



Saksbeh.: Arne Stølan  
Telefon:  
Vår ref.: 2010/  
Deres ref.:

Dato: 27.04.2010

## Prosjekt 12

### **Nasjonal transportplan 2014 - 2023 - utkast til mandat for "Langsiktige kapasitetsutfordringer i Oslo-området"**

## 1. Formål og oppdrag

Retningslinje 1 for NTP arbeidet, datert 16. februar 2010, gir følgende beskrivelse av arbeidet med "Langsiktige kapasitetsutfordringer i Oslo-området":

### 5.2.7 Langsiktige kapasitetsutfordringer i Oslo-området

Kapasiteten og kapasitetsutnyttelsen av jernbanesystemet i Oslo-området er av stor betydning også for den øvrige jernbanevirksomheten i Norge. Videre inngår jernbanen i et tett samspill med den øvrige kollektivtransporten i dette området, noe som gjør god samordning og koordinering viktig. På denne bakgrunn bes etatene om en særskilt vurdering av de langsiktige kapasitetsutfordringene for jernbanen i Oslo-området. Det må i denne sammenheng skisseres hvilke transportbehov som kan forventes i Oslo-området på lang sikt, basert på forventet økonomisk utvikling og befolkningsvekst, jf også pkt 5.1 perspektivanalyse. Analysen for dette området må ha et betydelig lengre perspektiv enn fram til 2040.

Det må vurderes hvilken rolle jernbanen, ut fra sine fortrinn, kan og bør spille for å håndtere det økte transportbehovet for henholdsvis nærtrafikk i Oslo-området og IC-trafikken på Østlandet for øvrig, og hvilke implikasjoner det i så fall bør få for eventuelle prioriteringer av, og tidshorisonten for, store infrastrukturinvesteringer i disse områdene. Tilsvarende må godstransportens behov vurderes.

Det må vurderes hvor lenge dagens kapasitet antas å være tilstrekkelig, inkludert tiltak på kort og mellomlang sikt, før nye og omfattende transportinfrastrukturtiltak bør gjennomføres. En bør her legge vekt på samfunnsøkonomiske hensyn og ikke utelukkende kapasitetsmessige hensyn. Videre må det klarlegges og nærmere tidfestes når det er behov for å starte opp en planleggings- og byggeprosess for en eventuell tunnelloøsning, med oppstart av KVU/KS1 som første skritt. Fram til eventuelle nye tunnelloøsninger kan ferdig, må det utredes en strategi og plan for gradvis å øke kapasiteten på jernbanesystemet i Oslo-området.

Samferdselsdepartementet ber videre om at dette utredningsarbeidet gjøres i samarbeid med lokale myndigheter i Oslo og Akershus. Det bør utarbeides en strategi for en helhetlig utvikling av transportsystemet basert på mulighetene og begrensningene som ligger i de ulike delsystemene (veg, jernbane, t-bane, buss og sporvogn). Når det gjelder behovet for økt jernbanekapasitet, vil utvikling av felles knutepunkter, terminalfunksjoner for buss samt eventuelt behov for ny t-banekapasitet gjennom Oslo stå sentralt. Departementet er også opptatt av at det trekkes veksler på markedsmessige vurderinger fra de ulike transportoperatører i dette området, både i forhold til behov på mellomlang og lang sikt.

Ut fra ovenstående, samt tilbakemeldinger fra Styringsgruppen og Samferdselsdepartementet, legges følgende forståelse av Retningslinje 1 til grunn for arbeidet:

- Hovedoppgaven er å vise hvordan jernbanen i Oslo-området kan utvikles på lang sikt. Dette krever et helhetlig perspektiv på transportsystemet, inkludert hvilken betydning muligheter og begrensninger i ulike delsystemer kan ha for totalt transporttilbud.
- Arbeidet skal omhandle både person- og godstransport. Godstransport skal håndteres noe mer forenklet enn persontransport.
- Et svært langt tidsperspektiv skal legges til grunn. R1 angir at det skal jobbes med ”et betydelig lengre perspektiv enn fram til 2040”. Prosjektgruppen vil legge hovedtyngden av arbeidet på det langsiktige perspektivet (50 års sikt, 2060), men vil samtidig vurdere hva erkjennelser i et 2060 perspektiv kan ha å si på kort (2015) og mellomlang sikt (2030). Det svært langsiktige perspektivet gir metodiske utfordringer.
- Tidsperspektivet i kombinasjon med forventet, høy befolkningsvekst og en ambisjon om å utvikle hovedstadsområdet til en konkurransekraftig region internasjonalt, gjør det nødvendig å se hovedstadsområdet i et større geografisk perspektiv enn kun Oslo-området. En ytre geografisk avgrensning tilsvarende jernbanens IC-område, med særlig oppmerksomhet på Oslo-området, hvor kapasitetsproblemene antas å bli størst, synes som en hensiktsmessig geografisk avgrensning for arbeidet.
- Jernbanen skal ses i et større, regionalt og nasjonalt perspektiv. R1 legger størst vekt på etterspørselssiden når det regionale/nasjonale perspektivet omtales, men det antas at dette perspektivet også skal være med når jernbanens framtidige kapasitet vurderes.
- Samspillet mellom jernbane og øvrig transporttilbud skal vurderes. R1 er tydelig på at samspillet mellom jernbane og andre kollektive transportformer skal vurderes for persontransport. Det pekes på behov for å vurdere muligheter og begrensninger knyttet til det enkelte transportmiddel, og på behov for å utvikle knutepunkter for persontransport.
- Det skal arbeides særskilt med jernbanens kapasitetsutfordringer. R1 definerer at ”det skal vurderes hvor lenge dagens jernbanekapasitet i Oslo-området kan antas å være tilstrekkelig, inkludert tiltak som kan gjennomføres i påvente av en eventuell, ny tunnel”. Det forventes at det klarlegges og nærmere tidfestes når det er behov for å starte opp en planleggings- og byggeprosess for en eventuell tunnelløsning, med oppstart av KVU/KS1 som første skritt. Disse punktene gis særskilt oppmerksomhet i arbeidet.
- R1 slår fast at utredningen skal være tverretattlig, at utredningsarbeidet skal gjøres i samarbeid med lokale myndigheter i Oslo og Akershus. Videre skal det trekkes veksler på markedsmessige vurderinger fra de ulike transportoperatørene i området. Dette må følges opp videre ift organisering og prosess.

**Ut fra dette defineres arbeidets formål å være å frambringe et langsiktig perspektiv på utvikling av jernbanens rolle, kapasitet og infrastrukturbehov i hovedstadsområdet. Jernbanens utvikling skal sees i sammenheng med hvordan transportsystemet for øvrig kan utvikles, og hvordan arealbruk og andre rammevilkår kan påvirke framtidig transportetterspørsel til, fra og i Oslo-området.**

## 2 Avgrensninger og produkt

Ut fra ovenstående foreslås arbeidet å bestå av to hoveddeler som skal integreres:

- Totalperspektiv
- Jernbanespesifikke spørsmål

Totalperspektivet skal omfatte alle transportformer, og må ha med seg utvikling innenfor både persontransport og godstransport. Vurderingen av jernbanespesifikke forhold må bygge på totalperspektivet, og vil konsentrere seg om å besvare de spørsmål som konkret er stilt i Retningslinje 1.

### 2.1 Totalperspektiv

Kapasitetsutfordringene er en kombinasjon av hvilken etterspørsel og hvilket tilbud man har, hvordan tilbudet påvirker etterspørselen, og hvordan etterspørselen tilfredsstilles/reguleres.

Totalperspektivet håndteres i dette arbeidet først og fremst på lang sikt (50 års perspektiv, 2060). For å kunne si noe om en situasjon i 2060 er det viktig at man ikke er for bundet av dagens politiske eller strategiske dagsorden, da det er overveiende sannsynlig at vi i løpet av en slik periode vil oppleve både nyorienteringer og trendbrudd. Diskusjonen av totalperspektivet vil omfatte:

1. **En vurdering av dagens situasjon.** Vurderingen skal fange opp hva det er som har drevet fram utviklingen til i dag. Et perspektiv er at det er først i ettertid at dette kan beskrives ordentlig, og kanskje har vi enda ikke helt oversikt over alle forklaringene. Beskrivelsene må få fram at oppfattelsene av hva som er dagens situasjon og hvordan denne har utviklet seg kan variere, avhengig av hvilket verdigrunnlag som legges til grunn av den som beskriver "virkeligheten". Både krefter som bidrar til endring og til å motvirke endring er viktige. Dagens måloppnåelse beskrives (vedtatte hovedmål).
2. **En vurdering av drivkrefter og rammevilkår videre framover.** Som grunnlag for videre arbeid må det, på et overordnet og prinsipielt nivå, diskuteres hvilke av dagens drivkrefter og rammevilkår som fortsatt kan forventes å være til stede, og hvilke nye drivkrefter og rammebetingelser man må være oppmerksom på kan inntreffe. Arbeidet samordnes med den nasjonale Perspektivanalysen.
3. **En diskusjon av sentrale problemstillinger.** Det gjennomføres en diskusjon av noen utvalgte, sentrale problemstillinger i et 2060 perspektiv. Prosjektgruppen har så langt konstatert at følgende problemstillinger bør inngå i dette arbeidet:

Vekst, bystruktur og byutvikling. SSBs befolkningsprognose for Oslo-området viser stor vekst de kommende år. Hvordan skal denne veksten imøtekommes? Det konstateres samtidig at det ikke lenger er noen entydig befolkningsvekst i europeiske storbyer. Hva skyldes dette? Hva av dette må diskuteres for Oslo-området? Hvordan må byen utvikles for å tiltrekke seg den kompetanse og kapital som kreves for å være en konkurransedyktig storbyregion i 2060?

Framtidig atferd og transportetterspørsel. Hva er den gjensidige sammenhengen mellom arealbruk og transportsystem? Hva påvirker transportetterspørselen, og hvordan kan utviklingen påvirkes? Hvilken betydning vil endringer i befolkningens holdninger, alder, inntekt mv kunne ha for framtidig transportetterspørsel?

Omgivelser. Hvilken utvikling i miljø som rammebetingelse kan vi se for oss? Hvilke omgivelseskvaliteter må byens transportsystem bidra til? Hvordan vil omgivelsenes tålegrenser påvirke hvilken kapasitet det er mulig å tilby?

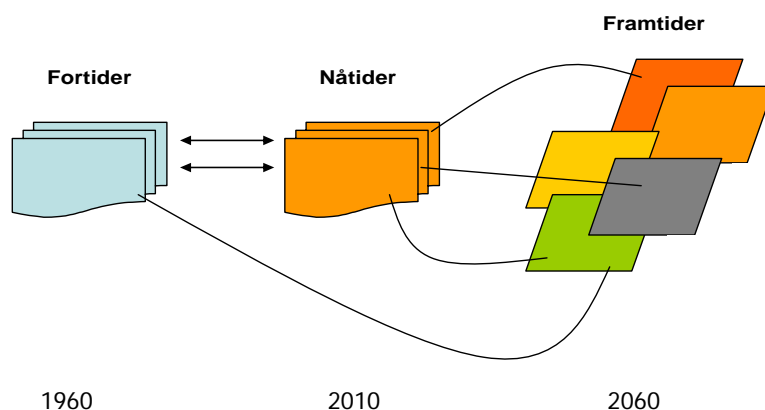
Kapasitet. Aktuelle problemstillinger er: Hvilke ulike elementer påvirker kapasitet og trengselsutfordringer i transportsystemet? Hvilket handlingsrom gir dette oss? Hvilke rollefordelinger mellom ulike transportmidler kan vi se for oss?

Andre rammevilkår. Hvordan kan organisatoriske, administrative og økonomiske vilkår påvirke hva som er realistisk å se for seg i et 50 års perspektiv?

4. **Alternative framtidssituasjoner.** På grunnlag av ovenstående drøftinger forsøkes det tegnet opp noen ulike framtidssituasjoner (3-4?) basert på mulige utviklingstrekk og mulige strategier. Det gjennomføres tilhørende, grove, framtidige situasjonsvurderinger for å få fram hva som kan oppnås med ulike strategier. Hvilke framtidssituasjoner som skal drøftes avklares som en del av arbeidet. En trendframskriving uten store endringer i utviklingsbaner skal være ett av framtidssituasjonene.
5. **Aktualisering på kort og mellomlang sikt.** Implikasjoner av hva man må være i stand til å møte på lang sikt, drøftes på kort (2015) og mellomlang sikt (2030).

Punktene 1-5 tenkes som en iterativ prosess, hvor funn på et sent trinn kan ha konsekvenser for, og kreve en ny runde, på et tidligere trinn i arbeidsprosessen.

Illustrasjon: Dynamisk tilnærming til mulige, framtidige situasjoner (perspektivistisk planlegging)



De metodiske utfordringer ved arbeidet er betydelige. Framgangsmåten som velges må være egnet til å fange opp endringer i folks dagligliv, for eksempel nye reisevaner og dermed nye kapasitetsbehov i ulike nett. Det vil være viktig å hente inn kvalifiserte deltakere også utenfor det tradisjonelle fagmiljøet i transportetatene for å belyse mulige utviklingsbaner og framtidssituasjoner.

Arbeidet avgrensnes geografisk slik at hovedstadsområdet drøftes i et Østlandsperspektiv, med særskilt vekt på å få fram kapasitetsutfordringene i Oslo-området. Det vil være nødvendig å vurdere å tilpasse geografiske avgrensninger til de ulike problemstillingene som drøftes.

## 2.2 Jernbanespesifikke spørsmål

Retningslinje 1 spesifiserer at følgende jernbanespesifikke problemstillinger skal vurderes:

- Hvilken betydning kapasiteten og kapasitetsutnyttelsen av jernbanesystemet i Oslo-området har for den øvrige jernbaneverksamheten i Norge
- Hvor lenge dagens kapasitet antas å være tilstrekkelig, inkludert tiltak på kort og mellomlang sikt, før nye og omfattende transportinfrastrukturtiltak bør gjennomføres
- En utredning av en strategi og plan for gradvis å øke kapasiteten på jernbanesystemet i Oslo-området fram til eventuelle nye tunnelloøsninger kan stå ferdig

- En tidfesting av når det er behov for å starte opp en planleggings- og byggeprosess for en eventuell tunnelløsning, med oppstart av KVVU/KS1 som første skritt.
- At tiltak på jernbane sees i sammenheng med det øvrig transporttilbudet, og at det vurderes hvordan tiltak på jernbanenettet kan påvirke tiltak ellers i transportsystemet

Besvarelsene av disse spørsmålene må baseres på drøftingene av totalperspektivet, samt allerede pågående arbeider internt i Jernbaneverket om

- Oslo som nav i jernbanenettet
- Strategi for IC-området
- Strekningsvise utredninger ifm NTP, som også inkluderer kapasitetssimuleringer

### **2.3 Leveranse**

Leveransen fra arbeidet vil være en helhetlig beskrivelse av mulige utviklingsretninger på lang sikt, og mulige måter å møte denne utviklingen på, med forslag til eventuelle føringer på kort og mellomlang sikt. Jernbanens utfordringer belyses særskilt, med utgangspunkt i de problemstillinger som er reist i Retningslinje 1. Det må jobbes særskilt med budskap, inkludert forankring og framstilling av dette. Hva som er hensiktsmessig detaljering må drøftes, både ut fra hva det er mulig å mene noe eksakt om, og hvilke forventninger til produkt som må oppfylles for at neste fase i arbeidet skal lykkes.

## **3. Organisering og sammensetning**

Utredningen er en av flere tverretatlige i forarbeidene til NTP. Arbeidet ledes av Jernbaneverket og arbeidsgruppen består av de statlige etatene.

- Prosjektet rapporterer til Styringsgruppen for NTP
- Prosjektleder: Arne Stølan, Jernbaneverket, Plan og utvikling
- Prosjektmedarbeidere:  
Randi Harnes, Statens vegvesen Vegdirektoratet  
Tom-Alex Hagen/Helge Gidske Naper, Statens vegvesen Region øst  
Åsa Nes, Jernbaneverket Plan og utvikling  
Peder Vold, Jernbaneverket Plan og utvikling øst

Det er avklart med Avinor og Kystverket at de ønsker en annen tilknytningsform til arbeidet enn deltakelse i prosjektgruppen. Det legges opp til bilaterale kontakter der dette vurderes som hensiktsmessig. I tillegg vil det være kontakt via prosjektlederforum og stormøter.

Departementet har bedt om at utredningen skal skje i samarbeid med lokale myndigheter i Oslo og Akershus. Det legges derfor opp til tett samarbeid med lokale aktører. Dette drøftes litt videre i kapittel 4, og vil være et sentralt punkt i den videre operasjonalisering av arbeidet.

Innenfor godkjent mandat og prosjektplan, har prosjektleder delegert myndighet. Programstyret skal involveres i valg og dilemmaer som ikke fremsto klart da rammene for oppdraget ble avtalt.

## **4. Samhandling med andre aktører**

Arbeidet vil bli utført av de statlige transportetatene, men oppgaven berører i stor grad lokale aktører i hovedstadsområdet.

Det pågår stor aktivitet i Oslo og Akershus innenfor feltet samordnet areal- og transportplanlegging. Det mest sentrale er plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus, som for tiden gjennomfører fire tematiske utredninger som grunnlag for planstrategi og videre samordnet areal- og transportplanarbeid. Faglige samarbeidsorgan knyttet til Oslopakke 3 er også i ferd med å starte opp sitt arbeid. K2012 viser Ruters interne analyse av fremtidig kapasitetsbehov og muligheter for ny kapasitetsøkende infrastruktur for kollektivmidler. I tillegg arbeider Statens vegvesen region øst med å utvikle en Veg- og gatenettstrategi for Oslo og Akershus, hvor bl.a trafikkregulerende virkemidler og kapasitet i transportsystemet er sentrale temaer.

I Jernbaneverket arbeides det med flere relevante prosjekter som kan være aktuelle å trekke veksler på. De mest aktuelle er IC-strategi, Strekningsvise utviklingsplaner og Kapasitet i Oslo-navet.

Det er således mange pågående prosesser og utredninger som kan være aktuelle å samhandle med. Dette søkes løst ved koordinerende møter med andre arbeider.

I tillegg må vi få til et samarbeid med relevant ekspertise på langsiktig planlegging, både for å finne ut hvordan vi skal arbeide med dette, og hva vi må arbeide mest med for å svare på de langsiktige kapasitetsutfordringene i Oslo-området.

Det foreslås ”ekspertseminarer” hvor også lokale myndigheter inviteres. Dette bør suppleres med enkeltmøter mellom prosjektgruppen og ulike miljøer/fagekspertise. I tillegg til norske eksperter innenfor transport og areal/befolkningsprognoser er det høyst aktuelt å ha kontakt med fremtidforskere, urbanister og byplanleggere, evt fra utlandet. Det foreslås å arrangere:

- To ½ dags seminarer med ekspertpanel (evt samordnet med nasjonal perspektivanalyse)
- Et forankringsseminar med lokale aktører med arealplan- og transportansvar
- 3-5 møter med utvalgte spesialister/kunnskapsinstitusjoner

En mulig skisse til innhold i seminarene er vist nedenfor. Den nasjonale Perspektivanalysen har også skissert fagseminarer som arbeidsform. Mulighetene for koordinering av tema og deltakelse på seminar avklares videre med denne gruppen.

Tid	Tema	Foreløpige ideer til bidragsyttere	Inviterte
Juni	Østlandet 2060 - utviklingstrekk og drivkrefter, påvirkningsmuligheter fremtidsbilder for hovedstadsområdet	En fremtidforskners blikk SSB om befolkningsprognoser 2060 AHO om Byen i 2060 BI/UiO (institutt for sosiologi/samfunnsfag) En by-ekspert fra utlandet Oslo Teknopol	Statsetatene Oslo kommune Fylkeskommuner/ Østlandssamarbeidet
Aug	Transport 2060 – bærekraftige konsepter for fremtiden	TØI/Urbanet Ruter/NSB SVRØ og JBV (oppsummerer statlige strategier med relevans for hovedstaden 2060) Bytransport - eksempelbyer Europa	Statsetatene Oslo kommune Fylkeskommuner NSB/Ruter/andre

Okt	Involveringsseminar – hensikt å informere og debattere innhold og konsekvenser av fremtidsbildene med lokale parter	Foreløpige hovedfunn fra prosjektet presenteres og det legges opp til diskusjon og debatt	Statsetatene Oslo kommune Fylkeskommuner NSB/Ruterandre Representanter fra bykommuner rundt Oslo?
-----	---	---	---

Avgrensing/innhold og deltakelse i seminarene må vurderes i videre arbeid.

## 5. Samhandling med øvrige NTP-prosjekter

Ovenfor er det vist et særskilt behov for samordning med den nasjonale Perspektivanalysen. Det er samordnings- og samarbeidsflater med de andre NTP prosjektene, for eksempel

- Med Byområdene om byutvikling og innhold i transportstrategier
- med Klima og miljø når det gjelder teknologi og rammebetingelser
- med Godsknutepunkter når det gjelder vår håndtering av godsproblematikk
- med Personknutepunkter når det gjelder samordnet utvikling av viktige knutepunkter
- med Regional utvikling når det gjelder framtidig utbyggingsmønster i Østlandsområdet
- med Revisjon av målstruktur når det gjelder vurderinger av måloppnåelse
- med Transportanalyse når det gjelder framskrivninger
- med Metode når det gjelder håndtering av samfunnsøkonomiske vurderinger

Det vil være jevnlig kontakt mellom de tverretatlige prosjektene og programstyret/sekretariatet. I løpet av våren og høsten vil det bli invitert til 2 stormøter hvor alle deltagere i de ulike prosjektgruppene i NTP arbeidet møter hverandre. Det er vesentlig at hver av de tverretatlige prosjektlederne tar kontakt med sekretariatet for avklaringer underveis og ved behov. Prosjektlederne må også holde innbyrdes kontakt når oppgavene grenser til andre prosjekter. Det vises her til jevnlig prosjektledermøter som prosjektgruppa inviterer til. Aktuelle tema for prosjektledermøter er status, koordinering, behov samt aktuelle leveranser.

## 6. Budsjett og anskaffelser

Prosjektgruppen ser et behov for å knytte til seg følgende ekspertise:

- Bidrag fra forsknings- og utredningsmiljøer. Bidragene vil både kunne omfatte interessante erfaringer og kunnskaper, og metodiske spørsmål.
- Nødvendige midler for kontakt med andre byer. Det kan være aktuelt både å oppsøke slike byer, invitere dem til oss, og å kjøpe erfaringssammenstillinger rettet mot vårt formål
- Prosessbistand. Prosjektet bør knytte til seg profesjonell prosess- og kommunikasjonsbistand for å få til en målrettet og gjensidig forankring av problemstillinger og løsninger. Det bør også jobbes profesjonelt med form og innhold i seminarer, slik at den ressursinnsats som legges i disse gir størst mulig uttelling.

- Ferdigstilling av sluttleveranse. Kompleksiteten i materialet krever at det legges vekt på å få fram budskapet på en tilgjengelig og profesjonell måte. Dette krever bl.a profesjonell bistand til visualisering.
- Arrangementskostnader for seminarer og møter.

Prosjektgruppen vurderer det som mer relevant å foreta flere små eksterne innkjøp enn ett stort, for å kunne hente impulser fra flere miljøer. Samlet ressursbehov for ekstern bistand vurderes å ligge på 600.000 kroner.

## **7. Teknisk gjennomgang**

Prosjektgruppen tar sikte på å gjennomføre en teknisk gjennomgang /utsjekking med en utenforstående av utredningens mål, mandat og arbeidsopplegg i august. Dette som en støtte og kvalitetssikring av arbeidsopplegget.

## **8. Framdriftsplan og milepæler**

Viktige milepæler er:

- 7. mai: Godkjent mandat fra Styringsgruppen
- 15. mai: Godkjent prosjektplan
- 14. juni: NTP Stormøte
- 15. juni: Første fagseminar
- 25. aug: Andre fagseminar
- 1. sept: Evt korrigeringer iht. teknisk gjennomgang
- 10. sept: Utkast til Nasjonal perspektivanalyse foreligger
- 21. sept: NTP Stormøte (2 dager)
- 15. okt: Lokalt involveringsseminar
- 5. nov: Foreløpig prosjektrapport leveres Programstyret
- 19. nov: Ferdig prosjektrapport
- 28. jan: Avslutning fase 1: Etatene og Avinor leverer rapport fra utredningsfasen til dept

En mer gjennomarbeidet og komplett fremdriftsplan vil bli utarbeidet som del av prosjektplanen.