging for trygge sykkelveier til et kollektivknutepunkt kombinert med sykkelparkering på kollektivknutepunktet kunne styrke kollektivtransportens konkurransekraft, mens et godt utbygd kollektivtilbud vil kunne ta markedsandeler fra sykkel og gåing på andre strekninger.

Sammenlignet med dagens situasjon og utviklingen i nullalternativet vil en realisering av samfunns målet kreve at både sykkel, gåing og kollektivtransport øker sine markedsandeler. Hva som er den optimale fordelingen mellom de ulike transportformene, samt hvordan rollefordelingen mellom transportformene bør være, er en viktig del av alternativanalysen. Det vil likevel være for mye å forvente av analysene at vi skal finne den optimale rollefordelingen.

Næringstransporter, herunder gods-, vare- og servicetransport, skal samtidig sikres framkommelighet og mobilitet som ivaretar næringslivets og samfunnets krav til effektivitet. Dette vil for deler av næringstransporten kreve framkommelighet på veiene, noe som kan svekke kollektivtrafikktilbudets konkurransekraft dersom dette også medfører økt framkommelighet for personbilene.

Samtidig vil en realisering av ambisjonen om at økningen i persontransporten tas gjennom kollektivtransport, sykkel og gåing kunne gi framkommelighet på veiene for næringstransporter. Vi har dermed både en potensiell målkonflikt, og en målstruktur der effektmål knyttet til personreiser kan betraktes som en forutsetning for å kunne realisere ønskede effekter om framkommelighet og mobilitet for næringstransporter.

Følgende effektmål er fastsatt:

Effektmål	
1.	Veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gåing
2.	Kapasiteten i kollektivtransporten skal dekke behovet
3.	Framkommeligheten for næringstransport på vei i rushtiden skal være bedre enn i dag

Kommentarer til effektmålene:

Effektmål 1

Effektmål 1 bygger opp under både samfunnsmålet og om det omforente målet, se kapittel 1.1. Bakgrunn, om at veksten i persontransport i de store byområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gåing.

Med tanke på måloppnåelsen for effektmål 1 vurderes denne ut fra modellresultatene og da i forhold til oppnådd reisemiddelfordeling og nivå – primært mellom bil og kollektiv, samt mot total flatedekning. Det tilgjengelige modellverktøyet vil ikke godt nok kunne vurdere fordelingen av reisende mellom kollektivtrafikk og sykkel/gåing da usikkerhetene her vil være store. Et sammenhengende og logisk nett for henholdsvis gåing og sykling legges derfor til grunn i tillegg til en kvalitativ vurdering rundt totaltilbudet.

Effektmål 2

Måloppnåelsen vurderes ut fra tilgjengelig kapasitet i forhold til beregnet etterspørsel. Behovsanalysen viser at kanskje det aller viktigste behovet i hovedstadsområdet er å håndtere den kraftige befolkningsveksten og den dertil økte behovet for transport. Kapasiteten i kollektivtrafikkens infrastruktur må derfor være tilpasset befolkningsveksten, slik at veksten i persontransporten kan tas med kollektivtrafikk.

Kollektivsystemet må videre være skalerbart slik at det til en hver tid vil ha tilstrekkelig kapasitet til å dekke gjeldende etterspørsel og vekst – også i områder utenfor hovedstadsområdet.

Effektmål 3

Måloppnåelsen vurderes ut fra gjennomsnittlig kjøretid i rushtid for gods-, vare- og servicetransport mellom viktige målpunkt på veinettet.

Rangering

Mandatet vektlegger primært kollektiv transportkapasitet i hovedstadsområdet. I tillegg er målet om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport i samspill med sykling og gåing en sentral føring. Effektmålene 1 og 2 er derfor rangert foran effektmål 3.

3 Krav

De overordnede kravene er sammenligningskriterier i senere faser; konseptmuligheter og konseptanalyser. Kravene baserer seg på resultatet av behovsvurderinger og mål, eller kan utledes av tekniske, økonomiske eller funksjonelle krav.

3.1 Kategorier

De overordnede kravene i en konseptvalgutredning skal sammenfatte betingelsene som skal oppfylles ved gjennomføring. Kravene er delt i to hovedkategorier:

- Krav som utledes av samfunns- og effektmål
- Krav som følger av ikke-prosjektspesifikke samfunns mål

3.2 Krav utledet av samfunns mål og effektmål

Krav utledet av samfunns- og effektmålene beskriver betingelser som må være oppfylt for at konseptet skal kunne realisere fastsatte mål.

For at konseptet skal være bærekraftig og kunne tilfredsstille behovet for persontransport i et langsiktig perspektiv og kunne ta all vekst i persontransport gjennom kollektivtransport, sykling og gåing, må konseptet oppfylle følgende krav:

Krav	
1.	Transportsystemet skal bygge opp under ønsket by- og arealutvikling
2.	Transportsystemet skal være sømløst (nettstruktur)
3.	Transportsystemet skal være sikkert, trygt og pålitelig
4.	Transportsystemet skal gi konkurransedyktig reisetid dør til dør sammenlignet med personbil
5.	Transportsystemet skal bygge opp under klima- og miljøhensyn
6.	Transportsystemet skal være skalerbart, kunne utvikles etappevis og i takt med utviklingen i transportbehovet

Kravene er til dels overlappende, og de er ikke rangert. Dette innebærer at kravene er likestilt.

Bygge opp under ønsket by- og arealutvikling

Det er et gjensidig avhengighetsforhold mellom transportsystemet og by- og arealutviklingen. All arealutvikling vil generere transport og utviklingen av et transportsystem legger til rette for an arealutvikling. Denne utredningen tar utgangspunkt i gjeldende forslag til regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus (Plansamarbeidet), og det er et mål for konseptene at de skal bygge opp under den by- og arealutvikling som der legges til grunn. [5]

Sømløst system

For at kollektivtrafikktilbudet, sykling og gåing skal være konkurransedyktig i forhold til reiser med personbil, er det nødvendig at tilbudet bygges opp med utgangspunkt i et klart systemperspektiv bestående av et samspill av forskjellige transportmidler med ulik frekvens, stoppmønster mv. Ved at det etableres knutepunkter og omstigningssteder der de ulike kollektive transportmidlene møtes, samt at det sikres gode og strømlinjeformede omstigningsforhold mellom dem, vil kollektivtrafikktilbudet kunne framstå som helhetlig og sammenhengende slik at det tilbyr raske og frekvente reisemuligheter på ulike relasjoner. Sømløs transport på kryss og tvers blir resultatet.

Sikkert og trygt

For at transportsystemet skal brukes må det være, og oppleves som, sikkert og trygt for trafikantene. Det vil si en nullvisjon for antall drepte og skadde, samt en opplevd trygghet på reisene.

Pålitelig

God kapasitet er kanskje en avgjørende og nødvendig betingelse, men er ikke tilstrekkelig med mindre kollektivtrafikktilbudet og gang- og sykkelnettet er pålitelig. Tilbudet dekker ikke behovet dersom trafikantene ikke kan stole på å nå fram til forventet tidspunkt.

Til en viss grad henger kapasitet og punktlighet (pålitelighet) sammen. Bedre kapasitet vil gjøre det lettere å overholde ruteplaner, og forsinkelser ett sted vil ikke få konsekvenser for andre steder i systemet. Men punktlighet handler også om kvalitet og robusthet i infrastrukturen, ruteopplegg og en rekke operative forhold.

Konkurransedyktig reisetid fra dør til dør

En konkurransedyktig reisetid fra dør til dør (målt mot personbil) er en viktig forutsetning for at kollektivtrafikktilbudet skal være et attraktivt transportmiddel i samspill med sykling og gåing (hele reisekjeder) som kan gi god trafikantnytte og konkurrere med personbiltransport. Det er reisetiden fra dør til dør som teller for de reisende. I tillegg vil blant annet sentral beliggenhet på stasjoner/ stoppesteder, gode og raske omstigningsmuligheter mellom transportformer, god tilgang til gang- og sykkelveier til/fra stasjonene og stoppestedene ha betydning for den totale reisetiden.

Klima og miljø

Klima- og miljømål skal hensynstas.

Tilstrekkelig kapasitet /Skalerbart system

Behovsanalysen viser at kanskje det aller viktigste behovet i hovedstadsområdet er å håndtere den kraftige befolkningsveksten og den dertil økte behovet for transport. Kapasiteten i kollektivtrafikkens infrastruktur, samt gang- og sykkelnettet må derfor til en hver tid være tilpasset befolkningsveksten, slik at veksten i persontransporten kan tas med kollektivtrafikk, sykling og gåing.

Kollektivsystemet må være skalerbart slik at det til en hver tid vil ha tilstrekkelig kapasitet til å dekke gjeldende etterspørsel og vekst – også i områder utenfor hovedstadsområdet.

3.3

Krav utledet av ikke-prosjektspesifikke samfunns mål

Behovsanalysen trekker opp flere målområder som berøres av transportsystemet eller som danner rammebetingelser for utformingen av transportsystemet.

Krav

Begrense varige inngrep i bymiljø, nærmiljø, naturmiljø, kulturminner og områder for friluftsliv.

Jernbanen skal tilby tilstrekkelig kapasitet for framtidig godstrafikk

3.4

Tekniske og økonomiske krav

3.4.1

Tekniske og funksjonelle krav

Det er ikke en oppgave i en konseptvalgutredning å stille krav som angår regelverk og retningslinjer som generelt gjelder for areal- og transportplanlegging.

Det er imidlertid viktig i denne sammenheng å ta høyde for at eventuelle utbygginger må kunne skje med minst mulig belastning for sentrale befolkningsområder og at det samtidig må opprettholdes en tilfredsstillende mobilitet og framkommelighet i utbyggingsfasen.

Løsningene forutsettes sikret gjennom senere plannivå, hvor man til enhver tid er pålagt å ta hensyn til og oppfylle gjeldende lovverk, forskrifter, regelverk, normaler osv.

3.4.2

Økonomiske og tidsmessige krav

Kravet er at infrastrukturtiltak skal kunne gjennomføres i etapper, og det skal være en viss fleksibilitet i utbyggingsrekkefølgen og tiltaksutformingen.

Det er en forutsetning at finansiering, parsellinndeling og utforming muliggjør en rasjonell gjennomføring av det som skal bygges. I tillegg er det viktig at man i forbindelse med utformingen av tiltakene tar høyde for en senere effektiv og økonomisk drift av tiltakene. Ut over dette er det ingen spesielle tidsmessige eller økonomiske krav.

Med dette menes at konseptet som velges må være økonomisk realistisk slik at det kan fases inn innenfor den planlagte tidshorisonen og de tilgjengelige rammer.

Krav

Byens funksjonsdyktighet og transporttilbud skal ikke reduseres i urimelig grad i anleggsperioder.

4 Oppsummering

Figuren på neste side gir en samlet framstilling av behov, mål og krav. De mål og krav som er utledet her, vil bli lagt til grunn ved utarbeidelsen og silingen av konsepter i neste fase av arbeidet: konseptmuligheter.

MÅL

Samfunns mål

Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfredsstiller behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv

Effekt mål 1

Veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykling og gåing

Effekt mål 2

Kapasiteten i kollektivtransporten skal dekke behovet

Effekt mål 3

Framkommeligheten for næringstransport på vei i rushtiden skal være bedre enn i dag



KRAV UTLEDET AV MÅL

Transportsystemet skal bygge opp under ønsket by- og arealutvikling

Transportsystemet skal være sømløst (nettstruktur)

Transportsystemet skal være sikkert, trygt og pålitelig

Transportsystemet skal gi konkurransedyktig reisetid dør til dør sammenlignet med personbil

Transportsystemet skal bygge opp under klima- og miljøhensyn

Transportsystemet skal være skalerbart, kunne utvikles etappevis og i takt med utviklingen i transportbehovet

ØVRIGE KRAV

Begrense varige inngrep i bymiljø, nærmiljø, naturmiljø, kulturminner og områder for friluftsliv

Jernbanen skal tilby tilstrekkelig kapasitet for framtidig godstrafikk

Byens funksjonsdyktighet og transporttilbud skal ikke reduseres i urimelig grad i anleggsperioder

ABSOLUTTE KRAV
Ingen

5 Referanser

- [1] KVU Oslo-Navet, *Behovsanalyse*, 2015
- [2] Stortingsmelding 21 (2011–2012): Norsk klimapolitikk
- [3] Veileder nr. 10. *Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ. Målstruktur og målformulering*, Versjon 1.1, utkast, datert 28.10-2010, Finansdepartementet
- [4] FNs verdenskommissjon for miljø og utviklings rapport *Vår felles framtid* (1987)
- [5] Plansamarbeidet (2014): *Høringsforslag til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*. Plansamarbeidet Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.

6 Appendix

- 1) Brev og notat fra KVU-staben med forslag til samfunns mål. Sendt oppdragsgiverne 28. mai 2014.
- 2) Svarbrev fra Samferdselsdepartementet på vegne av alle oppdragsgiverne. Sendt 4. juli 2014.



KVU OSLO- NAVET

Forslag til samfunns mål

Til: Samferdselsdepartementet, Oslo kommune, Akershus
Fylkeskommune

28. mai 2014

Innhold

Oppsummering og anbefaling	1
1. Kort om behov og mål	2
2. Det prosjektutløsende behovet	3
3. Samfunnsmål – Forslag	3
4. Effektmål – videre arbeid	5

Oppsummering og anbefaling

Notatet gir en kort presentasjon av kravene som stilles til behov og mål i en konseptvalgutredning. Behovsanalysen er foreløpig ikke ferdigstilt. Noen hovedpunkter fra foreliggende uferdig behovsanalyse er oppsummert i dette notatet.

Med utgangspunkt i mandatet for KVVU Oslo-Navet og resultatene fra behovsanalysen så langt, er det avledet et prosjektutløsende behov. Dette, kombinert med innspill fra verksted I, diskusjon og behandling av samfunnsmålet i prosjektemøte 25. april 2014, innspill fra oppdragsgiverseminaret om samfunnsmålet 6. mai, behandling i styringsgruppen 13.mai, dialogmøte med oppdragsgiverne 15. mai og ny behandling i prosjektemøtet 26. mai foreslås følgende samfunnsmål:

”Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfredsstiller behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv”

Samfunnsmålet skal vise oppdragsgivernes intensjon og ambisjon med tiltaket. Behandlingen av samfunnsmålet i prosjektemøtet, på målseminaret og i styringsgruppen viser at det i utgangspunktet er bred enighet om ambisjonsnivået og intensjonen med tiltaket som reflekteres i målformuleringen.

I behandlingen er det blitt pekt på at ordet bærekraftig ikke nødvendigvis vil oppfattes og forstås likt av alle. Dette vil avklares i den innledende teksten i målkapitlet der det også vil vises til det prosjektutløsende behovet. Det vil følge av behovsanalysen at begrepet inkluderer både sosial, økologisk og økonomisk bærekraft. Dette er i tråd med FNs definisjon av bærekraft.

Behovsanalysen redegjør for føringer som følger av overordnede styringsdokumenter og politiske vedtak med betydning for KVVU Oslo-Navet. Det vil si at målsettinger avledet fra klimaforliket, NTP, Plansamarbeidet og kommuneplaner inngår som en del av målstrukturen og dermed også danner begrunnelsen for transportsystemet som skal utredes.

1. Kort om behov og mål

En konseptvalgtredning starter med en behovsanalyse. Hensikten med behovsanalysen er å redegjøre for de bakenforliggende problemene, en eventuell uønsket tilstand og/eller politiske vedtak som peker på utfordringer som skal løses.

For KVV Oslo-Navet er følgende behov og utfordringer særlig relevante:

- Føringer og målsettinger i Oslopakke 3 og NTP 2014-2023. NTP viser de bakenforliggende begrunnelsene og målene bak behovet for et transportsystem som møter næringslivets og befolkningens behov/etterspørsel. Det skal være god mobilitet. Mobilitet for brukerne av transportsystemet vil fanges opp i effektmålene.
- Klimameldingen fra 2012. Dette dokumentet gir klare mål og føringer mht "klimaeffektiviteten" i transportsystemet. Hensynet til klima fanges opp i samfunnsmålet gjennom "bærekraftig". I tillegg vil hensynet til klima følges opp i det overordnede kravdokumentet. Det samme gjelder for øvrige miljøvirkninger.
- Resultater og føringer fra Plansamarbeidet og kommuneplaner. Disse dokumentene viser hvilke utfordringer som er de viktigste lokalt og regionalt, og gir også føringer mht hvilken utvikling et transportsystem skal støtte opp under.
- Situasjonsbeskrivelse. Det utarbeides et eget dokument som gir en grundig gjennomgang av dagens situasjon og forventet utvikling dersom det ikke gjøres noe med transportsystemet. Dette er en viktig del av behovsanalysen og viser hvilke konkrete utfordringer det forventes at tiltakene som vurderes skal løse.

Behovet eller problemet som begrunner et tiltak omtales ofte som *det prosjektutløsende behovet*. Det prosjektutløsende behovet er førende for hvilke mål tiltaket som vurderes skal rette seg mot.

En kartlegging av behov og målsettinger på områder som strekker seg ut over det prosjektutløsende behovet er viktige for å maksimere positive sideeffekter av et tiltak og minimere ulempene. Når tiltaket handler om et transportsystem som berører store befolkningsgrupper, næringsaktører, mange kommuner og regioner, er det særlig viktig at behovsanalysen går bredt.

For å få en oversikt over behov utover det som følger av normative (dvs politiske føringer og vedtak) og etterspørsel, inneholder behovsanalysen en interessentanalyse. Resultatene fra interessentanalysen er i første rekke relevant for effektmålene og utformingen av mulighetsrommet og konseptalternativene. Interessentanalysen skal fange opp et bredt spekter av samfunnsinteresser og direkte berørte.

Det overordnede strategidokumentet skal med grunnlag i behovsanalysen definere mål for virkningene av tiltaket:

- **Samfunns mål** – beskriver hvilken samfunnsutvikling prosjektet skal bygge opp under og er knyttet til tiltakets virkninger for samfunnet

- **Effekt mål** – beskriver hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket

Tiltakets mål skal være konsistente med behovsanalysen. Samfunns mål og effekt mål skal bygge på det prosjektutløsende behovet.

2. Det prosjektutløsende behovet

Mandatet for KVV Oslo-Navet speiler det prosjektutløsende behovet samtidig som det settes rammer og krav til tiltaket.

Det prosjektutløsende behovet er knyttet til:

- forventet fremtidig befolkningsvekst i hovedstadsområdet
- og derav følgende kapasitetsutfordringer for person og godstransport i sentrale deler av Oslo generelt, og for T-banen og jernbanens tunneler spesielt

Det er en nær sammenheng mellom kapasiteten i tunnelsystemene i sentrale deler av byen og kapasiteten i korridorene/grenbanene utenfor. Dette gjør at kollektivtrafikksystemet betraktes samlet.

Mobilitet, fremkommelighet for befolkning og næringstransport i effekt målene

Mandatet peker videre på mobilitet for befolkningen som et sentralt mål, samtidig som klimaforliket setter rammer for hvordan befolkningen i og rundt Oslo kan gis mobilitet. Mobilitet og fremkommelighet for befolkningen, næringsliv og godstransport vil bli behandlet i effekt målene.

3. Samfunns mål – Forslag

Basert på mandatet, behovsanalysen (ikke ferdig) og innspill fra verksted I foreslås følgende samfunns mål:

”Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfreds stiller behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv”

I teksten vil det defineres hva som legges i begrepet bærekraftig i denne sammenheng. Vi har tatt utgangspunkt i at begrepet karakteriserer økonomiske, sosiale (like muligheter, tilgjengelighet) institusjonelle og miljø- og klimamessige sider ved transportsystemet. Begrepet reflekterer også krav om robusthet og levedyktighet (vedvarende) i et langsiktig perspektiv.

Det ble på målseminaret pekt på at "bærekraftig" er et dynamisk begrep der ulike hensyn må veies, og også kan veies forskjellig over tid. Vi mener dette kan være en styrke og at det også speiler at det må være en tilstrekkelig fleksibilitet til at den politiske avveiningen mellom ulike hensyn kan endres over tid, innenfor noen rammer.

Forslaget sett i lys av krav til målformuleringer i konseptvalgutredninger

Samfunnsmålet skal vise oppdragsgivernes intensjon og ambisjon med tiltaket. Formuleringen over er et forslag til diskusjon. En diskusjon om samfunnsmålet bør ende ut i en presisering av tiltakets intensjon og ambisjon. Dette vil da også være førende for effektmålene. Behandlingen av samfunnsmålet i prosjekteiermøtet og på målseminaret viser at det er bred støtte bak ambisjonsnivået og intensjonen som reflekteres i målformuleringen – selv om selve formuleringen er noe justert i prosessen.

Samfunnsmålet skal være et uttrykk for den nytte eller verdiskaping som et investeringstiltak skal føre til for samfunnet. Nyttien i det foreslåtte samfunnsmålet kommer som følge av å tilfredsstille etterspørselen etter person- og næringstransport.

Et transportsystem som imøtekommer transportetterspørselen på en bærekraftig måte vil kunne utløse gevinster innen produktivitet, velferd, helse, arealbruk, naturressurser o.a.

Under gir vi en kort vurdering av samfunnsmålet basert på kravene til målformuleringer gjengitt i Finansdepartementets veileder nr. 10¹:

Veilederens anbefaling:

Samfunnsmål skal ikke være mer generelle enn at realiseringen til en viss grad kan tilbakeføres til prosjektet. Samtidig skal det være tilstrekkelig overordnet til at det gir en god begrunnelse for tiltaket og rom for vurdering av alternative konsepter.

Konsekvens: *Effekter for brukerne og virkninger for samfunnet som kan tilbakeføres til et gitt tiltak. Konsekvensene kan være positive og negative, forventete og ikke forventete.*

Relevans: *Graden av samsvar mellom tiltaket mål på den ene siden og brukernes og samfunnets behov, interesser og prioriteringer på den andre siden. Tiltakets relevans kan variere over tid enten som resultat av ny informasjon eller av utviklingen og endringer i brukernes eller samfunnets prioriteringer.*

Levedyktighet: *I hvilken grad tiltaket fortsatt bidrar til realiseringen av effektmål og samfunnsmål etter at prosjektet er ferdigstilt og gjennom den antatte levetiden. Vurdering av netto nytte over tid.*

Vår vurdering av målforslaget:

¹ www.concept.ntnu.no/Publikasjoner/Veileder/Veileder%20nr%2010%20Målstruktur%20og%20måloppnåelse.pdf

Dagens transportsystem i hovedstadsområdet og spesielt i sentrum av Oslo er sårbart og har kapasitetsproblemer flere steder i løpet av døgnet. Med en forventet befolkningsvekst vil det oppstå kapasitetsproblemer flere steder, og også i en større del av døgnet. Kapasitetsproblemer ett sted i systemet vil kunne forplante seg til andre steder.

Målformuleringen åpner både for etterspørselsdempende tiltak, kapasitetsforbedringer og tiltak som påvirker transportmønster og reisemiddelfordeling. Dette gir rom for vurdering av alternative konsepter, samtidig som realisering av aktuelle tiltak kan tilbakeføres til prosjektet.

Samfunnets og brukernes behov for mobilitet innenfor rammene som settes av klima- og miljøhensyn, samt hensynet til økonomi og fordeling/velferd ivaretas av samfunnsmålet. Kravet om relevans i forhold til mandat og utløsende behov er dermed ivaretatt.

Målformuleringen tilfredsstiller kravet til levedyktighet (se under).

Målformuleringene er på samme nivå og noenlunde samme form som samfunnsmålet i KVV Bypakke Kristiansand og KVV Regionpakke Bergen som begge fikk positiv omtale i kvalitetssikringen (KS1). Dette støtter også opp under at formulering møter kravene som kan forventes i kvalitetssikringsprosessen – selv om det alltid vil være svakheter og ulike synspunkter på en målformulering.

Eksempler KVV Regionpakke Bergen og KVV Bypakke Kristiansand

I 2040 skal Bergensregionen ha et transportsystem og utbyggingsmønster som gir god tilgjengelighet til viktige reisemål, og effektiv transport for brukerne.

På kort sikt: Bergen skal ha en bilandel og et reisemønster som sikrer lovpålagt krav for luftkvalitet i sentrale deler av Bergen.

KS1-kommentar:

Samfunnsmålene er avledet av behovsanalysen, og er bedre presisert i forhold til oppsummeringen av prosjektutløsende behov, ved at det i det overordnede samfunnsmålet legges vekt på både transportsystem og utbyggingsmønster, og at det kortsiktige samfunnsmålet er knyttet til luftkvalitet direkte.

Samfunnsmålet er formulert slik at det er med på å gi en retning for tiltaket ved at det beskriver relevante egenskaper ved den ønskede tilstanden etter gjennomføringen, og er tilstrekkelig presise som strategiske mål.

4. Effektmål – videre arbeid

Effektmål er et uttrykk for den direkte effekten av tiltaket, for eksempel den virkningen/ effekten tiltaket skal føre til for brukerne. Effektmålene skal være avledet av samfunnsmålet.

Brukerne av transportsystemet er i første rekke trafikantene. Trafikantene kan deles i næringstransport og persontransport. Persontransport kan deles inn i gåing, sykling, kollektivtrafikk- og bilreiser. Fremkommelighet, forutsigbarhet og reisetidsforsinkelser er mulige målområder for brukerne. Trafikantgruppene kan deles inn i ytterligere kategorier dersom dette er hensiktsmessig.

Miljø- og klimahensyn kan spesifiseres i målstrukturen eller formuleres som overordnede krav. Det samme gjelder mandatets krav om at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtrafikk, gåing og sykling.

Det kan være potensielle målkonflikter mellom økt mobilitet og klimahensyn, eventuelt også lokal luftkvalitet. Det kan også være målkonflikter mellom økt kapasitet og fremkommelighet på vei og et mål om at veksten i persontrafikken skal tas med kollektivtrafikk, gåing og sykling. Dette er problemstillinger som er under utredning.

Forslag til effektmål og overordnede krav vil utarbeides når samfunnsmålet er fastsatt.



DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

MOTTATT
JERNBANEVERKET
07 JULI 2014

201302912-15

Jernbaneverket
Postboks 4350
2308 HAMAR

Deres ref
210302912-13

Vår ref
12/456-

Dato
04.07.2014

KVU for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo – fastsetting av samfunns mål

Vi viser til brev av 28. mai d.å. med tilhørende notat hvor Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS gir sin anbefaling til samfunns mål for konseptvalgutredning (KVU) for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo. Forslaget har vært til behandling hos de tre oppdragsgiverne. I herværende brev gis en felles tilbakemelding fra de tre oppdragsgiverne på det foreslåtte samfunns målet.

Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS sin anbefaling til samfunns mål er:

”Et bærekraftig transportsystem i hovedstadsområdet som tilfredsstiller behovet for person- og næringstransport i et langsiktig perspektiv”

Hvordan samfunns målet inngår i arbeidet med konseptvalgutredningen er gjort nærmere rede for i ovennevnte notat.

I lys av den nærmere redegjørelsen for arbeidet med KVUen, synes det foreslåtte samfunns målet å være dekkende og inngår i en helhetlig og konsistent tenkning vedrørende prosjekt- utløsende behov, behovsanalysen mv.

Oppdragsgiverne slutter seg derfor til det foreslåtte samfunns målet.

For øvrig har oppdragsgiverne følgende merknader til det videre KVU-arbeidet:


I notatet side tre står følgende: ”Mandatet peker videre på mobilitet for befolkningen som et sentralt mål, samtidig som klimaforliket setter rammer for hvordan befolkningen i og rundt Oslo kan gis mobilitet. Mobilitet og fremkommelighet for befolkningen, næringsliv og

godstransport vil bli behandlet i effektmålene.” Oppdragsgiverne har ingen innvendinger til at disse forholdene adresseres i effektmålene, dette synes å være godt fundert med tanke på metodikken for konseptvalgutredninger. På den måten ivaretas blant annet føringene om at veksten i persontransporten i storbyområdene i framtiden skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.

Oppdragsgiverne merker seg at notatet (side 1) poengterer at blant annet resultater og føringer fra Plansamarbeidet i Oslo og Akershus og kommunedelplaner er viktige dokumenter det vil bli lagt vekt på i det videre arbeidet. Oppdragsgiverne understreker at dette er en viktig tilnærming slik at transportsystem og arealbruken i hovedstadsområdet utvikles på en samordnet måte. Det er derfor viktig at det i det videre arbeidet med blant annet effektmålene ses hen til det arbeidet som er gjort med regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus, og den videre politiske behandlingen av denne saken.

Når arbeidet med å analysere de mest aktuelle konseptene nærmere starter, er ett av konseptene som det skal ses nærmere på bl.a. ny jernbanetunnel under/gjennom Oslo. Dette tiltaket vil måtte ses i lys av forventet behov for togtransport i ulike markeder og i et langsiktig perspektiv. I behovsanalysen er det derfor viktig at det i tillegg til å vurdere transportetterspørselen lokalt, regionalt og nasjonalt, også ses hen til behovet for og etterspørselen etter internasjonal togtransport i framtiden.

Med hilsen


Cecilie Taule Fjordbakk (e.f.)
avdelingsdirektør


for Trond Helge Hem
underdirektør

Kopi:

Vegdirektoratet

Ruter AS

Akershus fylkeskommune

Oslo kommune – Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel

Finansdepartementet

