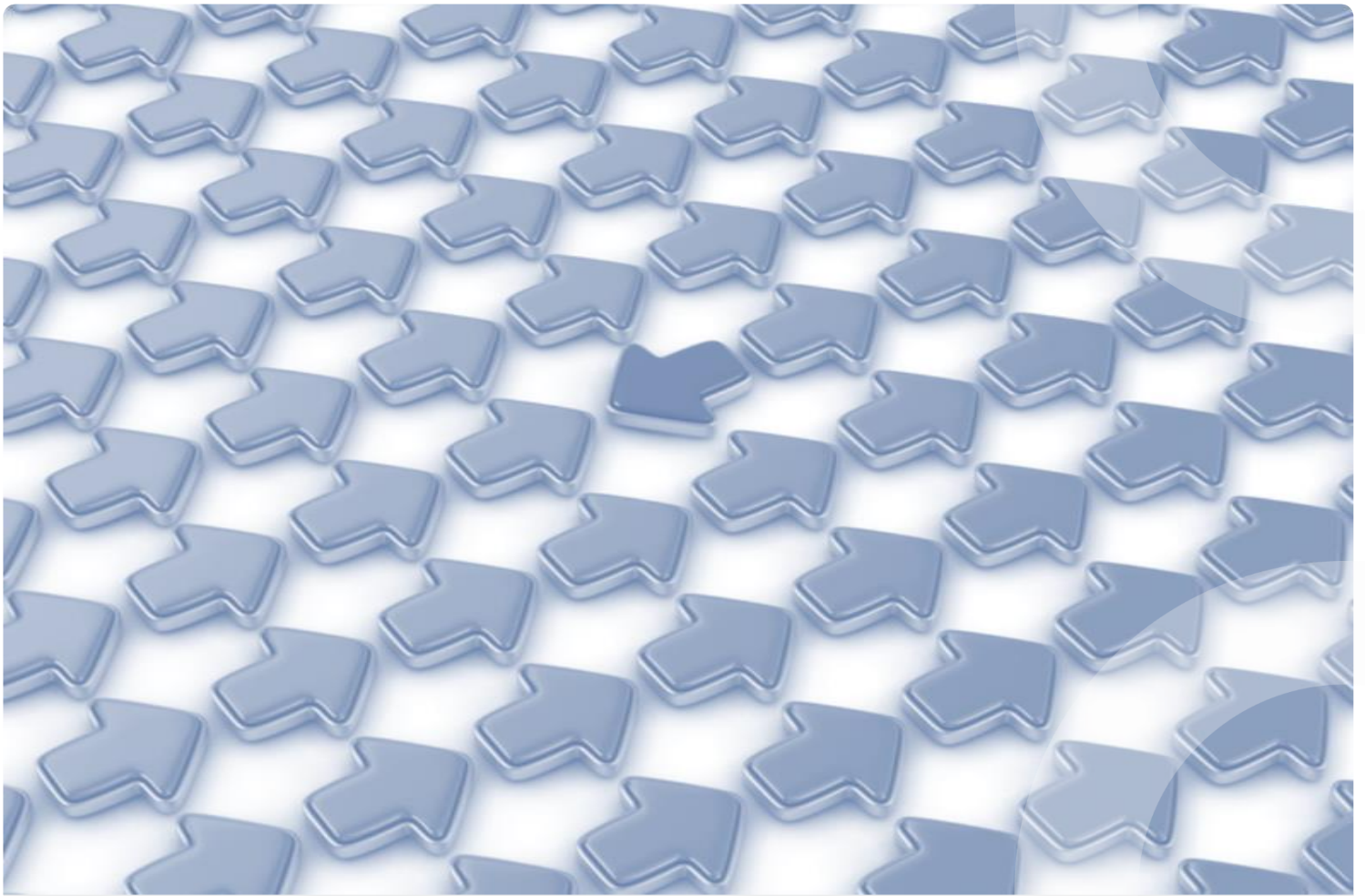




Hvordan bør målkonflikter håndteres i statlige investeringsprosjekter?

Utført på vegne av Forskningsprogrammet Concept ved NTNU

Om Oslo Economics og Atkins Norge

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Atkins Norge er et av Norges ledende konsulentselskaper innen rådgivning, beslutningsstøtte, ledelse og styring av prosjekter. Atkins Norge kjernekompetanse er prosjektarbeid, og har siden oppstarten av Terramar i 1987 hatt sentrale roller i planlegging og gjennomføring av noen av de mest krevende prosjektene i Norge.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Fra samfunnsøkonomiske og andre økonomiske analyser har vi bred erfaring med å identifisere og vurdere virkninger av ulike tiltak. Vi prissetter nyttevirkninger og kostnader, eller vurderer virkninger kvalitativt dersom prissetting ikke lar seg gjøre.

Hvordan bør målkonflikter håndteres i statlige investeringsprosjekter?/ nummer 2020_24

© Oslo Economics, 17. april 2020

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Managing Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. 996 28 812

Illustrasjon: iStockphoto.com

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning	7
1.1 Bakgrunn og formål	7
1.2 Avgrensninger i denne studien	7
1.3 Metode	7
2. Målkonflikter i statlige investeringsprosjekter	9
2.1 Om målkonflikter	9
2.2 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen for konseptvalgutredninger	11
2.3 Håndtering av målkonflikter i konseptvalgutredningen	12
2.4 Eksempler på målkonflikter i statlige investeringsprosjekter	15
2.5 Problemstillinger som særlig vurderes i case-studiene	15
3. Case: KVV Haugesund	17
3.1 Mandat	17
3.2 Organisering	17
3.3 KVV-ens innhold og anbefaling	18
3.4 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?	21
3.5 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter	24
4. Case: KVV Oslo-Navet	27
4.1 Mandat	27
4.2 Organisering	27
4.3 KVV-ens innhold og anbefaling	27
4.4 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?	29
4.5 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter	33
5. Case: KVV Trondheim – Steinkjer	36
5.1 Prosjektidé	36
5.2 Mandat	36
5.3 Organisering	36
5.4 KVV-ens innhold og anbefaling	36
5.5 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?	38
5.6 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter	41
6. Anbefalinger til fremtidige statlige investeringsprosjekter	43
6.1 Sentral målkonflikt mellom biltrafikk og miljø og klima	43
6.2 Dilemmaer ved beslutnings- og analyseprosess	44
6.3 Tilrådinger	47
7. Referanser	48

Sammendrag og konklusjoner

Et vellykket statlig investeringsprosjekt kjennetegnes av at det løser et samfunnsbehov på en kostnadseffektiv måte. For å sikre effektiv ressursbruk, bør statlige investeringer samsvare med viktige prioriteringer i samfunnet. Samfunnet har imidlertid ulike mål og behov, som kan berøres av et investeringstiltak, og et investeringstiltak som bidrar positivt til oppnåelse av et mål, kan samtidig bidra negativt til andre mål. Denne rapporten undersøker slike målkonflikter.

Formålet med studien

Denne studien drøfter og gir råd om håndtering av målkonflikter i den tidlige fasen av store statlige investeringsprosjekter. Hovedformålet er å ha et positivt og læringsorientert perspektiv på hvordan målkonflikter kan løses for å få bedre statlige investeringsbeslutninger.

Analysen er primært basert på case blant konseptvalgutredninger (KVU) og kvalitetssikringsrapporter (KS1), som utarbeides i denne tidlige fasen. Vi har valgt case fra samferdselssektoren ettersom dette er en sektor hvor det ofte oppstår krevende målkonflikter.

Studien er gjennomført på oppdrag fra Forskningsprogrammet Concept ved NTNU.

Oslo Economics og Atkins Norge er ansvarlige for innholdet i denne rapporten og står for rapportens anbefalinger. Som en del av oppdraget ble det opprettet en referansegruppe bestående av Morten Welde fra Concept, Per Pedersen fra Jernbanedirektoratet, Ulf Haraldsen fra Statens vegvesen og Petter Næss fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. Referansegruppa har kommet med innspill til forståelsen av KVU-rapportene og problemstillingene for oppdraget, men støtter ikke nødvendigvis anbefalingene i denne rapporten.

Målkonflikter i samferdselssektoren

I forbindelse med investeringstiltak i samferdselssektoren er det ofte behov for å veie ulike målsetninger opp mot hverandre. Det er flere potensielle målkonflikter blant de tre hovedmålene i Nasjonal transportplan 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)):

- Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet
- Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen
- Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser

Bedre framkommelighet skal bidra til å styrke verdiskaping og økonomisk vekst. Samtidig skal klimautslipp og miljøskadelige virkninger reduseres. Det skal heller ikke forekomme trafikkulykker, og på sikt er målet at ingen skal omkomme eller bli hardt skadet i trafikken. I teorien trenger ikke disse målene å være i konflikt. Teknologiske nyvinninger og nullutslippsbiler kan kanskje på sikt gjøre det mulig å oppnå disse målene samtidig. Tradisjonelt har imidlertid veiprojekter som fokuserer på bedret framkommelighet og økt verdiskaping vært ledsaget av økt trafikk med fossilt drivstoff, og dermed høyere klimagassutslipp. I tillegg medfører typisk aktiviteten i bygg- og anleggsfasen også klimagassutslipp og kan innebære inngripen i både naturmiljø og jordbruksarealer. I praksis må derfor målet om bedre framkommelighet veies opp mot målet om reduserte klimautslipp.

En kompliserende faktor er at det kan være usikkerhet om hvilke virkemidler som bidrar til å oppnå målene på en best mulig måte og usikkerhet om hvilke virkninger disse virkemidlene vil gi. Kanskje velges et virkemiddel som vil bidra positivt til måloppnåelsen på ett område, men så viser det seg i ettertid at det oppstår virkninger som er negative for måloppnåelsen på andre områder. En annen kompliserende faktor er at politiske målsetninger har ulik grad av prioritet, støtte og forankring i samfunnet, og disse forholdene endrer seg også over tid. Eksempelvis har målsetningen om nullvekst i personbiltrafikken i de store byene fått økt tyngde over tid. For en utreder skaper dette usikkerhet om hvor tungt ulike behov og målsetninger bør vektlegges.

At det eksisterer målkonflikter, er ikke et problem i seg selv. Som regel vil alle tiltak ha både positive og negative virkninger som må veies opp mot hverandre når en tar beslutninger. Utfordringen oppstår når et tiltak bidrar negativt for oppnåelsen av noen samfunns mål, samtidig som at dette ikke er tilstrekkelig anerkjent eller vektlagt i beslutningsgrunnlaget eller beslutningsprosessen. Da risikerer en at investeringsbeslutningen blir

suboptimal for samfunnet ut fra de samlede behovene. Det kan også være krevende å prioritere ulike hensyn i situasjoner hvor det er store fordelingsvirkninger - det vil si at noen grupper særlig påvirkes i positiv eller negativ forstand. Det kan også være krevende dersom ulike prinsipielle hensyn må veies opp mot hverandre.

Vurderinger og tilrådninger

Vi har vurdert hvordan målkonflikter håndteres i arbeid med KVVU-er med utgangspunkt i tre case-utredninger:

- KVVU Haugesund (2015) vurderer transportløsninger i Haugesund og omegn. KVVU Haugesund er valgt som case ettersom KVVU-en tar for seg utviklingen av transportsystemet i et typisk norsk byområde med en riksvei (E134) som går gjennom byområdet. Det er i KVVU-en målkonflikter knyttet til hvordan framkommelighet skal prioriteres i forhold til hensynet til en miljøvennlig utvikling av transportsystemet i byområdet.
- KVVU Oslo-Navet (2015) beskriver hvilket kollektivt transporttilbud som må utvikles for å ta veksten i persontrafikken i hovedstadsområdet med kollektivtrafikk, sykkel og gange. KVVU-en er valgt som case ettersom utviklingen av kollektivtilbudet i Oslo berører ulike virksomheter og ulike forvaltningsnivå som til dels vil ha motstridende målsetninger og prioriteringer som må håndteres i KVVU-en.
- KVVU Trondheim-Steinkjer (2011) vurderer transportløsninger på strekningen Trondheim – Steinkjer. KVVU-en er valgt som case ettersom E6 og Trønderbanen går parallelt på strekningen, og det oppstår målkonflikter knyttet til om økt transportkapasitet på strekningen best kan dekkes gjennom tiltak på vei eller bane.

Fra gjennomgangen vår har vi identifisert følgende sentrale målkonflikter:

KVVU Haugesund:

- Konflikt mellom mål om nullvekst i personbiltrafikken og målsetning om god framkommelighet
- Konflikt mellom mål om mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehov og omkringliggende kommuners målsetninger for arealbruk
- Konflikt mellom målsetning om å styrke Haugesund sentrum og nullvekst i personbiltrafikken i byområdet

KVVU Oslo-Navet:

- Potensielle målkonflikter mellom ulike transportvirksomheter (metro vs. jernbane vs. vei)
- Potensiell målkonflikt mellom Oslo-Navet og Oslopakke 3
- Konflikt mellom mål om framkommelighet for næringstransport og miljøhensyn
- Konflikt mellom målsetninger om å styrke hhv. kollektiv, sykkel og gange
- Konflikt mellom målsetninger om økt kapasitet og arealpolitiske målsetninger

KVVU Trondheim-Steinkjer:

- Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og reduserte klimagassutslipp
- Konflikt mellom mål om å redusere næringslivets kjørekostnader og målsetning om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane
- Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og mål om å styrke attraktiviteten til kollektivtilbudet
- Konflikt mellom KVVU-ens samfunns mål om regionforstørring og mål om å planlegge areal- og transportutbygging på en måte som reduserer transportbehovet

I alle disse tre KVVU-ene er det en målkonflikt mellom hensynet til framkommelighet for biltrafikken versus klima- og miljøhensyn.

I tillegg ser vi eksempler på konflikter mellom kommuners målsetninger for arealpolitikken, som skal bidra til vekst og utvikling i egen kommune, og regionale og nasjonale målsetninger om en mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehovet. Denne målkonflikten var særlig tydelig i KVVU Haugesund.

De utvalgte KVVU-ene viser også at hensynet til klima og miljø har blitt mer fremtredende over tid. Mens hensynet til klima og miljø ikke fremgikk direkte av målsetningene til KVVU Trondheim-Steinkjer fra 2011, var det tydelige målsetninger om å nå nullvekstmålet for personbiltrafikken i KVVU Oslo-Navet og KVVU Haugesund som begge ble ferdigstilt i 2015. Ettersom nullvekstmålet for personbiltrafikken i de store byområdene først ble lansert i 2012 (Meld. St. 21 (2011-2012)) og har blitt tydeligere over tid, er det kanskje ikke så overraskende at nullvekstmålet kun fremgår av de nyere KVVU-enes målhierarki. Vi ser også at nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdene har fått økt prioritet i Nasjonal transportplan over tid. Dermed har også denne målkonflikten blitt mer betydelig over tid.

Utformingen av mandatet for KVVU-en har stor betydning for hvordan målkonflikter håndteres. Det er vanskeligere å håndtere målkonflikter i en KVVU når mandatet ikke har gitt føringer for hvordan målkonflikter bør håndteres. Mandatene for KVVU-ene har i ulik grad gitt føringer for hvordan målsetninger skal prioriteres.

KVVU Oslo-Navet skiller seg ut ved at det ble gitt en tydelig føring om at nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdet skulle prioriteres. I de andre KVVU-ene var det i større grad opp til KVVU-utrederne å prioritere mellom målsetninger. Etter vår vurdering er det også KVVU Oslo-Navet som i størst grad har håndtert målkonfliktene på en god måte, og dette henger trolig sammen med at prioriteringen av målsetninger var såpass tydelig i utgangspunktet.

Anbefalingene av konsept i de øvrige KVVU-ene indikerer at det er enklest å håndtere målkonfliktene ved å anbefale et konsept som skal bidra til å oppfylle alle definerte mål. Resultatet er at konseptene blir omfattende, og at effekten av det enkelte tiltak reduseres, fordi man anbefaler å gjennomføre tiltak som reelt sett er alternativer og som kan svekke måloppnåelsen samlet sett.

Transportvirksomhetene konkurrerer både om finansielle ressurser, om tilgang til arealer og i noen tilfeller om de samme transportmarkedene. Det kan derfor oppstå målkonflikter mellom transportvirksomhetene.

I de tre casene er målkonflikter mellom transportvirksomheter håndtert ved at ulike virksomheter har samarbeidet om å gjennomføre KVVU-ene. Ledelsen av KVVU-arbeidet har blitt løst på to forskjellige måter i mandatet; enten ved at Statens vegvesen leder arbeidet og at andre virksomheter er med på arbeidet (KVVU Haugesund og KVVU Trondheim-Steinkjer), eller at de ulike virksomhetene er likestilte (KVVU Oslo-Navet). Det ser ut til at samarbeid er positivt ved at det bidrar til at KVVU-en vurderer et bredt mulighetsrom og at det sikrer en helhetlig vurdering av ulike transportløsninger. På den andre siden kan delt ansvar øke risikoen for manglende prioritering av behov og for at mindre lønnsomme kombinasjonskonsepter blir anbefalt. Man kan ane et slikt resultat i KVVU Oslo-Navet, som skulle vurdere ny jernbanetunnel og/eller ny metrotunnel og anbefalingen var to nye jernbanetunneler og ny metrotunnel. Også i KVVU Trondheim-Steinkjer som ble utarbeidet i et samarbeid mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket anbefalte etaten et kombinasjonskonsept som innebar betydelige investeringer i både vei og jernbane på samme strekning.

Basert på gjennomgangen har vi følgende tilrådinger til tiltak for å avhjelpe målkonflikter. Siden vi har sett på case i transportsektoren vil anbefalingene være spesielt aktuelle for Samferdselsdepartementet, men vi antar at de kan være gyldige for andre sektorer også:

- Fagdepartementet bør allerede ved utforming av mandatet for KVVU aktivt ta stilling til hvilke målkonflikter som foreligger og gi føringer for hvordan ulike målsetninger bør prioriteres og hvordan disse bør håndteres i KVVU-arbeidet. Departementet bør også ta stilling til om målkonfliktene påvirker hvordan KVVU-arbeidet skal organiseres og avgrensningen av prosjektet. I Statens vegvesen har en de siste årene hatt på høring utfordringsnotatet som danner grunnlag for utarbeidelse av mandatet for KVVU-en. Dette kan være en hensiktsmessig praksis for å tidlig avdekke potensielle målkonflikter som det bør tas høyde for i mandatet for KVVU-en.
- Dersom det underveis i KVVU-arbeidet oppstår behov for å avklare målkonflikter og/eller hvordan disse bør håndteres, bør dette løftes til departementet.
- Målkonflikter på systemnivå, det vil si som går på tvers av flere prosjekter eller ulike virksomheter, bør som regel håndteres av departementet.
- Avgrensning av prosjektet bør vurderes konkret i det enkelte tilfellet.
- Departementet bør i større grad ta ledelsen av selve KVVU-arbeidet, for eksempel lede styringsgruppe for KVVU, for å sikre at man klarer å prioritere kryssende behov og mål. Dette gjelder særlig KVVU-er som dekker området til flere virksomheter.
- Kommuner og fylkeskommuner bør involveres tett, men bør bare være med i utarbeidelsen av KVVU-en dersom de er med på å finansiere løsningen. Vi anbefaler at det vurderes nærmere hvordan og i hvilket omfang man best kan involvere kommuner og fylkeskommuner i KVVU-prosessen.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og formål

Denne rapporten drøfter og gir råd om håndtering av målkonflikter i den tidlige fasen av store statlige investeringsprosjekter. Med statlige investeringsprosjekter menes prosjekter iverksatt med betydelig innslag av statlig finansiering eventuelt i kombinasjon med fylkeskommunal, kommunal eller privat finansiering.

Hovedformålet med studien er å ha et positivt og læringsorientert perspektiv på hvordan målkonflikter kan løses på en måte som fører til bedre statlige investeringsbeslutninger. Problemstillingen skal analyseres basert på casestudier av KVV/KS1-prosjekter. Studien skal både betrakte den analytiske prosessen og beslutningsprosessen.

Konkret skal studien:

- Dokumentere målkonflikter mellom virksomheter (horisontale målkonflikter) og mellom forvaltningsnivåer (vertikale målkonflikter), og erfaringer med å håndtere dette, gjennom studie av eksisterende litteratur.
- Trekke ut erfaringer og læringspunkter fra et antall case, fortrinnsvis blant KVV-/KS1-prosjektene. En kan benytte gode case, i betydningen at aktørene har lyktes godt med å balansere målkonflikter, eller dårlige case som det kan være noe av å lære av.
- Komme frem til anbefalinger til hvordan en kan sikre større grad av helhetstenkning i statlige investeringsprosjekter i fremtiden.

1.2 Avgrensninger i denne studien

I denne studien fokuserer vi på strategiske målkonflikter, med dette mener vi målkonflikter som er av relevans for konseptvalget (KVV/KS1). Studien fokuserer dermed på den tidlige fasen av statlige investeringsprosjekter. Det kan også i senere faser av prosjektet avdekkes målkonflikter når tiltakene skal detaljeres og gjennomføres, men slike målkonflikter vurderer vi ikke i denne rapporten. I valg av case fokuserer vi på samferdselssektoren og Samferdselsdepartementets portefølje ettersom dette er en sektor som særlig preges av sterke målkonflikter.

Casene vi har sett på er:

- KVV Haugesund (2015) vurderer transportløsninger i Haugesund og omegn. KVV Haugesund er valgt som case ettersom KVV-en tar for seg utviklingen av transportsystemet i et typisk norsk byområde med en riksvei (E134) som

går gjennom byområdet. Det er i KVV-en målkonflikter knyttet til hvordan fremkommelighet skal prioriteres i forhold til hensynet til en miljøvennlig utvikling av transportsystemet i byområdet.

- KVV Oslo-Navet (2015) beskriver hvilket kollektivt transporttilbud som må utvikles for å ta veksten i persontrafikken i hovedstadsområdet med kollektivtrafikk, sykkel og gange. KVV-en er valgt som case ettersom utviklingen av kollektivtilbudet i Oslo berører ulike virksomheter og ulike forvaltningsnivå som til dels vil ha motstridende målsetninger og prioriteringer som må håndteres i KVV-en.
- KVV Trondheim-Steinkjer (2011) vurderer transportløsninger på strekningen Trondheim – Steinkjer. KVV-en er valgt som case ettersom E6 og Trønderbanen går parallelt på strekningen, og det oppstår målkonflikter knyttet til om økt transportkapasitet på strekningen best kan dekkes gjennom tiltak på vei eller bane.

1.3 Metode

Dokumentstudier

Dokumentstudier innebærer innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata, og kan gi innsikt i både kvalitative og kvantitative data fra statistisk materiale. De mest sentrale kildene som er benyttet i case-studiene har vært KVV- og KS1-rapporten for de utvalgte casene, fylkeskommunale og kommunale planer, Nasjonal transportplan og andre relevante stortingsmeldinger. I tillegg har vi gjennomgått relevante Concept-rapporter som omhandler relevante tema for studien. Vi gjorde også enkelte litteratursøk innledningsvis for å undersøke om det var publisert forskningsartikler om problemstillingen målkonflikter i statlige investeringsprosjekter, men vi fant i liten grad relevante studier.

Workshop og dybdeintervjuer

Vi har gjennomført en workshop med referansegruppen. Denne har bestått av følgende representanter:

- NMBU v/Petter Næss
- Statens vegvesen v/Ulf Haraldsen
- Jernbanedirektoratet v/Per Pedersen
- NTNU Concept v/Morten Welde

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med Samferdselsdepartementet, representanter fra samferdsel og plan i fylkeskommune/kommune, samt prosjektledere for KVV-ene:

- Samferdselsdepartementet v/Bent Skogen (vei) og Cecilie Taule Fjordbakk (bane)
- KVVU Oslo-Navet og Oslo kommune Bymiljøetaten v/Terje Grytbakk
- Planmyndighet Akershus fylkeskommune v/Jon-Terje Bekken
- Planmyndighet Rogaland fylkeskommune v/Christine Haver
- KVVU Haugesund og Statens vegvesen v/Inge Alsaker
- Samferdsel Trøndelag fylkeskommune v/Erlend Solem

- Planmyndighet Trøndelag fylkeskommune v/Vigdis Landheim

Intervjuene ble gjennomført som semistrukturerte dybdeintervjuer. Dette er intervjuer hvor vi benytter en intervjuguide med enkelte spørsmål knyttet til ulike tema som skal diskuteres under intervjuet, men hvor det legges opp til at intervjuobjektene kan snakke fritt om forhold de mener er særlig relevant innenfor de ulike temaene for intervjuet. Ved bruk av en slik intervjueteknikk sørger vi for å få enkelte svar som kan sammenlignes på tvers av intervjuobjekter, samtidig som man åpner for andre gode innspill.

2. Målkonflikter i statlige investeringsprosjekter

2.1 Om målkonflikter

Et vellykket statlig investeringsprosjekt kjennetegnes av at det løser et samfunnsbehov på en kostnadseffektiv måte. For å sikre effektiv ressursbruk bør de statlige investeringer i størst mulig grad være relevante for brukernes behov og samsvare med viktige prioriteringer i samfunnet. Med andre ord må staten investere i «de riktige tingene» ut fra de samlede behovene. Samfunnet har imidlertid flere overordnede mål og behov, som direkte eller indirekte kan berøres av et investeringstiltak. Ofte vil et investeringstiltak som bidrar positivt til måloppnåelse på et område, samtidig kunne gi lavere måloppnåelse på andre områder. En målkonflikt eksisterer dersom oppfyllelse av én målsetning bidrar negativt til oppfyllelse av en annen målsetning.

Investeringstiltak innenfor samferdselssektoren kjennetegnes særlig av at det ofte er behov for at ulike målsetninger må veies opp mot hverandre. Det er flere potensielle målkonflikter blant de tre hovedmålene i Nasjonal transportplan 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)):

- Bedre framkommelighet for personer og gods i hele landet
- Redusere transportulykkene i tråd med nullvisjonen
- Redusere klimagassutslippene i tråd med en omstilling mot et lavutslippssamfunn og redusere andre negative miljøkonsekvenser

Bedre framkommelighet skal bidra til å styrke verdiskaping og økonomisk vekst. Samtidig skal klimautslipp og miljøskadelige virkninger reduseres. Det skal heller ikke forekomme trafikkulykker og på sikt er målet at ingen skal omkomme eller bli hardt skadet i trafikken. I teorien trenger ikke disse målene å være i konflikt. Teknologiske nyvinninger og nullutslippsbiler kan kanskje på sikt gjøre det mulig å oppnå disse målene samtidig. Tradisjonelt har imidlertid veiprosjekter som fokuserer på bedret framkommelighet og økt verdiskaping vært ledsaget av økt trafikk og dermed høyere klimagassutslipp. I tillegg medfører typisk aktiviteten i bygg- og anleggsfasen også klimagassutslipp og kan innebære inngripen i både naturmiljø og jordbruksarealer. I praksis må derfor målet om bedre framkommelighet veies opp mot målet om reduserte klimautslipp når ulike tiltak sammenlignes.

Målsetningen om nullvekst i personbiltrafikken i de store byene er en politisk målsetning som synes å ha fått økt tyngde over tid. Nullvekstmålet ble først

introdusert i Klimameldingen fra 2012 (Meld. St. 21 (2011-2012)). Her står det at: «Regjeringen vil ha som mål at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. I og omkring storbyområdene skal kollektivformål og sykkeltiltak gis økt prioritet ved fordeling av samferdselsbevilgningene». Nullvekstmålet ble videreført i Nasjonal transportplan 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)). Da var målsetningen formulert som: «Veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange». Også i gjeldende Nasjonal transportplan fremgår nullvekstmålet (Meld. St. 33 (2016-2017)). I gjeldende Nasjonal transportplan er det spesifisert at gjennomgangstrafikk, transport knyttet til offentlig og privat tjenesteyting, varetransport og godstransport er utelatt fra nullvekstmålet.

Målkonflikter kan være av ulik karakter. I noen tilfeller kan målsetningene på ulike områder være direkte motstridende. Eksempelvis kan to virksomheter ha målsetninger om å ta markedsandeler fra hverandre, målsetninger som åpenbart vil være i konflikt med hverandre. Det er umulig å oppnå begge deler samtidig.

Ofte er det imidlertid ikke målsetningene i seg selv som er direkte motstridende, men målkonfliktene oppstår fordi tiltak som bidrar til å oppnå noen målsetninger, samtidig gir virkninger som reduserer måloppnåelsen på andre områder. I valg av tiltak må en da vurdere hvilke mål og hensyn som skal prioriteres. En kompliserende faktor er at det ofte vil være usikkerhet knyttet til hvilke virkemidler som vil bidra til å oppnå målene på en best mulig måte og usikkerhet knyttet til hvilke virkninger disse virkemidlene vil gi. Kanskje velges et virkemiddel som vil bidra positivt til måloppnåelsen på ett område, men så viser det seg i ettertid at virkemiddelet gir virkninger som er negative for måloppnåelsen på andre områder. Eksempelvis kan det være usikkert om det å bygge en bredere vei på en strekning for å bedre trafiksikkerheten og redusere antall utforkjøringer og møteulykker, også vil kunne gi økt biltrafikk og økte klimagassutslipp.

En annen kompliserende faktor er at politiske målsetninger har ulik grad av prioritet, støtte og forankring i samfunnet og disse forholdene endrer seg også over tid. For en utreder skaper dette usikkerhet knyttet til hvor tungt ulike behov og målsetninger bør vektlegges. At det eksisterer målkonflikter, er ikke et problem i seg selv. Som regel vil alle tiltak ha både positive og negative virkninger som må veies opp mot

hverandre når en tar beslutninger. Utfordringen oppstår når et tiltak bidrar negativt for oppnåelsen av noen samfunns mål, samtidig som at dette ikke er tilstrekkelig anerkjent eller vektlagt i beslutningsgrunnlaget eller beslutningsprosessen. Da risikerer en at investeringsbeslutningen blir suboptimal for samfunnet ut fra de samlede behovene. Det kan også være krevende å prioritere ulike hensyn i situasjoner hvor det er store fordelingsvirkninger – det vil si at noen grupper særlig påvirkes i positiv eller negativ forstand. Det kan også være krevende dersom ulike prinsipielle hensyn må veies opp mot hverandre. Et aktuelt eksempel er hvordan vindmøllers betydning for klima skal veies opp mot de negative konsekvensene de har for uberørt natur.

Ulike typer målkonflikter

I statlige investeringsprosjekter kan det eksistere både **interne** og **eksterne** målkonflikter. Vi definerer at det foreligger en **ekstern målkonflikt** dersom et tiltak bidrar positivt for de prosjektspesifikke målene, men negativt for andre målsetninger i samfunnet som ikke er en del av prosjektets målhierarki. Vi er først og fremst opptatt av eksterne konflikter mot andre målsetninger av samfunnsmessig betydning. Det vil si politisk vedtatte målsetninger på lokalt eller statlig nivå.

Det kan også oppstå målkonflikter innad i et investeringsprosjekt dersom målsetningene for et prosjekt er motstridende i den forstand at det er krevende å komme frem til ett virkemiddel som bidrar til å oppnå samtlige av prosjektets målsetninger. Dette definerer vi som **interne målkonflikter**. Dersom det foreligger interne målkonflikter vil tiltak som adresserer ett av målene gjerne ha negative virkninger for andre av prosjektets målsetninger. I slike prosjekter vil det være spesielt krevende å velge virkemidler som innebærer en riktig balansering og prioritering av ulike målsetninger.

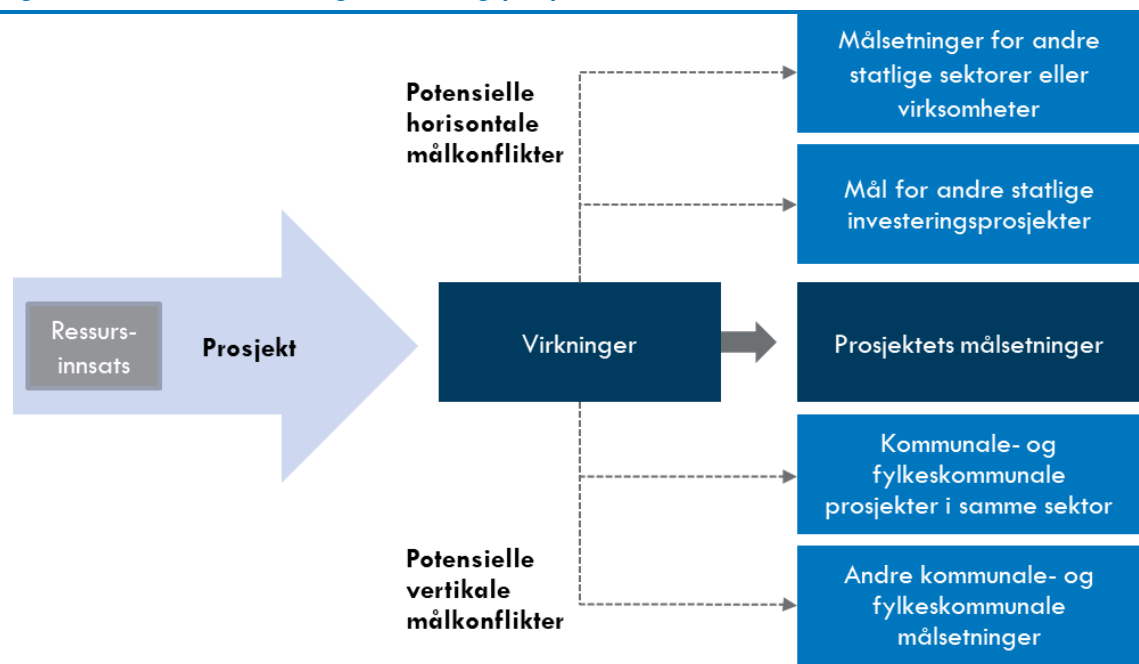
Ulike forvaltningsnivå har ofte ulike behov og interesser. Samtidig vil en være avhengig av et godt samarbeid mellom stat, fylkeskommune og kommune for at et statlig investeringstiltak kan lykkes med sine målsetninger. Dette gjelder særlig i samferdselssektoren. Virkemidlene for areal- og transportutviklingen er eksempelvis fordelt på tre forvaltningsnivåer og ulike aktører:

- Kommunene har ansvaret for kommunal planlegging og arealutvikling, kommunalt veinett og parkeringspolitikk, og har tettest kontakt med grunneiere og lokalt næringsliv.
- Regionale etater utarbeider regionale planer, saksbehandler kommunale planer, og har ansvar for fylkesveinett, kollektivtransport og regional tilrettelegging for gange og sykling.
- Statlige myndigheter har ansvar for riksveinett, jernbane, flyplass, utvikling av sjøfartsledd og nasjonal havnopolitikk, saksbehandling av kommunale planer, og har sektoransvar på transportsiden.
- Private aktører utarbeider detaljplaner og står for bolig- og næringsutbygging i regionen.

Dersom det er foreligger sterke målkonflikter mellom eksempelvis staten og kommunene, vil det kunne gi forsinkelser og merkostnader i gjennomføringen av prosjektene, og prosjektet vil kanskje i mindre grad gi den forventede nytten etter at det har blitt realisert. En er derfor avhengig av at planleggingen av transportsystemet og arealpolitikken er koordinert og gjensidig forpliktende på tvers av forvaltningsnivå.

Vi vil i denne studien særlig vurdere i hvilken grad det foreligger horisontale eller vertikale målkonflikter. Horisontale målkonflikter defineres som målkonflikter mellom ulike statlige sektorer eller virksomheter. Vertikale målkonflikter defineres som målkonflikter som oppstår mellom stat, fylkeskommune og kommune. Dette er illustrert i Figur 2-1.

Figur 2-1: Målkonflikter i statlige investeringsprosjekter



Kilde: Oslo Economics

2.2 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen for konseptvalgutredninger

I dette kapittelet beskriver vi først kort statens prosjektmodell. Deretter drøfter vi hvordan målkonflikter er tenkt håndtert i beslutningsprosessen for konseptvalgutredninger (KVU-er).

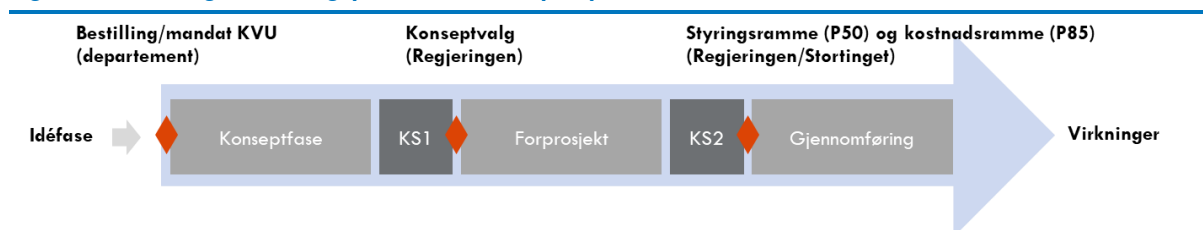
2.2.1 Overordnet om statens prosjektmodell

Finansdepartementet har utarbeidet en prosjektmodell for store statlige investeringsprosjekter som definerer faser og beslutningspunkter og krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av prosjektene. Prosjektmodellen er beskrevet i Rundskriv R-108/19 (Finansdepartementet, 2019). Rundskrivet gjelder for statlige investeringsprosjekter med anslått kostnadsramme over en terskelverdi som er 300 mill. kroner for digitaliseringsprosjekter og 1 mrd. kroner for øvrige prosjekter.

Fasene og beslutningspunktene i statens prosjektmodell fremgår av Figur 2-2.

Som figuren viser, innebærer statens prosjektmodell en faseinndeling med en idéfase, en konseptfase, en forprosjektfase og en gjennomføringsfase. Idéfase omfatter arbeidet med å avklare at det er, eller vil oppstå et problem som kan tilsa at det offentlige skal iverksette tiltak og vurdere hvordan dette bør utredes videre. Resultatet av idéfasen er et mandat for konseptfasen. Konseptfasen resulterer i et konseptvalg som skal gjennom ekstern kvalitetssikring (KS1) før konseptvalg tas. I den etterfølgende forprosjektfasen skal det utarbeides styringsunderlag og kostnadsanslag for det valgte konseptet som deretter gjennomgår ekstern kvalitetssikring (KS2). Etter en investeringsbeslutning i Stortinget, kommer gjennomføringsfasen av prosjektet.

Figur 2-2: Faser og beslutningspunkter i statens prosjektmodell



Kilde: Rundskriv R-108/19 (Finansdepartementet, 2019)

2.2.2 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen for konseptvalgutredninger

Den tidligste fasen i et prosjekt fra initiering og frem mot konseptvalg, omtales også gjerne som den strategiske eller politiske fasen. Ettersom målkonflikter bør håndteres tidlig for å sikre gode konseptvalg, vil vi særlig fokusere på håndtering av målkonflikter i denne fasen. Det kan også i senere faser av prosjektet avdekkes målkonflikter knyttet til tiltakenes detaljering og til selve gjennomføring av prosjektene, men slike målkonflikter vurderer vi ikke i denne rapporten. Ofte vil det imidlertid kunne avdekkes strategiske målkonflikter når prosjektet kommer til forprosjektfasen eller gjennomføringsfasen som viser seg å være dårlig håndtert i konseptfasen. I så fall vil dette være relevant funn for vår studie.

Premissene og føringene for KVVU-en som gis i mandatet i form av organisering, avgrensning, hvilket problem som skal løses, vil kunne ha betydning for håndteringen av målkonflikter. Concept har gjennomgått praksis for utforming av mandater (Samset & Welde, 2019). Formålet med mandatet er å gi utrederne og det offentlige en klar instruks om å avklare hva som er det utløsende problemet, hvorfor man eventuelt trenger tiltak på det aktuelle området, og hva man vil oppnå med dette. Samset og Welde (2019) vurderer ikke konkret hvordan potensielle målkonflikter blir håndtert i mandatet. Generelt finner de imidlertid at mandatene i for liten grad gir overordnede føringer med hensyn til behov, mål og forventet nytte, men at de på den andre siden i mange tilfeller setter unødvendige begrensninger for hva som er aktuelle konseptvalg. En aktuell problemstilling som vi vil vurdere i denne studien er derfor i hvilken grad mandatene bør gi føringer for håndtering av potensielle målkonflikter.

Hvem som gjennomfører KVVU-ene kan også ha betydning for håndtering av målkonflikter. Det finnes ulike modeller for gjennomføring av KVVU-er. Den typiske organiseringen av KVVU-er er at et departement bestiller en KVVU og utformer mandatet for KVVU-en, mens en underliggende etat får ansvaret for å gjennomføre utredningen. I samferdselssektoren organiseres imidlertid KVVU-arbeidet på en litt annen måte. Her er det etaten som først foreslår aktuelle utredninger til departementet. Deretter anmoder departementet etaten om å utarbeide et utfordringsnotat om det aktuelle investeringsprosjektet/tiltaksområdet. Utfordringsnotatet danner et sentralt grunnlag for å utforme mandatet for KVVU-en. I Statens vegvesens veileder til utfordringsnotatet står det at dette notatet skal synliggjøre hva det underliggende problemet er, hvilke interessekonflikter som eksisterer og eventuelle målkonflikter skal drøftes. I utarbeidelse av utfordringsnotatet er også Statens vegvesen normalt i

dialog med kommuner og fylkeskommuner. I senere KVVU-er har også Statens vegvesen sendt utfordringsnotatet på høring. På bakgrunn av dette utfordringsnotatet utarbeider departementet et mandat for KVVU-en som normalt er relativt kort, ettersom det normalt fastslår at utfordringsnotatet legges til grunn, og eventuelt gir presisjoner som typisk er av politisk art. Ofte fastsettes også samfunnsmålet i mandatet.

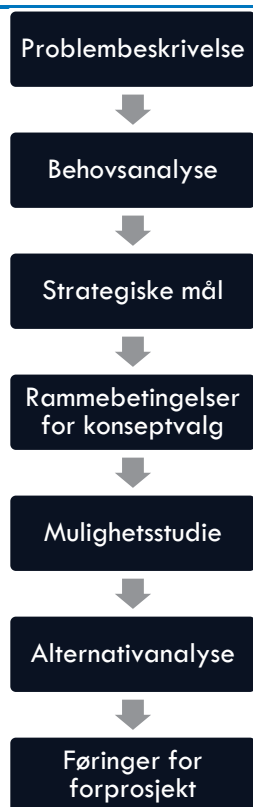
Ansvar for å utrede KVVU-er er ofte lagt til etater som også har ansvaret for de virkemidlene som vurderes som mest aktuelle. Dette kan i utgangspunktet være positivt ved at etaten har god sektorkunnskap, men samtidig vil det være en risiko for at etatene vektlegger egne mål og behov i konseptfasen og dermed begrenser mulighetsrommet til de virkemidler de selv rår over. Concept drøfter også dette i studien av mandater. De peker på at en i noen tilfeller har løst dette ved at flere etater, særlig innenfor transportsektoren, har fått ansvaret for en felles KVVU. Vi har i denne studien vurdert i hvilken grad tverretattlig samarbeid synes å være positivt for håndtering av målkonflikter. Vi drøfter dette nærmere i rapportens siste kapittel.

2.3 Håndtering av målkonflikter i konseptvalgutredningen

2.3.1 Konseptvalgutredningen

Statens prosjektmodell innebærer at det skal utarbeides en KVVU som skal vurdere underliggende behov, målsetninger for konseptene (dvs. hva samfunnet skal oppnå gjennom prosjektet), hvilke virkemidler som er relevante for å nå disse målsetningene og hvilke virkninger ulike tiltak gir. Det analytiske rammeverket skal i teorien bidra til en god håndtering av målkonflikter. KVVU-er gjennomføres som en logisk sammenhengende kjede av analyser som skal lede frem til en anbefaling om konseptvalg (Samset, Andersen, & Austeng, 2013). Figur 2-3 illustrerer de ulike stegene som inngår i en KVVU.

Figur 2-3: De ulike analytiske stegene i en KVV



Nedenfor gjengir vi kort innholdet i de ulike stegene basert på rundskriv R-108/19 (Finansdepartementet, 2019) som definerer krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten. Deretter drøfter vi hva som kan gi opphav til mangelfull håndtering av målkonflikter i selve KVV-en. Tidligere Concept-rapporter har gjort ulike vurderinger knyttet til den analytiske prosessen for KVV-er som er relevant for hvordan målkonflikter bør håndteres.

Problembeskrivelse

Problembeskrivelsen skal gjøre rede for hvilke uløste problemer som tilsier at det offentlige bør iverksette tiltak på området. Det skal fremkomme hva som er problemets omfang, hvor alvorlig det er og hvem som er eller blir berørt, uten å gå nærmere inn på hvordan problemet kan løses. I tidligere rammeavtaler om kvalitetssikring av KVV-er og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter inngått før 2019 har det ikke vært krav om problembeskrivelse, og dette er dermed et nytt krav fra 2019.

Behovsanalyser

Behovsanalysen vil være en kritisk fase for å avdekke potensielle målkonflikter. Ifølge rundskrivet skal behovsanalysen beskrive bredden i aktuelle, konkrete behov relatert til problembeskrivelsen, vurdert i et overordnet samfunnsperspektiv. Den skal inneholde en

kartlegging av relevante interessenter/aktører i en interessentanalyse. Analysen skal få frem hvem som berøres av tiltaket og avdekke interessekonflikter. Analysen må inneholde en vurdering av styrken i de ulike identifiserte behovene og det må fremkomme hvilke behov som skal legges til grunn for den videre utredningen.

Strategiske mål

Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket. Samfunns målet skal beskrive den positive tilstanden eller utviklingen som prosjektet skal bygge opp under. Effektmålene skal beskrive hvilke virkninger som søkes oppnådd for brukerne av tiltaket. I rundskrivet er det også spesifisert at: «Dersom det er flere effektmål, bør de være innbyrdes konsistente og prioritering mellom målene skal fremgå.».

Det gis også klare anmodninger om at potensielle målkonflikter skal synliggjøres:

«Det skal også vurderes om prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.»

Rammebetingelser

Rammebetingelsene skal omfatte et samlet sett betingelser som skal oppfylles for valg av konseptuell løsning og fremtidig drift. Rammebetingelser skal enten utledes av samfunns- og effektmålene eller være rammebetingelser som relateres til andre ikke-prosjektspesifikke mål og prinsipielle. I rammeavtaler om kvalitetssikring av KVV-er og forprosjekt for store statlige investeringsprosjekter før 2019, har begrepet krav blitt brukt om det som nå kalles rammebetingelser (se veileder for utarbeidelse av KVV/KL-dokumenter (Finansdepartementet, 2010)).

Mulighetsstudie

Ifølge rundskrivet skal problem, behov, mål og rammebetingelser sett i sammenheng definere et mulighetsrom. Det skal gjøres en bred vurdering av hvilke tiltak og virkemidler som kan bidra til å løse problemet uavhengig av hvilken statlig virksomhet som har ansvaret for virkemiddelet.

I mulighetsstudien skal det vurderes om ulike konseptuelle løsninger kan realisere mål og tilfredsstille de tiltaksspesifikke rammebetingelsene. Det gir grunnlag for en grovsiling av tiltak og det skal dokumenteres hvorfor noen konseptuelle løsninger velges vekk på et tidlig stadium.

Alternativanalyse

Alternativanalysen skal behandle de mest interessante og realistiske konseptuelle løsningene, innenfor mulighetsrommet, for det identifiserte samfunnsbehovet. Konseptene skal detaljeres så langt det er nødvendig (men ikke lengre) for å ta stilling til i hvilken grad de oppnår fastsatte mål og rammebetingelser, og for å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse med både prissatte og ikke prissatte virkninger.

Føringer for forprosjekt

I KVVU-en skal det på bakgrunn av den innsikten KVVU-en har gitt, gis føringer for forprosjektfasen som er vesentlige for en vellykket gjennomføring av prosjektet. Dette kan være forutsetninger for å oppnå nytteeffekter, informasjon om usikkerhet og risiko, eksterne aktørers interesser, krav til kompetanse eller andre ting.

2.3.2 Håndtering av målkonflikter i en konseptvalgutredning

KVVU-metodikken legger opp til at analysene er sekvensielle og at behovsanalysen skal danne grunnlaget for å vurdere hvilke tiltak og virkemidler som i størst mulig grad imøtekommer de samfunnsmessige behovene. Et viktig prinsipp er at KVVU-en skal beskrive den fulle bredden av samfunnsmessige behov og ikke bare prosjekteiers eller prosjektets perspektiv på behov. Dersom behovsanalysen blir for snever, vil videre prosjektets mulighetsrom kunne bli for snevert og investeringsbeslutningen kan bli suboptimal for samfunnet samlet sett. I prinsippet skal dermed målkonflikter håndteres gjennom en bred kartlegging av behov og mulige interessekonflikter. Gjennom en vurdering av styrken i ulike identifiserte behov settes premissene for hvilke behov og overordnede målsetninger som skal prioriteres i det videre KVVU-arbeidet.

Concept har i tidligere rapporter drøftet forhold ved behovsanalyser som kan øke risikoen for at potensielle målkonflikter ikke adresseres, se Næss (2005) og Jordal, m.fl. (2018). Rapporten av Næss ble imidlertid skrevet i samme år som KVVU/KS1-ordningen ble innført og KVVU-ene har trolig blitt bedre over tid. Mange av svakhetene som påpekes er imidlertid av generell karakter og er trolig til dels relevante også i dag. Jordal, m.fl. (2018) har gjennomgått 24 KVVU-er og på bakgrunn av dette vurdert hva som kjennetegner vellykkede KVVU-er. De finner at kun halvparten av KVVU-ene har drøftet overordnede samfunnsbehov grundig. På den annen side er ofte ulike interessegruppers behov relativt grundig kartlagt.

Næss (2005) påpeker at det er en svakhet ved mange behovsanalyser at de først og fremst beskriver behovet for en konkret løsning, mens det bredere spekteret av samfunnsmessige behov som kunne begrunne eller bli berørt av et investeringsprosjekt i den aktuelle situasjonen overses. Ofte undervurderes også behov knyttet til å minimere negative sidevirkninger eller maksimere positive sidevirkninger. Dette kan resultere i et svakt beslutningsgrunnlag og suboptimale virkninger. Dersom det attpåtil er politisk vedtatte målsetninger knyttet til å minimere eller maksimere sidevirkninger, tilsier det at minimering eller maksimering av sidevirkninger bør vektlegges i konseptvalget.

Behov og mål henger tett sammen. Med grunnlag i problembeskrivelsen og behovsanalysen skal det defineres mål for virkningene av tiltaket. Målsetninger kan betraktes som en intensjon om å oppnå en viss forventet behovstilfredsstillelse på et gitt fremtidig tidspunkt. Det kan drøftes hvordan det bør tas høyde for potensielle målkonflikter i formuleringen av rammebetingelser og målsetninger. Rundskrevet gir ingen klare føringer på dette området. Næss (2005) anbefaler at målene ikke kun bør reflektere de prosjektutløsende behovene, men også fange opp ønskene om å øke positive og minske negative sideeffekter. Ulempen ved å kun formulere målsetninger knyttet til de prosjektutløsende behovene, er at en da kanskje i større grad velger virkemidler som gir maksimal behovsdekning på områdene som målene er formulert for, mens en ikke tar høyde for behovet for å minimere mulige negative virkninger og/eller svekket måloppnåelse på andre områder. Jordal m.fl. (2018) påpeker samtidig behovet for å ha entydige mål for å klargjøre retningen for det en ønsker å oppnå. Dersom en skal ta høyde for behovet for å minimere negative sidevirkninger, kan det tenkes at det blir mer uklart hva en faktisk ønsker å oppnå.

Gjennomgangen Jordal m.fl. (2018), viste også at krav ble behandlet svært ulikt i KVVU-ene og at kravkapitlene var preget av at utrederne hadde ulike oppfatninger av hva det skal defineres krav for. Ofte var kravene rettet mot effekter og funksjoner. De vurderte at det i to tredjedeler av prosjektene var definert krav som virket unødig innsnevrende på mulighetsrommet. En måte å håndtere målkonflikter på, kan være å definere rammebetingelser knyttet til hvilken negativ påvirkning på måloppnåelsen på andre områder en er villig til å «akseptere». Hvor strengt kravene defineres vil imidlertid ha stor betydning for avgrensningen av mulighetsrommet.

Mulighetsstudien vil også ha betydning for håndteringen av målkonflikter. Dersom mulighetsstudien avgrenser seg til gitte virkemidler eller i realiteten kun vektlegger enkeltbehov, kan en

ende opp med at de aktuelle konseptene som vurderes i alternativanalysen gir dårlig behovsdekning samlet sett.

Dersom en ikke tar stilling til hvordan ulike målsetninger skal prioriteres, kan en på den andre siden ende opp med dyre kombinasjonsløsninger som skal bidra til å nå flere målsetninger samtidig, men som kanskje er svært dyre og samlet sett likevel gir dårlig behovsdekning.

2.4 Eksempler på målkonflikter i statlige investeringsprosjekter

Concept etterevaluerer mange av prosjektene som har gjennomgått ekstern kvalitetssikring. I disse etterevalueringene skal det blant annet drøftes om det foreligger betydelige målkonflikter. Etterevalueringene gir dermed nyttige eksempler på hvilke målkonflikter som ofte oppstår i statlige investeringsprosjekter.

Concept har oppsummert erfaringene med evaluering av de 20 første KS-prosjektene (Volden & Samset, 2017). Gjennomgangen av disse evalueringene viser at det var interesse- og målkonflikter i om lag 65 prosent av prosjektene (13 av 20 prosjekter). Ingen av disse prosjektene hadde vært gjennom KVV/KS1, og det har nok også påvirket håndteringen av målkonflikter. I veiprosjektene oppstod det særlig konflikter mot klima- og miljømål. Ofte oppstår det målkonflikter som følge av at forskjellige grupper i ulik grad drar nytte av prosjekter. I forsvarsprosjektene var det interessekonflikter knyttet til at ulike våpengrener hadde ulike oppfatninger om hvilket forsvarsmateriell som skal prioriteres. Et annet eksempel på målkonflikter som oppstår er når ulike geografiske regioner har ulike behov. Et eksempel på dette var i LOFAST hvor den valgte traseen var best for Lofoten, men ikke for Vesterålen og heller ikke for et regionalt mål om å integrere Lofoten og Vesterålen til én region. I dette tilfellet var heller ikke behovet for å integrere Lofoten og Vesterålen reflektert i målstrukturen, men ble vurdert å være et viktig hensyn i behovsanalysen.

I offentlige byggeprosjekter vil det ofte være målkonflikter knyttet til lokaliseringsvalget. Ofte oppstår det målkonflikter mellom ulike byer og regioner som ønsker å få byggeprosjektet til sin by/region for å øke antallet arbeidsplasser og styrke offentlige tilbud. Det kan også oppstå målkonflikter mot klimamålsetninger. Eksempelvis kan det være billigere å plassere offentlige bygg mindre sentralt som følge av lavere eiendoms- og tomtepriser. Samtidig vil en desentralisert plassering kunne føre til mer bilkjøring og dermed bidra negativt for oppnåelse av klimamålsetningene. Evalueringen av høgskolen i Østfold, nytt bygg på Remmen i Halden viste eksempler på hvilke målkonflikter som kan

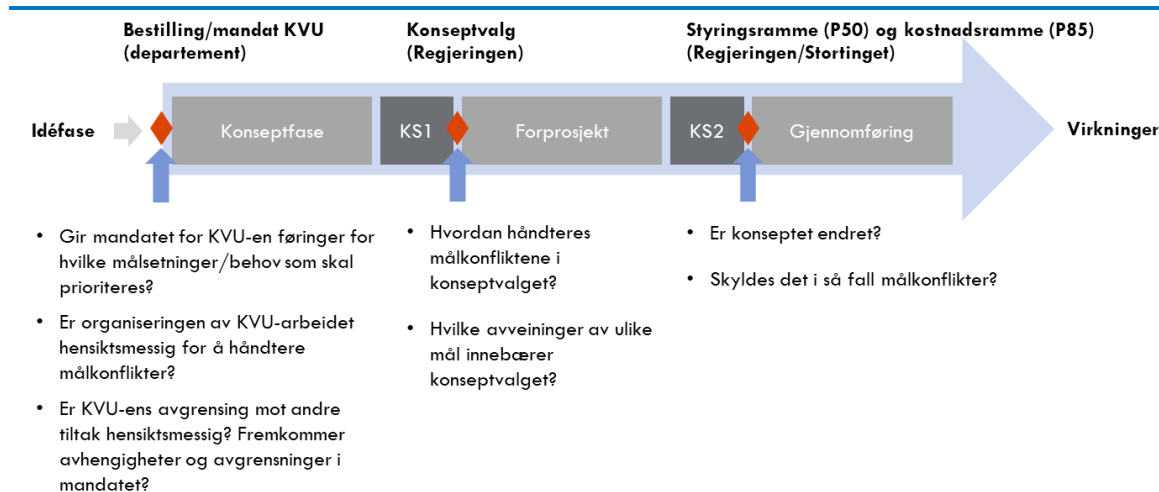
oppstå i byggeprosjekter (Volden, Lædre, & Finne, 2015). Her ble det valgt en lokasjon av høgskolen utenfor bysenteret i Halden. Evalueringen viste at lokaliseringsvalget bidro til en stagnasjon av Halden sentrum og skapte en omfattende biltrafikk som ikke bygger opp under nasjonale miljø- og klimapolitiske mål.

Hvordan et investeringstiltak avgrenses, kan også ha betydning for håndteringen av målkonflikter. Et eksempel på dette er investeringstiltaket Hardangerbrua. I et nasjonalt perspektiv er det vesentlige konkurranseflater mellom ulike veistrekninger mellom øst og vest og regionale målkonflikter knyttet til hvilke strekninger som bør prioriteres. Evalueringen av Hardangerbrua peker på at KVV-en av Hardangerbrua benyttet en relativt snever tiltaksavgrensning, gitt prosjektets rolle og plassering i et komplekst transportnettverk (Menon Economics, 2018). Videre ble regionale behov vektet tyngst. Dersom Hardangerbrua hadde blitt analysert ut fra nasjonale behov, kan det tenkes at det ville påvirket konseptvalget. Hardangerbrua understreker ifølge evaluator behovet for at beslutningsgrunnlaget for større investeringsprosjekter vurderer tiltakets virkninger i en større sammenheng og vurderer hvordan tiltaket påvirker øvrige investeringer og tiltak. Dette for å synliggjøre de totale virkningene av tiltaket for beslutningstakere, og potensielle målkonflikter mellom ulike aktører og regioner.

2.5 Problemstillinger som særlig vurderes i case-studiene

På bakgrunn av drøftingen over har vi utarbeidet noen problemstillinger knyttet til håndteringen av målkonflikter i beslutningsprosessen for konseptvalget og i den analytiske prosessen som vi særlig vurderer i case-studiene. Figur 2-4 viser hvilke problemstillinger vi vil vurdere knyttet til beslutningsprosessen for en KVV. For det første vil vi vurdere hvordan potensielle målkonflikter er vurdert i mandatet for KVV-en. Vi vil blant annet vurdere om det er gitt føringer for hvilke behov og mål som skal prioriteres, hvordan KVV-en er organisert, om KVV-ens avgrensning mot andre tiltak er hensiktsmessig og om det er vurdert hvordan vesentlige avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter skal håndteres i KVV-en. Selve konseptvalget besluttet av Regjeringen på bakgrunn av KVV-en og anbefalingene fra ekstern kvalitetssikrer. Vi vil også vurdere hvordan ulike målkonflikter er håndtert i selve konseptvalget og hvilke avveininger og prioriteringer som ble gjort. Videre vil det være interessant å vurdere om det er gjort endringer i konseptet frem mot Stortingets vedtak av prosjektets kostnadsramme på bakgrunn av KS2-rapporten, og om dette i så fall skyldes målkonflikter.

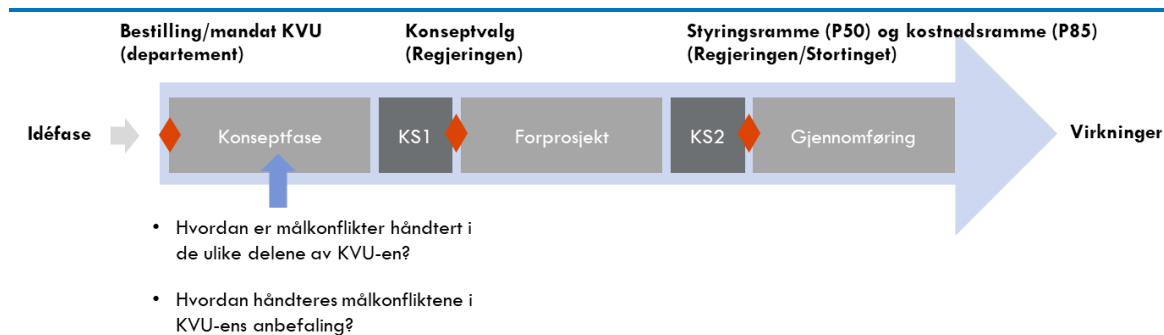
Figur 2-4: Problemstillinger som vurderes knyttet til beslutningsprosessen



Kilde: Oslo Economics

Vi vil også vurdere hvordan målkonfliktene er håndtert i de ulike delene av KVV-en og hvordan ulike hensyn er balansert i KVV-ens anbefalte konsept, se Figur 2-5.

Figur 2-5: Problemstillinger som vurderes knyttet til konseptvalgutredningen



Kilde: Oslo Economics

3. Case: KVV Haugesund

KVV Haugesund beskriver ulike strategier for fremtidig transport og infrastruktur i Haugesund og deler av omegnskommunene Tysvær, Karmøy og Sveio. KVV Haugesund er valgt som case ettersom KVV-en tar for seg utviklingen av transportsystemet i et typisk norsk byområde med en riksvei (E134) som går gjennom byområdet. Samfunnsmålet for KVV-en er todelt og inneholder potensielt motstridende målsetninger om en mer miljøvennlig byutvikling i Haugesund og omegn, samtidig som at E134 skal fungere som en effektiv transportåre for nasjonal trafikk.

3.1 Mandat

I bestillingsbrevet fra Samferdsdepartementet (SD) 6.2.2014 står det følgende:

«Departementet er kjent med at E134 fra Aksdal til Haugesund er underdimensjonert for dagens trafikkmengde. Det er et stort utbyggingspress i området, og det er viktig å sikre en god løsning for fremtidig korridor. Departementet legger til grunn at KVV-en ikke bare ser på strekningen E134 Aksdal-Haugesund, men at utredningen også belyser løsninger for hele byområdet. Sentrale problemstillinger bør være i hvilken grad fremtidig transportsystem i Haugesund skal baseres på bilbruk, og i hvilken grad legge opp til kollektive løsninger.»

Vegdirektoratet ble bedt om å utarbeide et utfordringsnotat som beskriver hovedutfordringer i utredningsområdet, organisering og fremdrift for KVV-en. Vegdirektoratet skulle også foreslå et samfunns mål for prosjektet.

Med utgangspunkt i dette utfordringsnotatet fra Vegdirektoratet utarbeidet SD et mandat for prosjektet. Mandatet for KVV Haugesund fra SD understreker at økt framkommelighet er en viktig målsetning, og at tiltakene må bygge opp under måloppnåelse. Samtidig presiserer mandatet at «det skal spesielt legges vekt på å vurdere alternativ utvikling av byområdet gjennom alternativ utvikling av kollektiv, gange og sykkel og personbilbruk». I tillegg fremhever mandatet at KVV-en spesielt skal ta for seg fremtidig utvikling av E134 som en tjenlig hovedåre for trafikken til og fra Karmøy havn, Haugesund flyplass Karmøy og Haugesund by.

Samferdsdepartementet presiserer i mandatet at KVV-en skal inneholde en rekkefølgevurdering av utbygging av tiltak, og at grenseflater til Haugalandspakken vurderes.

Samferdsdepartementet ber samtidig om at Avinor inkluderes på en hensiktsmessig måte, slik at forventet trafikkutvikling og eventuelle planlagte tiltak som kan være av betydning for vurderingene i KVV-arbeidet avdekkes.

Mandatet omtaler ikke prosjektutløsende behov spesifikt, men oppsummerer hovedutfordringene i området som er skissert i utfordringsdokumentet. Den første hovedutfordringen er knyttet til framkommelighetsproblemer, spesielt på E134 og fv. 47, på grunn av en kombinasjon av høy bilbruk i sentrumsområdene og høy pendlingstrafikk med personbil. Videre er transportsystemet i området dårlig tilrettelagt for gange og spesielt for sykkeltrafikk langs viktige hovedakser og kollektivtrafikkandelen er lav sammenlignet med andre byområder. Den siste hovedutfordringen er knyttet til at Karmsund bro enten må bygges ny eller må igjennom omfattende utbedringer, blant annet på grunn av vedlikeholdsetterlep og manglende tilbud for gående, syklist og tilrettelegging for kollektivtrafikk.

3.2 Organisering

KVV Haugesund ble utarbeidet av Statens vegvesen på oppdrag for Samferdsdepartementet. Prosjektgruppen ble ledet av en prosjektleder fra Statens vegvesen og prosjektgruppen bestod av fire prosjektdeltakere fra Statens vegvesen, i tillegg til prosjektleder, og tre prosjektdeltakere fra Rogaland fylkeskommune. Arbeidet ble ledet av en styringsgruppe i Statens vegvesen.

Rogaland fylkeskommune hadde i forkant av KVV-en utarbeidet en Regional plan for areal- og transport for Haugalandet (Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune, 2016) og en ønsket å dra nytte av disse erfaringene i arbeidet med KVV-en. Den regionale planen for areal og transport beskriver de langsiktige rammene for arealutvikling og transportutvikling i regionen og planområdet omfatter de ni kommunene Haugesund, Karmøy, Sveio, Tysvær, Utsira, Bokn, Vindafjord, Etne og Sauda.

3.3 KVV-ens innhold og anbefaling

Under beskriver vi kort KVV-ens innhold og anbefaling.

3.3.1 Behov

Behovsvurderingen i KVV-en er inndelt i prosjektløsende behov og viktige behov. De prosjektløsende behovene er som følger:

- Behov for å styrke Haugesund sentrum som attraktivt, tilgjengelig og bærekraftig regionsenter.
- Redusere vekst i persontransport gjennom mer kompakt og sentrumsrettet arealbruk.
- Behov for å styrke kollektivtrafikk og gang- og sykkeltrafikk i byområdet. Overføre transport til mer klimavennlige transportformer for å redusere utslipp og redusere behovet for veinettkapasitet.
- Sørge for samme framkommelighet som i dag for gods- og næringstransport, særlig i aksene langs fv. 47 og E134, blant annet for at transportkostnadene til næringslivet ikke skal øke.
- Bedre framkommelighet over Karmsundet for alle trafikantgrupper.

De viktige behovene opplistet i KVV-en er å bedre trafiksikkerheten i hele planområdet, spesielt i det overordnede veinettet som har majoriteten av ulykkene. I tillegg er det viktige behov å minske den negative miljøpåvirkningen fra transport, samt å ta hensyn til landskap, friluftsliv, kulturminner og landbruk.

3.3.2 Målsetninger og krav

Målstrukturen til KVV Haugesund består av to samfunns mål og fire effektmål (se Tabell 3-1). Det

første samfunns målet er at Haugesund byområde skal ha et transportsystem som gir god mobilitet for befolkningen og bygger opp om en miljøvennlig byutvikling med gange, sykkel og kollektivtransport. Den andre samfunns målet er at E134 skal fungere som en effektiv transportåre for nasjonal trafikk mellom Haugesund lufthavn Karmøy/Karmsund havn Husøy og Våg. Effektmålene er knyttet til ønsket arealutvikling, nullvekst i persontrafikken og god framkommelighet for nyttrafikken på E134. Effektmålene er ikke prioritert. KS1-rapportens vurdering er at effektmålene støtter opp under samfunns målene (Holte Consulting, 2016).

KVV-en spesifiserer også fire ønskede sideeffekter av eventuelle tiltak. Disse er knyttet til ønsket miljøpåvirkning og virkninger for Haugesund sentrum, trafiksikkerhet, samt universell utforming av holdeplasser og gang- og sykkelanlegg.

I KVV-en er det definert fem ikke-absolutte krav som er likestilte (se Tabell 3-1). Kravene er miljømessige, tekniske og funksjonelle krav samt øvrige myndighetspålagte krav. Ekstern kvalitetssikrer vurderer at det kun er kravet om at konseptene skal støtte opp om en arealutvikling i tråd Regional plan for areal- og transport for Haugalandet som er relevant for tiltakenes måloppnåelse (Holte Consulting, 2016). De øvrige kravene er i liten grad relevante for å avgrense mulighetsrommet. Særlig kravene knyttet til Karmsundbroens utforming vurderes som unødvendig i en konseptfase, mens kravet om endret reisemiddelfordeling over på mer miljøvennlige transportformer i større grad er en overordnet målsetning enn et krav.

Tabell 3-1: Målhierarki i KVV Haugesund

Samfunnsmål 1 Haugesund byområde skal ha et transportsystem som gir god mobilitet for befolkningen og bygger opp om en miljøvennlig byutvikling med gange, sykkel og kollektivtransport	
Samfunnsmål 2 E134 skal fungere som en effektiv transportåre for nasjonal trafikk mellom Haugesund lufthavn Karmøy/Karmsund havn Husøy og Våg	
Effektmål 1 Arealutvikling i samsvar med konsept «By og tettsted» i Regional plan for areal og transport på Haugalandet. Styrke Haugesund sentrum	Effektmål 2 Nullvekst i personbiltrafikken. Reisemiddelfordeling: 40 prosent av turene i og inn/ut av byområdet i 2062 må tas med miljøvennlig transport
Effektmål 3 Framkommelighet for nyttetraffikken på E134 fra Helganeskrysset til Aksdal skal være like god som i dag	Effektmål 4 Alle trafikanter skal ha god og trygg framkommelighet over Karmsund bru
Ønskede sideeffekter:	
Redusere negativ miljøpåvirkning fra transport	Universell utforming på alle holdeplasser og gang- og sykkelanlegg
Øke trafiksikkerheten for myke trafikanter spesielt	Styrke Haugesund sentrum som arena for arbeid, handel og fritid
Øvrige krav (ikke absolutte)	
<i>Krav fra andre myndigheter</i> Konseptene skal støtte opp om en arealutvikling i vedtatt konsept «By og tettsted» i ATP Haugalandet	
<i>Miljømessige krav</i> - Krav til endring av reisemiddelfordelingen over på mer miljøvennlige transportformer - En eventuell ny Karmsund bru vil ligge i et byområde med relativt flatt landskap rundt. Det må stilles krav til estetisk utforming av brua som er i samsvar med omgivelsene og funksjonen.	<i>Tekniske og funksjonelle krav</i> - Veinormalene gir føringer for utforming av nye veielement. - En eventuell ny bru over Karmsundet må ha min. seilingshøgde på 45 m og seilingstriangel i henhold til krav fra Kystverket
Kilde: Statens vegvesen (KVV Haugesund, 2015)	

3.3.3 Mulighetsrom og alternativer

I KVV-en er de analyserte konseptene inndelt i to grupper som behandles separat. Den første gruppen omfatter områdene Karmøy fra Husøy havn/Haugesund lufthavn og Byområdet Haugesund til og med Ørpetveit, mens den andre gruppen omfatter strekningen Ørpetveit til Aksdal/Våg. Statens vegvesen begrunner denne tilnærmingen med at den første gruppen omfatter byområder der bymiljø, gange, sykkel og kollektivtrafikk bør prioriteres høyt, mens den andre gruppen omhandler områder med lengre transporter og der framkommelighet for trafikken på E134 vil veie noe tyngre.

I alternativanalysen på strekningen fra Husøy havn/Haugesund lufthavn gjennom Haugesund byområde til Ørpetveit inngår følgende konsepter:

- Konsept 1A:** Mindre investeringer i infrastruktur sammenlignet med 0-konseptet. Opprustning av Karmsund bru,

bompenger/parkeringsrestriksjoner, minimumsinvestering i gang- og sykkelveinett, samt kollektivtransport, trafiksikkerhetstiltak. I tillegg inneholder konseptet mindre utbedringstiltak på vei.

- Konsept 1B:** Som konsept 1A, men større utbygging av gang- og sykkelveinettet.
- Konsept 2:** Bygging av firefeltsløsning for E134 fra Helganeskrysset til Ørpetveit inkl. bygging av ny Karmsund bru. Lavstandard firefeltsvei på E134 med rundkjøringer og 60km/t. Full firefeltsvei og minimumstiltak for gange, sykkel og kollektivtrafikken på Karmsundgata
- Konsept 3:** Som konsept 2, men med utbygging av E134 til H7-standard og 80km/t. Utbygging av Karmsundgata til full firefeltsvei med kulvertløsning på deler av strekningen.
- Konsept 4:** Som konsept 3, men med endret trasé for E134 Helganeskrysset-Ørpetveit. Ny bru over

Karmsundet og bevaring av gammel bru til kollektiv og gange/sykkel

- **Konsept 5:** Kombinasjon av tiltak i konsept 1-4: Ny vei (to felt) Helganeskrysset-Bøkrisset, ny bro Karmsundet, utvidelse av dagens fv. 873 fra Karmsundet til Ørpetveit til fire felt, utvidelse av Karmsundgata til firefelt Storasundgata-Kvala. Full utbygging av gang- og sykkelveinett. Mindre tiltak for bedring av kollektiv- og transportsikkerhet.

I analysen av konseptene på strekningen Ørpetveit og Aksdal/Våg analyseres et nullalternativ som kun omfatter tiltakene i Haugalandspakken mot en ny E134 Ørpetveit - x E39. I følge KVVU-en vil det foreligge et antall mulige alternativer for ny trasé for en firefeltsvei på strekningen. Valg av trasé er imidlertid avhengig av valgt løsning i kommunedelplanen for E39 Bokn – Stord.

3.3.4 Anbefaling i KVVU

Konsept fem er det anbefalte konseptet i KVVU-en (se Figur 3-1). Det anbefalte konseptet innebærer:

- Utbygging av arm fra E134 til Husøy havn
- Bygging av ny Karmsund bru på E134
- Bygging av firefeltsvei fra Helganeskrysset til Ørpetveit (E134)
- Bygging av firefeltsvei i Karmsundgata (fv. 47)
- Bygging av ny firefelts vei fra Ørpetveit til Aksdal (E134)
- Miljølokk over deler av Karmsundgata
- Full utbygging av gang- og sykkelveinettet
- Mindre tiltak for bedring av trafiksikkerhet og kollektiv
- Restriktive virkemidler i form av økte bompengesatser og restriksjoner på parkeringsplasser

I anbefalingen understrekes det at konsentrert arealbruk i samsvar med den fylkeskommunale areal- og transportplanen og restriktive virkemidler er en forutsetning for at målene for byutviklingen kan nås.

KVVU-en anbefaler følgende prioritering av tiltakene i det anbefalte konseptet:

- **Prioritet 1:** Gang og sykkelnett, ny Karmsund bru og ny vei fra Helganeskrysset til Husøy havn, samt enkelte mindre tiltak
- **Prioritet 2:** Miljølokk Karmsundgata, utbedring av E134 Helganeskrysset – Karmsundet og E134 Karmsundet – Ørpetveit
- **Prioritet 3:** E134 Ørpetveit-Aksdal og firefeltsvei i Fv. 47 Karmsundgata

KS1-rapporten anbefaler konsept 6, som er et konsept utarbeidet av kvalitetssikrer. Dette omfatter primært de tiltakene som KVVU-en anbefaler som prioritet 1.

Hovedfokuset er dermed på virkemidler som kan bidra til en mer miljøvennlig byutvikling i Haugesund, mens kvalitetssikrer ikke støtter KVVU-ens anbefaling om at det er behov for tiltak for økt framkommelighet på E134. Til forskjell fra KVVU-en vurderer kvalitetssikrer at det ikke er et udekket behov for bedret framkommelighet på E134, men at det er et tydeligere behov for bedre tilrettelegging for syklende, gående og kollektivtransport, samt bedret framkommelighet for disse trafikantergruppene over Karmsundet. De anbefaler derfor å avvente utbygging til at det eventuelt oppstår et behov for bedret framkommelighet mellom Helganeskrysset til Ørpetveit. I så fall anbefaler de at E134 fra Helganeskrysset til Aksdal ses under ett. KS1-rapporten anbefaler imidlertid å reservere arealer for utbygging av E134 i henhold til det anbefalte konseptet i KVVU Haugesund. De påpeker også at det er stor usikkerhet knyttet til om det er mulig å bygge vei i den planlagte traséen som følge av kulturminner på Karmøy.

Figur 3-1 Anbefalt konsept i KVVU Haugesund



Kilde: Statens vegvesen (KVVU Haugesund, 2015)

3.4 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?

KVU Haugesund illustrerer noen typiske målkonflikter som oppstår i utviklingen av transportsystemer i byområder. Det er ut fra de nasjonale målsetningene for transportsektoren ønskelig å sikre god framkommelighet for personer og gods i hele landet og å legge til rette for større bo- og arbeidsmarkedsregioner, samtidig som at en ønsker en omlegging til et mer miljøvennlig transportsystem. Spesielt i byområdene er det ønskelig å dempe veksten i personbiltrafikken. Utenfor byområdene er det imidlertid primært framkommelighet som skal prioriteres. Tiltak som sikrer bedre framkommelighet gjennom kapasitetsutvidelser i veinettet, vil imidlertid kunne føre til vekst i personbiltrafikken som underminerer målsetningen om reduserte klimagassutslipp. Spesielt i byer som har riksveier som går gjennom byområdet, kan det bli krevende å finne løsninger som balanserer disse hensynene på en god måte.

I tillegg kan det være utfordringer knyttet til å få kommunene som arealmyndighet til å forplikte seg til en felles areal- og transportpolitikk som bidrar til en mer miljøvennlig byutvikling. Haugalandet er i dag sterkt bilbasert med en høy andel bilreiser. En viktig årsak til dette er at en spredt bosetning på Haugalandet gjør det vanskelig å utvikle et kollektivtransportsystem som er konkurransedyktig med personbilen. KVU-en understreker derfor behovet for en arealpolitikk som bidrar til mer konsentrert arealbruk og som gjør det mulig å utvikle gode kollektivløsninger. KVU-en fokuserer også på behovet for å gjøre Haugesund sentrum mer attraktivt for handel og næringsliv. Samtidig vil det trolig være vesentlige målkonflikter mellom den enkelte kommunes

målsetninger om vekst og utvikling og en målsetning om mer kompakt arealbruk i regionen og å styrke Haugesund sentrum.

Under drøfter vi disse målkonfliktene nærmere.

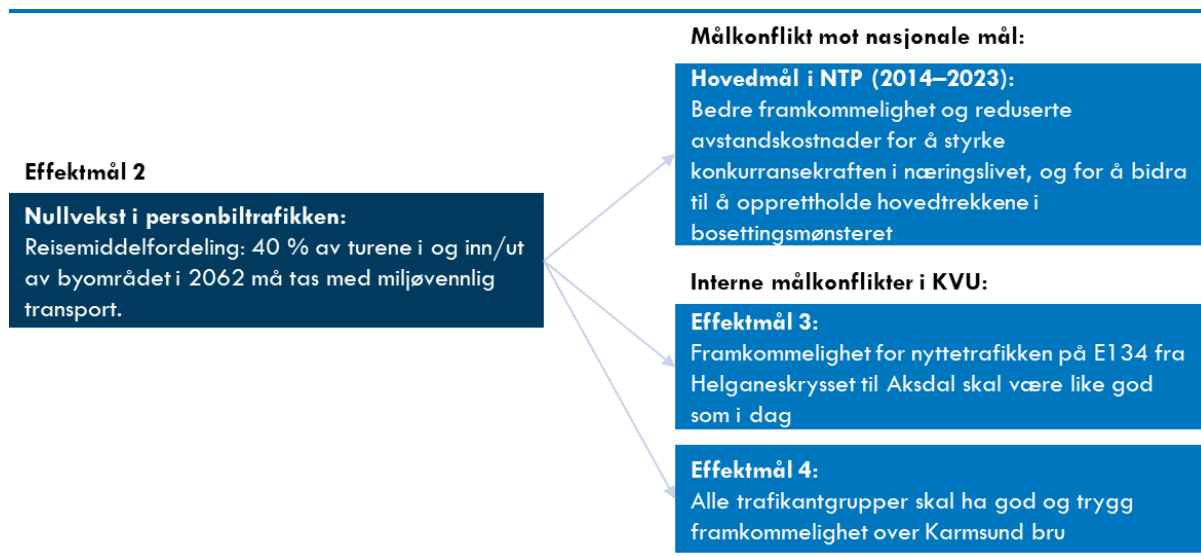
3.4.1 Konflikt mellom mål om nullvekst i personbiltrafikken og målsetning om god framkommelighet

Samfunns målet for KVU Haugesund er todelt og inneholder i seg selv potensielle målkonflikter:

- Haugesund byområde skal ha et transportsystem som gir god mobilitet for befolkningen og som bygger opp om en miljøvennlig byutvikling med gange, sykling og kollektivtransport.
- E134 skal fungere som en effektiv transportåre for nasjonal transport mellom Haugesund lufthavn Karmøy/Karmsund Havn Husøy og Våg

På bakgrunn av disse samfunnsmålene er det avledet effektmål som sier at framkommelighet for nyttetrafikken på E134 fra Helganeskrysset til Aksdal skal være like god som i dag, at alle trafikantgrupper skal ha god og trygg framkommelighet over Karmsund bru og at det skal være nullvekst i personbiltrafikken inn/ut av byområdet i Haugesund. Nyttetraфикk er i KVU-en definert som næringstransport og godstransport. Målkonfliktene i prosjektet er i all hovedsak interne målkonflikter som speiler de nasjonale målkonfliktene som transportsektoren står overfor og som på utredningstidspunktet for KVU-en blant annet fremgikk av Nasjonal transportplan (2014-2023) (Meld. St. 26 (2012-2013)). Disse målkonfliktene er illustrert i Figur 3-2.

Figur 3-2 Konflikt mellom mål om nullvekst i personbiltrafikken og målsetning om god framkommelighet



Kilde: Oslo Economics

Målkonflikten oppstår ettersom E134 er hovedferdselsåren til og fra Haugesund sentrum. Tiltak som innebærer økt veikapasitet for å bedre framkommeligheten på E134, vil dermed også kunne bidra til bedret framkommelighet for personbiltrafikken og dermed svekke målet om å redusere andelen personbilreiser i området.

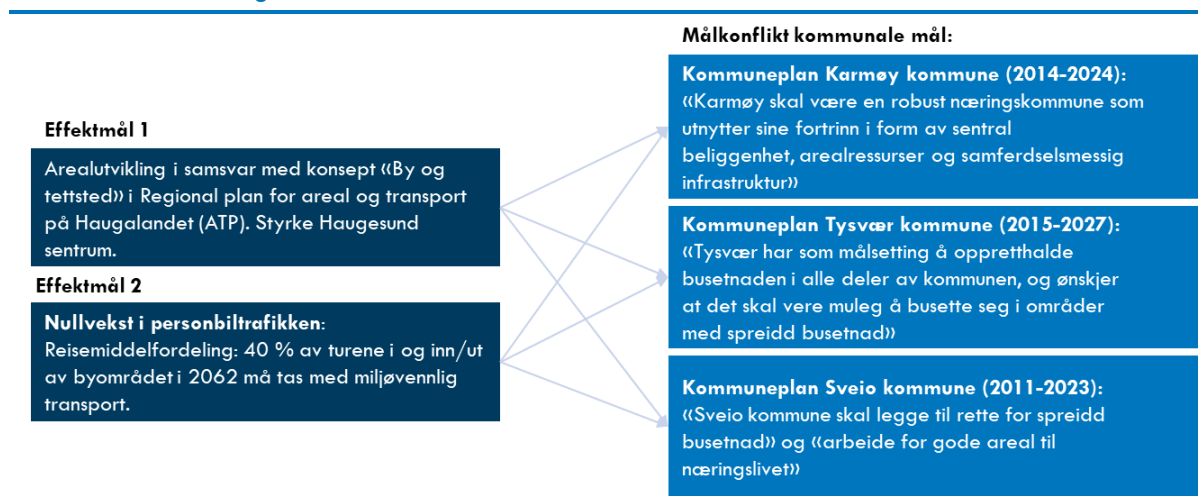
Målkonflikten går imidlertid også andre veien. Dersom det legges opp til sterke restriksjoner på biltrafikken i regionen for å oppnå nullvekstmålet i personbiltrafikken i byområdet, kan det gå ut over framkommeligheten til innbyggerne i regionen. Mens KVVU-en primært fokuserer på behovet for å sikre framkommelighet for næringstransporten, legger de nasjonale målsetningene for transportsektoren også vekt på behovet for framkommelighet for personer. I Nasjonal transportplan (2014-2023) står det at bedret framkommelighet for gods og personer i hele landet skal det legges til rette for større bo- og arbeidsmarkedsregioner og at hovedtrekkene i bosetningsmønsteret opprettholdes (Meld. St. 26 (2012-2013)). Det er dermed også en potensiell

målkonflikt mellom målet om nullvekst i personbiltrafikken og de nasjonale målsetningene om god mobilitet også for persontransporten, større bo- og arbeidsmarkedsregioner og målsetninger om å opprettholde bosetningsmønsteret. Spesielt kan det bli krevende å utvikle kollektivløsninger som gir like god mobilitet som bilen dersom en ikke lykkes med å endre arealbruken i regionen. Resultatet kan da bli at framkommeligheten til innbyggerne i regionen blir dårligere enn i dag.

3.4.2 Konflikt mellom mål om mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehov og omkringliggende kommuners målsetninger

Videre er det også potensielle målkonflikter mellom KVVU-ens målsetninger om mål om mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehov og omkringliggende kommuners målsetninger om vekst og næringsutvikling. Disse målkonfliktene fremgår av Figur 3-3.

Figur 3-3 Konflikt mellom mål om mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehov og omkringliggende kommuners målsetninger



Kilde: Oslo Economics

I Regional transport- og arealplan for Haugalandet innebærer det vedtatte konseptet «By og tettsted» en arealbruk som bygger opp om eksisterende by- og tettstedssentre og at nye boarealer og arbeidsplasser primært skal etableres i eller i nærhet til Haugesund sentrum og de øvrige tettstedssentrene i regionen (Hordaland fylkeskommune, 2016). En slik arealbruk skal legge til rette for at pendlingen mellom de ulike tettstedene i regionen kan skje med kollektivtransport, samt at korte reiser i forbindelse med daglige gjøremål kan gjøres ved gange, sykkel eller kollektivtransport.

Tiltaksområdet til KVVU Haugesund berører kommunene Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær. Hver av disse

kommunene har trolig ønsker om vekst i næring og bosetting i sine kommuner. Deres behov for slik utvikling vil trolig til dels stå i motstrid til et ønske om å redusere transportbehovet i regionen og bruk av mest mulig miljøvennlig transport. Eksempelvis kan de ha insentiver til å tilby tomter og næringsarealer i deler av kommunen som ikke er utbygd for å stimulere til vekst og utvikling i egen kommune.

En gjennomgang av målsetningene som fremgår av de gjeldende kommuneplanene i de berørte kommunene synliggjør disse målkonfliktene:

- «Karmøy skal være en robust næringskommune som utnytter sine fortrinn i form av sentral beliggenhet,

arealressurser og samferdselsmessig infrastruktur» (Kommuneplan Karmøy Samfunnsdel 2014-2024 (2015))

- «Tysvær har som målsetting å oppretthalde busetnaden i alle deler av kommunen, og ønsker at det skal være muleg å busette seg i områder med spreidd busetnad» (Kommuneplan Tysvær Samfunnsdel 2015-2027 (2015))
- «Sveio kommune skal legge til rette for spreidd busetnad» og «arbeide for gode areal til næringslivet» (Kommuneplan for Sveio 2011-2023 – Strategisk samfunnsdel (2011))

Målsetninger om å «utnytte sine arealressurser» og «å arbeide for gode areal til næringslivet» antyder at kommunene ønsker å utnytte ledige arealer i sin kommune istedenfor å fortette i allerede bebygde områder. Målsetninger om at det «skal være muleg å busette seg i områder med spreidd busetnad» og «å legge til rette for spreidd busetnad» synes også å stå i kontrast til en arealpolitikk for regionen som går ut på å fortette i eksisterende tettsteder. Videre kan en spredt utbygging medføre et mer bilbasert transportmønster, og slik svekke måloppnåelsen til målet om nullvekst i personbiltrafikken. Deres behov for slik utvikling vil i noen tilfelle stå i motstrid til et ønske om minimalisering av transport og bruk av mest mulig miljøvennlig transport.

Kommunene har dessuten ett eller flere tettstedsenter som de ønsker å satse på, og det er trolig vesentlige interessekonflikter knyttet til hvilke av disse tettstedsentrene som skal styrkes. Det er derfor trolig vesentlige målkonflikter knyttet til KVV-ens ambisjon om å «styrke Haugesund sentrum».

Det er usikkert hvilket reelt handlingsrom den enkelte kommune faktisk har til å avvike fra de regionale arealplanene. Dersom en kommune fraviker målene og retningslinjene i regional plan, gir dette grunnlag for at fylkeskommunen kan fremme innsigelse til kommunens planer (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2019). Vi har ikke vurdert handlingsrommet til å avvike fra de regionale areal- og transportplanene nærmere, men det synes tydelig at det er målkonflikter mellom de nasjonale og regionale målene om å redusere transportbehovet i regionen og de kommunale målsetningene for arealpolitikken.

3.4.3 Konflikt mellom målsetning om å styrke Haugesund sentrum og nullvekst i personbiltrafikken i byområdet

Det er også en potensiell målkonflikt mellom effektmål én som presiserer at konseptene skal bidra til å styrke Haugesund sentrum og effektmål to om nullvekst i persontrafikken i byområdet, se Figur 3-4.

I KVV-en legges det spesielt vekt på at det er ønskelig å redusere biltrafikken inn og ut av sentrumsområdet i Haugesund. Samtidig skal Haugesund sentrum styrkes. Her vil det imidlertid fort kunne oppstå en målkonflikt. Dersom det benyttes restriktive virkemidler for å begrense biltransporten i byområdet i Haugesund, mens det ikke innføres tilsvarende begrensninger utenfor byområdet og i nabokommunene, kan resultatet snarere bli at Haugesund sentrum svekkes på bekostning av de andre tettstedene i regionen. Målkonflikten går også i motsatt retning. Tiltak for å styrke Haugesund sentrum, vil også kunne bidra til at det blir en økning i biltrafikken i sentrumsområdet i Haugesund.

Figur 3-4: Konflikt mellom målsetning om å styrke Haugesund sentrum og nullvekst i personbiltrafikken i byområdet



Kilde: Oslo Economics

3.5 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter

3.5.1 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen

Mandatet for KVVU-en

KVVU-ens mandat legger i all hovedsak Vegdirektoratets utfordringsnotat til grunn. I sine merknader til utfordringsnotatet påpeker imidlertid Samferdselsdepartementet at framkommelighet er en viktig målsetting, og at tiltakene som settes inn må bygge opp under måloppnåelse. De spesifiserer også at nytteprinsippet skal gjelde ved utforming av et eventuelt bompengeprogger. Ifølge Statens vegvesen går nytteprinsippet i korte trekk ut på at de som betaler bompenger skal ha nytte av de tiltakene som bompengene finansierer (Statens vegvesen, 2020). Statens vegvesen skiller imidlertid på bomringer i byer og øvrig bompengefinansiering. Ved bomringer i byene er det ikke samme krav til at det skal være en direkte sammenheng mellom nytte og betaling, men også ved bomringer skal bilistene i sum ha en nytte av tiltakene som finansieres gjennom bomringene.

Samferdselsdepartementets merknad om at «framkommelighet er en viktig målsetting» kan tolkes som at departementet ønsker at hensynet til framkommelighet skal veies tyngre enn det utfordringsnotatet antyder. Samtidig vurderer ikke Samferdselsdepartementet hvordan KVVU-ens målsetninger skal prioriteres, og de kommenterer heller ikke de potensielle målkonfliktene som eksisterer innad i prosjektets samfunns mål.

KVVU-ens organisering

KVVU-ens organisering bærer preg av at KVVU-en ble gjennomført som en oppfølging til den regionale planen for areal- og transport på Haugalandet. Rogaland fylkeskommune var ifølge KVVU-en «*tungt inne i prosjektgruppa, og hadde større medvirkning og innflytelse på arbeidet som er større enn det som er vanlig i slikt arbeid*». Ifølge både Statens vegvesen og Rogaland fylkeskommune fungerte imidlertid samarbeidet om KVVU-en godt.

Avhengigheter mot andre investeringstiltak

Det mest sentrale grensesnittet mot andre aktuelle investeringstiltak er knyttet til utbygging av E39 Bokn-Stord. KVVU-en håndterer dette ved at den ikke tar stilling til endelig trasé på strekningen Våg-Ørpetveit, men vurderer kun alternativer på deler av denne strekningen. Mandatet for KVVU-en kommenterer ikke nærmere hvordan denne grenseflaten skal behandles. Samferdselsdepartementet ber også om at grenseflater mot Haugalandspakken vurderes i KVVU-en. KS1-rapporten vurderer at avhengigheter og grensesnitt mot andre prosjekter er håndtert

tilfredsstillende, men at avklaringen mot Haugalandspakken knyttet til hvilke tiltak som er inkludert i den og hvilke som ikke er det hadde vært tydeligere.

Håndtering av målkonflikter i Regjeringens valg av konsept

Vi har over oppsummert KVVU-ens og KS1-rapportens anbefalte konseptvalg. KVVU ble utarbeidet i 2015, og KS1 ble gjennomført i 2016. På bakgrunn av KVVU og KS1 har Samferdselsdepartementet besluttet følgende om den videre utviklingen av transportsystemet på Haugalandet:

- Videre utvikling av transportsystemet skal basere seg på konsept 6 (KS1-rapportens anbefaling)
- Ev. ytterligere tiltak fra konsept 5 kan vurderes på et senere tidspunkt, dersom trafikkutviklingen skulle tilsi at det er hensiktsmessig
- Omfang av ytterligere tiltak og innfasing av disse må ses i lys av KVVU-ens langsiktige perspektiv fram mot 2062
- Det legges opp til at lokale myndigheter vurderer innretning, omfang og innfasing av lokale tiltak som de har ansvar for. Herunder kollektivtiltak, utvikling av fv47, gang- og sykkeltiltak i Haugesund, samt initiativ til restriktive tiltak.
- Videre planlegging må innfases slik at den utformes rasjonelt i tråd med de føringene som ligger i Nasjonal transportplan 2018 - 2029, noe som innebærer at det ikke startes opp planlegging av tiltak som det ikke er satt av midler til i planperioden.

Blant tiltakene i KVVU-en er det i Nasjonal transportplan (2018-2029) kun satt av midler til E134 Arm til Husøy havn i siste planperiode (Meld. St. 33 (2016-2017)). Regjeringen slutter seg sånn sett til KS1-rapportens vurdering av at det først og fremst er behov for en mer miljøvennlig utvikling av transportsystemet på Haugalandet, og i mindre grad behov for bedret framkommelighet på E134.

3.5.2 Håndtering av målkonflikter i den analytiske prosessen

Under drøfter vi kort hvordan målkonfliktene vi har kartlagt over er håndtert i de ulike delene av KVVU-en.

Er relevante målkonflikter omtalt i KVVU?

Etter vår vurdering er de mest vesentlige målkonfliktene påpekt i KVVU-en, men de kunne med fordel blitt behandlet grundigere.

I behovskapittelet drøfter KVVU-rapporten kort at den enkeltes kommune målsetninger om utvikling og bosetning kan være i strid med et ønske om å redusere transportbehovet i regionen og å bruke mest mulig miljøvennlig transportmidler. I behovskapittelet nevnes det også kort at de nasjonale føringene og

målsetningene delvis vil være i konflikt med hverandre.

I strategikapittelet nevnes de potensielle interne målkonfliktene i KVVU-ens målhierarki. Det vies mest plass til den potensielle målkonflikten mellom de to elementene av samfunnsmålet: «Det er en potensiell innbyrdes konflikt mellom god framkommelighet på E134 og miljøvennlig utvikling av Haugesund by. E134 er i dag en hovedferdselsåre inn til Haugesund sentrum. Ved å legge til rette for en effektiv transportåre for nasjonal trafikk mellom flyplass/havn og Våg, vil også deler av den lokale trafikken kunne få god framkommelighet. Dette vil igjen gjøre det vanskeligere å sørge for en miljøvennlig byutvikling med gange, sykling og kollektivtransport. Ved utvikling av tiltak for å nå samfunnsmålene, må en hele tiden ha øye for den mulige konflikten mellom samfunnsmålene, og tilpasse tiltakene slik at begge målene i størst mulig grad blir oppfylt.» (Statens vegvesen, 2015, s. 42)

Det er også en omtale av de innbyrdes målkonfliktene mellom effektmålene: «Som for samfunnsmålene vil effektmål 2 og effektmål 3/4 ha innbyrdes motsetning. Ved å opprettholde dagens framkommelighet, punktlighet og regularitet på E134 inn og ut av byområdet vil en kunne få økt personbilbruk i det samme området.» (Statens vegvesen, 2015, s. 44)

Mens målkonfliktene knyttet til å økt framkommelighet for næringstransporten også kan gi vekst i personbiltrafikken er fremhevet flere steder i KVVU-en, er de potensielle målkonfliktene knyttet til å innføre restriksjoner på personbiltrafikken i mindre grad omtalt. Som påpekt over innebærer de nasjonale målsetningene for transportsektoren også at det er ønskelig med god mobilitet, større bo- og arbeidsmarkedsregioner og å opprettholde en spredt bosetning. Denne målkonflikten kunne i større grad vært påpekt.

Prioritering av mål og metode

Metodisk påpeker KVVU-en at transportmodellen til Statens vegvesen håndterer gang- og sykkeltrafikk, kollektivtrafikk og parkeringsrestriksjoner på en dårlig måte. KVVU-en påpeker også at transportmodellen har en tendens til å overvurdere effektene av økte bompenger. KS1-rapporten vurderer også at den største svakheten knyttet til den samfunnsøkonomiske analysen i KVVU-rapporten er at endringer i trafikktilbud og trafikknytte som følge av endret gang-, sykkel- og kollektivtilbud ikke er fanget opp på en tilfredsstillende måte. I følge KS1-rapporten er det også usikkerhet knyttet til beregningene av trafikkeffekten av å utvide til flere felt.

Dette har også betydning for KVVU-ens vektlegging av ulike målsetninger fordi det blir mer krevende å vurdere hvordan ulike tiltak påvirker måloppnåelsen

på ulike områder. Eksempelvis er det svært usikkert om de restriktive tiltakene som vurderes (bompenger og parkeringsrestriksjoner), samt utbygging av gang- og sykkeltiltak, vil gjøre det mulig å nå nullvekstmålet. Særlig i de konseptene hvor det også investeres i betydelige kapasitetsutvidelser i veinettet.

Involvering av interessenter

I arbeidet med den regionale planen var det bred involvering av interessenter og KVVU-prosjektgruppa vurderte derfor at det i mindre grad var hensiktsmessig med like tett involvering av de samme interessentene i selve KVVU-arbeidet. Samtidig samarbeidet Statens vegvesen tett med Rogaland fylkeskommune, som deltok med tre representanter i prosjektgruppa. Samarbeidsmodellen blir i all hovedsak begrunnet med at fylkeskommunen gjennom arbeidet med den regionale planen hadde innsikt og detaljkunnskap som det var nyttig å bygge videre på i arbeidet med KVVU-en. Prosjektlederen for KVVU-en opplever at samarbeidet med fylkeskommunen fungerte godt.

Ettersom kommuner, næringslivsorganisasjoner, Statens vegvesen og andre var involvert i arbeidet med den regionale areal- og transportplanen, ble kommunene og næringsorganisasjonene i mindre grad involvert i arbeidet med KVVU-en.

Involveringen av interessenter i KVVU-en inkluderte:

- To møter i prosjektgruppe/styringsgruppe for den regionale areal- og transportplanen hvor følgende aktører var representert: Rogaland og Hordaland fylkeskommune, fylkesmannen i Rogaland, Statens vegvesen, kommunene (Haugesund, Karmøy, Sveio, Tysvær, Utsira, Bokn, Vindafjord, Etne og Sauda) og Haugesundregionens næringsforening
- Fellesmøte med de fire kommunene som er berørt av KVVU Haugesund: Haugesund, Karmøy, Sveio og Tysvær
- Eget møte med Haugesund kommune
- KVVU-en ble sendt til kommunene for eventuelle merknader

Etter vår vurdering synes det som om det har vært en bred og god involvering av interessenter i KVVU-en og gjennom det tette samarbeidet med fylkeskommunen var KVVU-en og dens anbefalinger i stor grad forankret hos fylkeskommunen og i samsvar med regionale føringer. Samtidig har etter vår vurdering KVVU-en ikke håndtert målkonfliktene mot kommunene godt nok. Målkonfliktene er omtalt og drøftet, men konkrete løsninger på hvordan disse målkonfliktene bør håndteres mangler. KVVU-en er svært tydelig på at endret arealbruk i regionen er et viktig suksesskriterium for å lykkes med KVVU-ens målsetninger. For å lykkes med dette er en imidlertid

avhengig av et forpliktende samarbeid på tvers av kommunegrensene. Dette er delvis håndtert ved at kommunene har sluttet seg til den regionale planen for arealbruk og transport, men uten mer bindende virkemidler, som eksempelvis en byvekstavtale, er det usikkert om de vil følge opp føringene i praksis. I enkeltsaker vil trolig kommune ha incentiver til å prioritere vekst og utvikling i egen kommune.

Håndtering av målkonflikter i KVVU-ens anbefaling

Når det foreligger vesentlige interne målkonflikter sånn som her, vil det være spesielt krevende å utforme tiltak som bidrar til en god prioritering og veiing av ulike hensynene. KVVU-en viser også at vertikale målkonflikter som går på tvers av ulike forvaltningsnivå er særlig utfordrende å håndtere. For

å håndtere slike målkonflikter, kreves det koordinert handling på tvers av kommuner og forvaltningsnivåer. I praksis er det krevende å oppnå dette når ulike aktører har ulike incentiver og ingen enkelt aktør har myndighet til å styre de andres handlinger. KVVU-en har i sin anbefaling både vektlagt målsetninger om økt framkommelighet for næringslivet og nullvekstmålet for personbiltrafikken. I KVVU-en håndteres disse målkonfliktene ved at en i konsepter som vurderer kapasitetsutvidelser i veinettet også vurderer restriktive virkemidler for biltrafikken i form av bompenger og parkeringsrestriksjoner. Som vi har drøftet over, er det imidlertid usikkert om disse virkemidlene er tilstrekkelig for å tilfredsstille begge målsetninger. Etter vår vurdering bærer derfor anbefalingen noe preg av svak prioritering.

4. Case: KVV Oslo-Navet

KVV Oslo-Navet beskriver hvilket kollektivt transporttilbud som må utvikles for å ta veksten i persontrafikken i hovedstadsområdet med kollektivtrafikk, sykkel og gange. KVV-en er valgt som case ettersom utviklingen av kollektivtilbudet i Oslo berører ulike virksomheter og ulike forvaltningsnivå som til dels vil ha motstridende målsetninger som må håndteres i KVV-en.

4.1 Mandat

Hovedoppgaven i mandatet fra Samferdselsdepartementet er som følger: «KVV-en må belyse om og eventuelt hva slags kollektivt transporttilbud som må utvikles for at det overordnede politiske målet om at veksten i persontransport skal skje med kollektivtransport, sykkel og gange kan innfris.» (Samferdselsdepartementet, 2013, s. 2)

Mandatet avgrenser utredningsarbeidet til kollektiv transportkapasitet i hovedstadsområdet, men ber om at det i begrenset grad svares ut flere særskilte problemstillinger. Videre vektlegger mandatet at «en svært sentral oppgave med KVV-en er å vurdere det langsiktige behovet for ny jernbanetunnel og/eller ny metrotunnel i Oslo-området og i hvilken grad disse vil bidra til å nå overordnede målsettinger for transportutviklingen.» (Samferdselsdepartementet, 2013, s. 2) Samferdselsdepartementet understreker samtidig at det er en nær sammenheng mellom kapasiteten i tunnelsystemene i sentrale deler av byen og kapasiteten i korridorene/grenbanene utenfor. Dette innebærer at kollektivtransportsystemet må ses i sammenheng.

Det prosjektutløsende behovet i KVV Oslo-Navet er knyttet til kapasitetsutfordringer i sentrale deler av Oslo generelt, og for t-banen og jernbanens tunneler spesielt.

4.2 Organisering

Oppdragsgiverne for KVV Oslo-Navet var Samferdselsdepartementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. KVV-en ble gjennomført av Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter i fellesskap. Samferdselsdepartementet begrunner

dette med at utviklingen av kollektivtilbudet i Oslo-området må ses i sammenheng, og som et felles system.

KVV-en ble ferdigstilt i 2015.

4.3 KVV-ens innhold og anbefaling

4.3.1 Behov

I Oslo er transportsystemet utformet slik at store deler av transporten går gjennom sentrum. Dette medfører at det oppstår flaskehals, både for transportsystemet samlet og i deler av transportsystemet. Disse flaskehalsene er dimensjonerende for transporttilbudet.

Fram mot 2030, og videre mot 2060, er det ventet en betydelig befolkningsvekst i Oslo-området. Dette innebærer en forventet økning i det fremtidige transportbehovet. Samtidig er det en politisk målsetting at veksten i persontransport i de store byområdene skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Dette medfører at kollektivtransportsystemet må utvikles slik at det er i stand til å håndtere økningen i transportbehovet som følger av ventet befolkningsvekst.

4.3.2 Målsetninger og krav

Målstrukturen til KVV Oslo-Navet består av ett samfunns mål, tre effektmål og seks krav som er utledet av målene (vist i Tabell 4-1). I tillegg er det definert tre øvrige krav som er knyttet til varige virkninger for miljø og kulturminner, funksjonalitet i anleggsperioden og fremtidig kapasitet for godstrafikken.

Samfunns målet er forankret i målene i Nasjonal transportplan, og underbygger dermed nytten og verdiskapingen transportsystemet skal bidra til i et samfunns perspektiv.

I KVV-en er effektmål én om at persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange og effektmål to som sier at kapasiteten skal dekke behovet, prioritert foran effektmål tre om bedre framkommelighet for næringstransport på vei i rushtid. I KVV-en begrunnes dette med at mandatet primært vektlegger kollektiv transportkapasitet i hovedstadsområdet. I tillegg er målet om at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange en sentral føring.

Kravene er til dels overlappende og er ikke rangert.

Tabell 4-1 Målstruktur i KVV Oslo-Navet

Samfunnsmål

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

Effektmål 1	Effektmål 2	Effektmål 3
Veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange.	Kapasiteten skal dekke behovet	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 bygge opp under klima- og miljøhensyn	Transportsystemet skal være skalerbart, kunne utvides etappevis og i takt med utviklingen i transportbehovet.	Transportsystemet skal gi konkurransedyktig reisetid dør til dør sammenlignet med personbil.

Øvrige krav:

Begrense varige inngrep i bymiljø, nærmiljø, naturmiljø, kulturminner og områder for friluftsliv.	Byens funksjonsdyktighet og transporttilbud skal ikke reduseres i urimelig grad i anleggsperioder.	Jernbanen skal tilby tilstrekkelig kapasitet for framtidig godstrafikk.
---	--	---

Kilde: Jernbaneverket (KVV Oslo-Navet, 2015)

4.3.3 Mulighetsrom og alternativer

KVV-en hadde i utgangspunktet rundt 900 innspill til konsepter og større tiltak. Etter arbeidsverksteder og idéutvikling ble innspillene satt sammen til 17 konsepter. Hvert konsept hadde fokus per driftsart, der hensikten var å undersøke hva de ulike driftsartene kunne løse av kapasitetsutfordringer (Jernbaneverket, KVV Oslo-Navet, 2015).

Av disse ble åtte konsepter videreført og analysert i transportmodeller etter krav og kriterier utledet av effektmålene. På grunnlag av dette ble fire konsepter supplert med tiltak som bidro til økt måloppnåelse og videreført til alternativanalysen. Disse konseptene ble deretter vurdert mot nullalternativet og et lavambisjonskonsept med utsettende tiltak (nullalternativet+). Hvert konsept hadde hovedfokus på en eller to driftsformer, der hensikten var å utnytte fortrinnene til driftsartene og for å sikre at analyserte konsepter ikke var for like:

- **K1 – Trikk og busskonseptet:** Trikkenettet utvides og får en hovedrolle som transportmiddel i indre by.
- **K2 – Metrokonseptet:** Metro får en hovedrolle, supplert med buss/trikk.
- **K3 – Metro og S-banekonseptet:** Metro og S-bane hovedrolle. Nettverket spres over flere knutepunkter.

- **K4 – Jernbane- og metrokonseptet:** Videreutvikling jernbane og metronett.
- **K3A – Metro, jernbane og S-banekonseptet:** Inneholder hovedelementene i K3 og K4, med målrettet trafikantbetaling og bedre utnyttelse og videreutvikling av eksisterende kollektivsystem.

Konseptenes størrelse, kostnad og kompleksitet vokste betydelig i løpet av denne prosessen. Eksempelvis økte de estimerte kostnadene fra 8-41 milliarder kroner til 36-61 milliarder kroner fra første siling til alternativanalysen forelå.

Ingen av konseptene ble vurdert å kunne realisere nullvekstmålet i personbiltrafikken uten restriktive tiltak, som parkeringsrestriksjoner eller trafikantbetaling per kilometer.

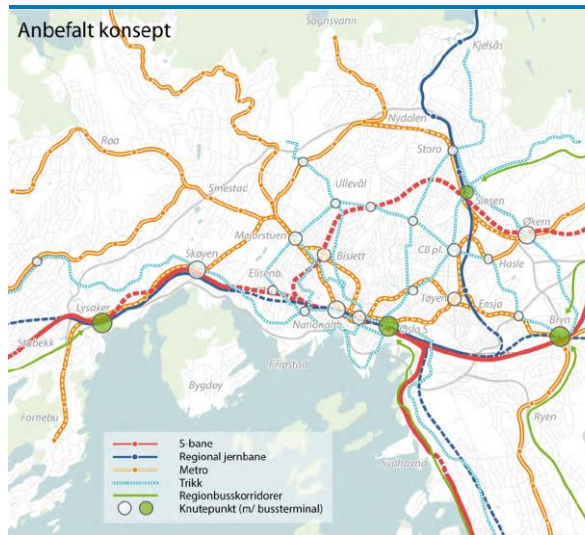
4.3.4 Anbefaling i KVV

Det anbefalte konseptet i KVV-en er metro, jernbane og S-banekonseptet (K3A) og innebærer å utvikle et sammenhengende reisenettverk basert på kollektivtrafikk, sykkel og gange. Konseptet bygger på hovedmomentene i metro- og S-banekonseptet og jernbane- og metrokonseptet (konsept tre og fire), med enkelte forbedringer av de større anbefalte banetiltakene.

Det anbefalte konseptet innebærer utvikling av nye tunneler for metro og jernbane, med et forsterket

trikkenett og funksjonelle knutepunkter. I følge KVV-en vil dette medføre at reisenettverket får en klarere rolledeling enn i dag, der fortrinnene til de ulike driftsartene utnyttes. I tillegg får buss en styrket rolle i områder uten banebetjening, og gående, syklist og kollektiv prioriteres på gateplan. Konseptet innebærer også tettere arealbruk og målrettet trafikantbetaling.

Figur 4-1 Anbefalt konsept: Metro, jernbane og S-banekonseptet (K3A)



Kilde: Jernbaneverket (KVV Oslo-Navet, 2015)

KVV-en anbefaler at tiltakene gjennomføres i tre hovedfaser:

- Fase 1: Kapasitetstiltak i jernbanenettet (Brynsbakkenpakken/Rutemodell 2027), nytt signal- og sikringssystem for metroen og trikk på Ring 2.
- Fase 2: Ny metrotunnel øst-vest og oppgradering av eksisterende tunnel Majorstuen-Nationaltheatret. Det anbefales samtidig byggestart for metro og ny øst-vest jernbanetrasé Oslo S-Nationaltheatret-Lysaker/Bislett med en utvidelse av Nationaltheatret stasjon og kryssing under metrotunnelen i Studentertunden. Utbygging av knutepunkt øst på Bryn.
- Fase 3: Fullføring av jernbanetunnel øst-vest, med avgreining for S-bane til Bislett, oppgradering av dagens Oslotunnel og fullføring av S-bane fra Bislett til Hovedbanen i Alnabruområdet.

Endelig er KVV-ens anbefaling at tiltak som gir framkommelighet for trikk og buss, samt tilrettelegging for gående og syklist gjennomføres i alle faser.

Anbefalingen i KS1-rapporten er Metro- og jernbanekonseptet (K4). Kvalitetssikrer begrunner anbefalingen blant annet med at konseptet har lavere investeringskostnad og mindre negativ netto nytte, samtidig som konseptet har kapasitet for nullvekst for persontransport med personbil og at konseptet har et

større potensial for optimalisering enn K3. Imidlertid fremhever KS1-rapporten at K4 har høy negativ netto nytte selv om det rangeres som det beste konseptet i alternativanalysen, og resultatene taler således ikke for at konseptet videreføres. I følge kvalitetssikrer medfører definisjonen av konseptene at det ikke er mulig å gjøre separate nettonytte beregninger for metro- og jernbanetunnelene. Deres anbefaling er likevel at metrotunnelen bygges først, da deres analyser viser at denne har bedre netto nytte og større kapasitet enn jernbanetunnelen.

4.4 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?

Vi vurderer her de viktigste horisontale og vertikale målkonfliktene knyttet til de definerte samfunns- og effektmålene.

4.4.1 Potensielle målkonflikter mellom ulike transportvirksomheter

Ruter, Jerndirektoratet og Statens vegvesen representerer «hver sin transportform», henholdsvis t-bane, trikk, buss og båt, jernbane og vei. På grunn av konkurranseflater mellom de ulike transportmidlene, ved at de på enkelte strekninger konkurrerer om de samme brukerne og at de til dels konkurrerer om de samme økonomiske midlene, kan det oppstå målkonflikter mellom de ulike transportvirksomhetene. Disse målkonfliktene fremgår imidlertid ikke direkte av målsetningene til den enkelte virksomhet. Eksempelvis står det i tildelingsbrevet for 2020 til både Jernbanedirektoratet og Vegdirektoratet at disse virksomhetene skal arbeide for å nå hovedmålene for transportsektoren slik disse er definert i Nasjonal transportplan 2018-2029. På Ruters hjemmeside er hovedmålsetningen definert som følger: «Vi jobber sammen med kundene, samarbeidspartnere, eiere og myndigheter, for å gjøre kollektivtrafikken, sammen med sykkel og gange, til et naturlig førstevalg. Vi har også et mål om at alle transportmidler kun skal benytte fornybar energi i 2020, for å redusere lokale og globale klimautslipp.» Det er dermed ikke, så vidt vi har avdekket, formulert målsetninger for disse virksomhetene som innebærer direkte målkonflikter.

Jernbanedirektoratet vurderer selv at Ruters trikke- og t-banetilbud og jernbanens togtilbud ikke er i særlig konkurranse med hverandre ettersom de dekker ulike geografiske områder. Det er imidlertid i større grad en konkurranseflate mellom tog og buss. Dette er i KVV-en i stor grad håndtert ved at det legges det opp til et samarbeid mellom buss og tog, ved at bussene utenfor Oslo i stor grad mater til toget.

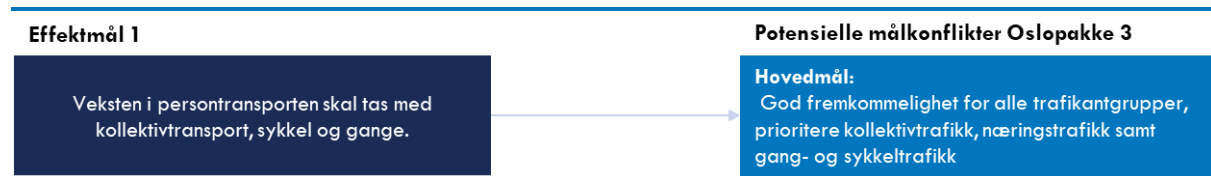
Samtidig har alle transportformene til kapasitetsmessige utfordringer som må løses. Dermed oppstår det målkonflikter knyttet til hvilke

transportmidler som skal prioriteres. Kjernen i målkonfliktene er at det er begrenset med kapasitet i jernbane- og t-banetunnelene som går gjennom Oslo. Kapasiteten i tunnelene er i dag fullt utnyttet, og det er ikke mulig å øke frekvensen i togtilbudet og t-banetilbudet uten investeringer i ny infrastruktur. Kapasiteten i tunnelsystemene i det sentrale Oslo er videre bestemmende for kapasiteten i korridorene/grenbanene for jernbanen og t-banen. Dermed oppstår det en målkonflikt knyttet til hvilke reisende og hvilken transportform som skal prioriteres. Målkonflikten handler også delvis om hvilke geografiske områder som skal prioriteres. Dersom kapasitetsutvidelser i jernbanenettet prioriteres, vil dette komme de reisende fra områdene utenfor Oslo til gode. På sikt kan det bidra til vekst og utvikling i disse områdene gjennom utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner. Dersom en velger konsepter som primært fokuserer på kapasitetsutvidelser i t-banen internt i Oslo, vil dette primært komme innbyggerne i Oslo til gode. Dette kan særlig påvirke måloppnåelsen til InterCity-prosjektet, som skal gi et løft i jernbanetilbudet på Østlandet. InterCity-prosjektet skal bidra til høyere frekvens på togavganger, redusert reisetid og et mer pålitelig togtilbud mellom Oslo og de store østlandsbyene. Prosjektet skal også bidra til redusert reisetid på fjerntogene. Det er ingen klare direkte målkonflikter mellom InterCity-prosjektet og Oslo-Navet, men det vil likevel kunne være motstridende interesser knyttet til hvilke tiltak som skal prioriteres først. Dersom en velger å prioritere kapasitetsutvidelser i t-banenettet uten tilsvarende tiltak i jernbanenettet, vil det på sikt kunne svekke InterCity-prosjektets måloppnåelse ved at prosjektet ikke oppnår den planlagte reisetidsreduksjonen og/eller frekvensøkningen på disse strekningene.

4.4.2 Potensiell målkonflikt mellom Oslo-Navet og Oslopakke 3

Tiltaksområdet til KVV Oslo-Navet har også grenseflater til Oslopakke 3. Oslopakke 3 inneholder

Figur 4-2: Potensielle målkonflikter mellom KVV Oslo-Navet og Oslopakke 3



Kilde: Oslo Economics

4.4.3 Konflikt mellom mål om framkommelighet for næringstransport og miljøhensyn

Videre kan KVV-ens effektmål om at framkommeligheten for næringstransport på vei i rushtiden skal være bedre enn i dag, være motstridende med den nasjonale målsetningen om at transportsektoren skal bidra til å redusere

flere prosjekter på riks-, fylkes- og kommunale veier i Oslo og Viken, samt prosjekter som omfatter kollektivtransportsystemet. Finansieringen skjer hovedsakelig gjennom bompenger, samt bevilgninger fra stat, Viken (tidl. Akershus) fylkeskommune og Oslo kommune (Meld. St. 33 (2016-2017)).

Oslopakke 3 har på samme måte som Oslo-Navet en målsetning om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Ettersom det også er betydelige veiprosjekter i Oslopakke 3, eksempelvis utbygging av E18, er det omstridt om tiltakene faktisk vil bidra til at nullvekstmålet for personbiltrafikken nås. Det er gjennomført ulike analyser på vegne av ulike politiske partier som peker i ulike retninger. Gjennom å finansiere ulike veiprosjekter, vil framkommeligheten på vei bli bedre og dette kan bidra til vekst i personbiltrafikken. Bruk av bompenger skal imidlertid bidra til å dempe denne trafikkveksten, samtidig som at bompengene bidrar til å finansiere tiltak som styrker kollektiv-, sykkel- og gange. Totaleffekten for personbiltrafikken er derfor usikker. Etter vår vurdering er det imidlertid en åpenbar *potensiell* målkonflikt knyttet til at Oslopakke 3 kan bidra til å svekke måloppnåelsen av nullvekstmålet for personbiltrafikken.

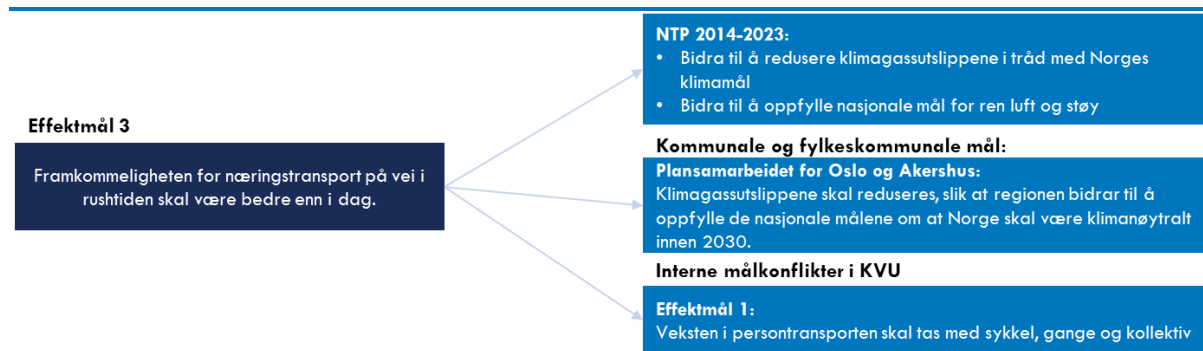
Det meste som bygges av veier og bane i Oslo og Akershus finansieres gjennom Oslopakke 3. Også ny t-banetunnel som er et av de anbefalte tiltakene i KVV Oslo-Navet, skal finansieres av Oslopakke 3. En bompengefinansiert utbygging av disse tiltakene vil nødvendigvis være betinget av en videreføring eller økning i veitrafikken. Dette innebærer i seg selv en målkonflikt. For å sikre finansieringen av tiltakene i KVV Oslo-Navet og andre kollektivtiltak eller tiltak for sykkel og gange, vil det kreve en viss biltrafikk for å få tilstrekkelige bompengene. Dette vil dermed kunne påvirke de ulike aktørenes insentiver til å gjennomføre tiltak for å begrense veksten i personbiltrafikken.

klimagassutslippene i tråd med Norges klimamål, som fremgår av Nasjonal transportplan 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)). I tillegg kan dette være motstridende til målsetningen i Nasjonal transportplan om at transportsektoren skal bidra til å oppfylle nasjonale mål for ren luft og støy. Målkonflikten oppstår fordi bedre framkommelighet for

næringstransporten på vei i rushtid kan gi en økning i veitransport, og dermed øke klimagassutslippene, støv og støv fra transportsektoren. Videre kan bedre framkommelighet for næringstransport på vei også gi bedre framkommelighet for persontransport, og slik gi en økning i antall persontransporter på vei.

Relevansen av målkonflikten knyttet til klimagassutslipp er imidlertid betinget av at nullutslippsbiler ikke blir utbredt.

Figur 4-3 Potensielle målkonflikter mellom framkommelighet for næringstransport og miljøhensyn



Kilde: Oslo Economics

Bedre framkommelighet for næringstransport på vei er også til dels motstridende med fylkeskommunale og kommunale målsetninger definert i Plansamarbeidet mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. I Plansamarbeidet for Oslo og Akershus har som mål at klimagassutslippene skal reduseres, slik at regionen bidrar til å oppfylle den nasjonale målsetningen om et klimanøytralt Norge innen 2030 (Akershus fylkeskommune, 2015). Som beskrevet ovenfor kan bedre framkommelighet på vei for næringstransport i rushtid gi økt transport på vei, og slik føre til at klimagassutslippene i regionen øker. Videre kan bedre framkommelighet for næringstransport på vei også gi bedre framkommelighet for persontransport, og slik gi en økning i antall persontransporter på vei.

Det er også en potensiell intern målkonflikt i KVVU-en mellom effektmålet om økt framkommelighet og effektmålet om at veksten i persontransporten skal tas med sykkel, gange og kollektiv. Nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdene er i tillegg en nasjonal målsetning i Nasjonal transportplan, samt en fylkeskommunal og kommunal målsetning i Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus. Målkonflikten oppstår dersom bedre framkommelighet på vei også gir økt framkommelighet for personbiler, og dermed bidrar til en vekst i personbiltrafikken på bekostning av veksten i kollektivtransport, sykkel og/eller gange. På den andre siden, kan vekst i persontransport med kollektiv, sykkel og gange bidra til å bedre framkommeligheten på vei for næringstransportene, og slik være en forutsetning for å kunne realisere ønskede effekter om framkommelighet og mobilitet for næringstransporter.

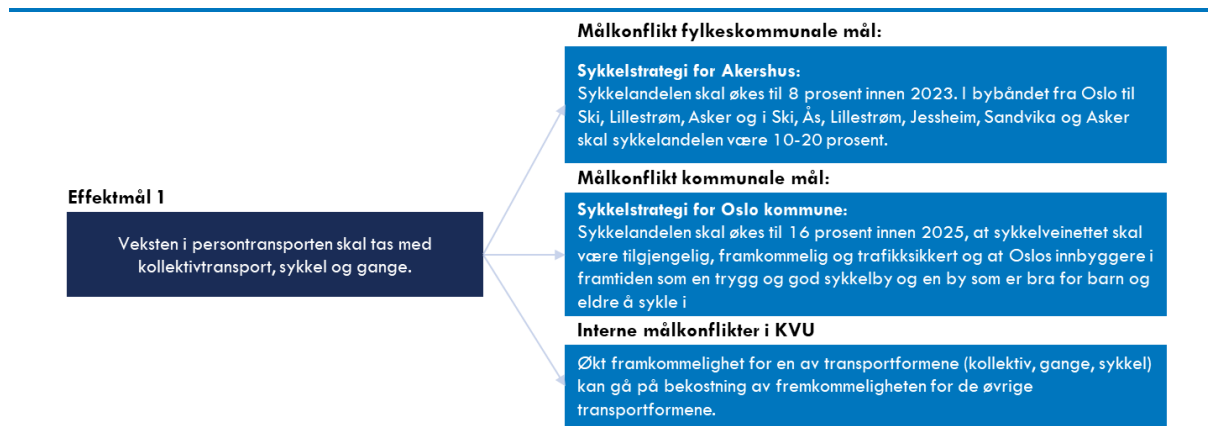
4.4.4 Konflikt mellom målsetninger om å styrke hhv. kollektiv, sykkel og gange

KVVU-ens målsetning om at veksten i persontransporten skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, er som nevnt en uttalt målsetning på både nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå, og er med andre ord en godt forankret målsetning. Det eksisterer imidlertid også potensielle målkonflikter knyttet til om veksten i persontrafikken primært skal tas med kollektivtilbud, sykkel eller gange. Dette skyldes at de ulike kollektivtransportformene og tiltak rettet mot myke trafikanter til en viss grad vil konkurrere om de samme brukerne. Eksempelvis vil et godt utbygd kollektivtilbud kunne stjele markedsandeler fra sykkel og gange på tilgrensende strekninger. Videre er det ofte begrenset plass i gatene og en må da velge om en skal prioritere utbygging av sykkelfelt, gangfelt eller reservere areal til kollektivtransport.

Disse målkonfliktene underbygges også av formulerte målsetninger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Sykkelstrategien til Akershus fylkeskommune, har en målsetning om at sykkelandelen øker til åtte prosent innen 2023 (Akershus fylkeskommune, 2015). Oslo kommune har også en uttalt målsetning om å øke sykkelandelen til 16 prosent innen 2025.

Tiltak som gir et godt utbygd kollektivtilbud vil derfor kunne føre til at syklister heller velger kollektivtransport, slik at den fylkeskommunale målsetningen ikke nås. På den annen side kan tiltakene også styrke hverandre: Tilrettelegging for trygge sykkelveier til et kollektivknutepunkt, kombinert med sykkelparkering på kollektivknutepunktet, vil kunne styrke både kollektivtransportens og sykkelens konkurransekraft.

Figur 4-4 Potensielle målkonflikter mellom kollektiv, sykkel og gange



Kilde: Oslo Economics

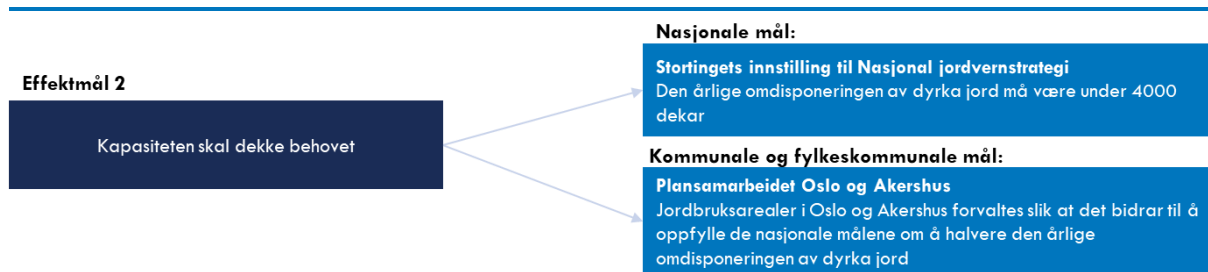
4.4.5 Potensiell fremtidig konflikt mellom målsetninger om økt kapasitet og arealpolitiske målsetninger

Generelt vil også en utbygging av kapasiteten i kollektivtransporten som Oslo-Navet legger opp til, kunne være i konflikt med nasjonale og fylkeskommunale målsetninger om vern av dyrket mark og utbygging av noen prioriterte områder. Stortinget har i innstillingen til Nasjonal jordvernstrategi fastsatt et mål om at den årlige omdisponeringen av dyrka jord må være under 4000 dekar (Innst. 56 S (2015-2016)). Å forvalte

jordbruksarealene i Oslo og Akershus slik at de nasjonale målsetningene for jordvern realiseres er også en målsetning i Plansamarbeidet for Oslo og Akershus (Akershus fylkeskommune, 2015).

De planlagte tiltakene i Oslo-Navet, antas imidlertid i liten grad å ha konsekvenser for de nasjonale målsetningene for jordvern. Målkonflikten kan imidlertid oppstå i fremtiden dersom en økning i transportbehovet, eksempelvis som følge av befolkningsvekst, krever utbygging av transportsystemet på bekostning av vern av områder med dyrkbar mark.

Figur 4-5 Potensielle målkonflikter mellom økt kapasitet og arealpolitiske målsetninger



Kilde: Oslo Economics

4.5 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter

4.5.1 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen

Under drøfter vi kort hvordan målkonfliktene vi har kartlagt over er håndtert i beslutningsprosessen.

Mandatet for KVVU-en

Mandatet til KVVU Oslo-Navet gir klare føringer om hvilke behov og målsettinger som skal prioriteres i KVVU-arbeidet. Samferdselsdepartementet er relativt tydelige på at hovedoppgaven er å finne ut hvordan kollektivtransporten må videreutvikles for at målsettingen om å ta persontransport med kollektiv, sykkel og gange kan nås.

Videre gir mandatet klare føringer med hensyn til hvordan KVVU-en skal håndtere avhengigheter til målsettinger på både nasjonalt og fylkeskommunalt nivå. Blant annet oppgir Samferdselsdepartementet at areal- og transportplanen til Oslo kommune og Akershus fylkeskommune skal legges til grunn i utredningsarbeidet. Et annet eksempel er presiseringen av hvordan KVVU-en skal håndtere den nasjonale målsettingen om at konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane skal styrkes. I mandatet er denne håndtert ved at Samferdselsdepartementet ber KVVU-en belyse flere delproblemstillinger knyttet til mulige virkninger for godstransporten. I tillegg understreker mandatet at avbøtende tiltak for godstransporten skal vurderes dersom det anbefalte tiltaket har negative virkninger for godstransport. En slik tilnærming legger klare premisser for hvordan KVVU-en skal håndtere målkonflikter mot uttalte målsettinger på andre forvaltningsnivåer.

KVVU-ens organisering

Tildelingen av KVVU-en som et fellesoppdrag til alle transportetatene legger på mange måter til rette for en god håndtering av målkonflikter. Ved å involvere alle etater som representerer de ulike transportmidlene i tiltaksområdet, bidrar man til et stort mulighetsrom som inkluderer ulike virkemidler. Videre legger man til rette for at KVVU-en gjennomføres med et systemperspektiv, der alle transportmidlene vies like mye oppmerksomhet. Dette ble også fremhevet som en styrke ved organiseringen av KVVU Oslo-Navet av et flertall av våre intervjuobjekter.

I workshopen ble det også fremhevet at dersom en ser styringsgruppen, prosjekteiere og etatene under ett, er nesten alle virkemidler representert i KVVU-arbeidet. Dette kan både gjøre det enklere å identifisere relevante tiltak, samt bidra til at alle relevante myndigheter og virksomheter som vil berøres av

tiltaket er forpliktet til det anbefalte konseptet i KVVU-en.

På den annen side vil de involverte aktørene typisk ha til dels motstridende interesser. Eksempelvis kan det som nevnt oppstå målkonflikter mellom transportetatene på grunn av konkurranseflater mellom transportmidlene og at etatene til dels konkurrerer om de samme bevilgningene. Risikoen med en slik organisering er derfor at en ender opp med en «Ole Brumm-løsning» med svak prioritering av tiltak. KVVU Oslo-Navet bærer noe preg av dette, selv om KVVU-en i stor grad gir et solid beslutningsgrunnlag for den sentrale føringen for utredningsarbeidet (behovet for ny metro- og jernbanetunnel).

Avhengigheter mot andre investeringstiltak

Mandatet presiserer også avgrensninger til utredninger/tiltak som kan berøres av KVVU Oslo-Navet. De mest sentrale tiltakene som inngår i tiltaksområdet er Oslopakke 3 og Intercityprosjektet. Avhengigheter og avgrensninger mot disse prosjektene håndteres i mandatet ved at Samferdselsdepartementet oppgir at utredningene som er utført i forbindelse med Intercity og Oslopakke 3 skal legges til grunn i utredningsarbeidet. Dette bidrar til at de analyserte konseptene som legges til grunn i analysen av den fremtidige utformingen av transportsystemet i Oslo-området ikke innebærer tiltak som gir redusert måloppnåelse for andre investeringsprosjekter som inngår i eller har grenseflater til tiltaksområdet.

Håndtering av målkonflikter ved Regjeringens valg av konsept

Regjeringen har ikke tatt stilling til endelig konseptvalg for hele KVVU Oslo-Navet. Regjeringen legger likevel til grunn en oppstart av arbeidet med ny regiontunnel fra Oslo S til Lysaker i Nasjonal transportplan 2018-2029 (Meld. St. 33 (2016-2017)). Ny sentrumstunnel for t-banen er også et prioritert prosjekt i byvekstavtalen for Oslo (Samferdselsdepartementet, 2019). Det foreløpige konseptvalget i beslutningsfasen er dermed i henhold til de sentrale føringene i mandatet, som omfatter behovet for ny jernbane- og/eller metrotunnel.

4.5.2 Håndtering av målkonflikter i den analytiske prosessen

Under drøfter vi kort hvordan målkonfliktene vi har kartlagt over er håndtert i de ulike delene av KVVU-en.

Er relevante målkonflikter omtalt i KVVU?

Målkonflikter innad i målhierarkiet omtales i KVVU-ens delrapport «Mål og rammer» (Jernbaneverket, 2014). Der drøftes målkonflikten mellom bedre framkommelighet for næringstransport på vei (effektmål tre) og målsettingen om at veksten i

persontransport skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange (effektmål én).

I tillegg legger KVVU-en i praksis til grunn både nasjonale, regionale og kommunale myndigheters behov i beskrivelsen av normative behov. Dette innebærer at de mest relevante målsetningene fra andre myndigheter som inngår i tiltaksområdet også er beskrevet i KVVU-en. Eksempelvis omtales målsettingen om konsentrert arealbruk med fortetting av indre og ytre Oslo by og de regionale byene og bybåndene i Akershus som er vektlagt i Plansamarbeidet mellom Oslo og Akershus og i Oslos kommuneplan. Dette legger til rette for at behov på alle forvaltningsnivåer tillegges vekt i KVVU-prosessen. Denne tilnærmingen støttes også i KS1-rapporten, som konkluderer med at et nasjonalt perspektiv i KVVU-en vil være for snevert ettersom oppdragsgiverne i KVVU Oslo-Navet også omfatter Akershus fylkeskommune og Oslo Kommune (Dovre og TØI, 2017).

Prioritering av mål

Som nevnt har KVVU Oslo-Navet tre uttalte effektmål, der det både eksisterer potensielle interne målkonflikter samt målkonflikter mot uttalte målsetninger på andre forvaltningsnivå og mot andre tiltak. I KVVU-en er dette håndtert ved at effektmål én (veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange) og effektmål to (kapasiteten skal dekke behovet) er prioritert foran effektmål tre (framkommeligheten for næringstransport på vei i rushtiden skal være bedre enn i dag). I praksis er imidlertid kun effektmål én vektlagt i KVVU-en. Prioritering av mål fører indirekte til at identifiserte målkonflikter mot effektmål én og to vil rangeres høyere enn identifiserte målkonflikter mot effektmål tre. Ettersom hovedfokus i utredningen er fremtidig utvikling av kollektivtransportsystemet i Oslo-området fremstår dette som en god håndtering, da dette gir klare føringer med hensyn til hvilke målkonflikter som er viktigst å løse.

Metodevalg

I henhold til mandatet skulle KVVU Oslo-Navet gjennomføres med et systemperspektiv. Dette innebærer at hele kollektivtransportsystemet må betraktes samlet. I KVVU-en er brukt transportanalysemetoder for planlegging av nettstruktur i kollektivtrafikken (såkalt «nettverksmetodikk»). Sistnevnte omfatter blant annet bruk av nettverksmodeller i tillegg til de klassiske transportmodellene, selvstendige nytteanalyser av sykkeltiltak og analyser for å optimalisere kapasiteten på fellestrekkninger og i knutepunkter. Den metodiske tilnærmingen legger til rette for at nyttevirksomheter som de tradisjonelle transportmodellene i mindre grad er egnet til å fange opp, eksempelvis nyttevirksomheter av sykkeltiltak og nettverksstruktur, belyses i KVVU-en.

Dette er positivt, da disse virkningene i stor grad vil påvirke i hvilken grad prosjektet oppnår det prioriterte effektmålet om å ta veksten i kollektivtransport med kollektiv, sykkel og gange.

Involvering av interessenter

I forbindelse med KVVU Oslo-Navet ble det gjennomført en omfattende involvering av interessenter på et tidlig stadium. Det ble avholdt tre interessentverksteder som del av KVVU-arbeidet, med deltakere fra transportetatene, kommuner og fylkeskommuner, interesse- og næringsorganisasjoner, samt relevante fagpersoner.

Et av våre intervjuobjekter fremhevet at selv om høringsrunder er en del av prosessen i alle statlige investeringsprosjekter, er KVVU-prosessen ofte såpass fremskredet at innspill som kommer på dette tidspunktet som regel har liten påvirkning på utformingen av konsepter. Ved å involvere de viktigste interessentene som potensielt kan ha en stor innflytelse på prosjektets gjennomføring, øker sannsynligheten for at utformingen av det endelige prosjektet sikrer høy måloppnåelse. Samtidig bidrar også en bred interessentinvolvering i en tidligfase til at mulighetsrommet spennes ut til alle relevante alternativer og at målkonflikter til tilgrensende målsetninger avdekkes på et tidlig tidspunkt.

Vurdering av måloppnåelse

I KVVU-en vurderes konseptene både etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet og måloppnåelse. Vurderingen av måloppnåelse gjøres ved hjelp av to innfallsvinkler: Konseptets evne til å nå nullvekstmålet og etter beregnet reisemiddelfordeling. I praksis innebærer dette at måloppnåelse for hvert konsept vurderes per effektmål og krav, både etter transportmiddelfordeling og under forutsetning at nullutslippsmålet nås. Deretter foretas en samlet vurdering. Gitt målsetningen om at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange er denne tilnærmingen positiv fordi den sikrer at konsepter som kan redusere måloppnåelsen til nullvekstmålet kompletteres med avbøtende tiltak (som trafikanbetaling), slik at målkonflikter håndteres.

Håndtering av målkonflikter i KVVU-ens anbefaling

Anbefalingen i KVVU-en innebærer i praksis en prioritering av målsetningen om at veksten i persontransport skal tas med kollektiv, sykkel og gange. Dette skyldes at de anbefalte metro- og jernbanekonseptene, herunder det anbefalte alternativet K3A, er de eneste konseptene med tilstrekkelig kapasitet til å realisere målsetningen. KVVU-en påpeker samtidig at målsetningen om at veksten i persontransporten skal tas av kollektiv, sykkel og gange kun delvis realiseres uten målrettet trafikanbetaling. I følge KVVU-en er det anbefalte

konseptet også samfunnsøkonomisk lønnsomt, særlig ved målrettet trafikantbetaling.

Samtidig påpeker KS1-rapporten at det anbefalte konseptet inneholder klart flest tiltak. I tillegg til nye tunneler for metro- og jernbanen, inneholder konseptet også forholdsvis omfattende infrastrukturtiltak for trikk, sykkel og knutepunktutvikling, samt framkommelighetstiltak. Dette fører til at konseptet ifølge KS1-rapporten både har den høyeste

investeringskostnaden og den klart mest negative nettonytten. Kvalitetssikrers vurdering er derfor at konseptet er lite aktuelt for videreføring. Man kan derfor argumentere for at det anbefalte konseptet bærer noe preg av svak prioritering av tiltak. I følge kvalitetssikrer har også det anbefalte konseptet liten påvirkning på trafikkveksten og oppnåelse av nullvekstmålet dersom det ikke kombineres med restriktive tiltak som trafikantbetaling. Dette er imidlertid tilfelle for alle konsepter.

5. Case: KVV Trondheim – Steinkjer

KVV-en vurderer transportløsninger på strekningen Trondheim – Steinkjer. E6 og Trønderbanen går parallelt på strekningen og en sentral problemstilling for KVV-en var om behovet for økt transportkapasitet på strekningen best kan dekkes gjennom tiltak på vei eller bane. KVV-en er valgt ettersom det er betydelige konkurranseflater mellom vei og jernbane på strekningen.

5.1 Prosjektidé

Bakgrunnen for prosjektet var et mangeårig arbeid i trønderfylkene for å utrede koordinert utvikling av vei og jernbane på strekningen Trondheim – Steinkjer.

På forhånd var det en regionalpolitisk vedtatt målsetting å redusere reisetiden mellom Trondheim og Steinkjer ned mot én time på jernbanen. Når KVV-en ble utarbeidet var reisetiden med tog 2:07 og for bil ca. 1:45.

5.2 Mandat

I bestillingsbrevet fra Samferdselsdepartementet (SD) til Statens vegvesen datert 19.3.2010 står det følgende:

«På bakgrunn av innspillene fra Vegdirektoratet gis Statens vegvesen med dette oppdraget å gjennomføre KVV for følgende veiprosjekter: Rute 7 E6 Trondheim – Steinkjer»

«KVV for strekningen Trondheim – Steinkjer skal også omfatte jernbane og skal gjennomføres sammen med Jernbaneverket»

«KVV-arbeidet skal baseres på de føringer som er gitt gjennom retningslinjer for ordningen og seinere avklaringer. Departementet vil understreke at det må tas med konsept som vektlegger kollektivtransport, der dette er aktuelt. Herunder må jernbane inngå.»

I mandatet for KVV-en presiseres det i tillegg at KVV-en skal inneholde en grundig vurdering av blant annet hensynet til jordvern, arealbruk, klimagassutslipp og restriktive tiltak.

5.3 Organisering

Arbeidet med KVV-en ble ledet av Statens vegvesen, og gjennomført i samarbeid med Jernbaneverket med konsulentbistand. Både Statens vegvesen og

Jernbaneverket var også representert i styringsgruppa som fattet beslutninger og vedtak i KVV-arbeidet.

KVV-en ble ferdigstilt i 2011.

5.4 KVV-ens innhold og anbefaling

5.4.1 Behov

KVV-en kartlegger og vurderer behov ut fra både nasjonale behov, etterspørselsbaserte behov, interessegruppers behov og regionale og lokale myndigheters behov.

Det primære prosjektutløsende behovet blir definert som: «å styrke den felles bo- og arbeidsmarkedsregionen langs transportkorridoren Trondheim-Steinkjer». I tillegg er det et prosjektutløsende behov å tilpasse kapasiteten i transportsystemet til forventet befolkningsvekst som forventes å være konsentrert i aksene Trondheim - Steinkjer. Av det prosjektutløsende behovet er det videre avledet et behov om forbedret framkommelighet (i form av reduserte reisetider).

I tillegg til det prosjektutløsende behovet er det definert følgende viktige behov:

- Behovet for overføring av trafikk fra vei til mer miljøvennlige transportformer
- Behovet for redusert sårbarhet i transportsystemet
- Behov for økt vei- og jernbanekapasitet mellom Trondheim og Stjørdal
- Behov for økt trafiksikkerhet
- Behov for effektiv næringstransport
- Behov for å redusere barrierevirkninger for tettstedene
- Behov for at inngrepene på dyrket mark minimeres

5.4.2 Målsetninger og krav

Målstrukturen til KVV Trondheim-Steinkjer består av ett samfunns mål og tre effektmål som igjen er detaljert i tre underordnede effektmål (se Tabell 5-1). Effektmålene er ikke prioritert.

Av effektmålene er det utledet fire krav. I tillegg er det definert åtte øvrige krav som er utledet av viktige behov. Disse omhandler virkninger for dyrket mark, reduserte barrierevirkninger, miljøvennlige transportformer, økt kapasitet og trafiksikkerhet. I følge KVV-en vil kravene som er utledet av effektmålene være høyere prioritert enn kravene som er avledet av viktige behov.

Tabell 5-1 Målhierarki i KVV Trondheim-Steinkjer

Samfunns mål

I 2040 er aksa Trondheim-Steinkjer i stor grad én arbeidsregion med et effektivt, pålitelig og fleksibelt transportsystem for personer og gods.

Effekt mål:	Krav utledet av mål:
E1 Et effektivt transportsystem	
EM1.1 I 2040 er det mulig å reise Trondheim-Steinkjer på én time.	Reisetidsreduksjon på vei > 30 % Reisetidsreduksjon på bane > 50 %
EM1.2 I 2040 er kjørekostnader for næringstransport redusert.	I 2040 er kjørekostnader for næringstransport redusert
E2 Et pålitelig transportsystem	
E2.1 Trafikantene kommer frem til ønsket destinasjon til forventet tidspunkt.	Transportkorridoren skal i 2040 ha redusert sårbarhet ved at det skal være reelle omkjøringsmuligheter. Dette gjelder generelt på strekningen Trondheim-Steinkjer og Stjørdal-Åsen
E3 Et fleksibelt transportsystem	
E3.1 Brukerne skal i 2040 oppleve et attraktivt kollektivtilbud med større muligheter for valg av reisemiddel gjennom:	
- Økt frekvens i kollektivtilbudet - Reduserte kollektivtakster - Økt antall godt utbygde knutepunkt	

Krav avledet av viktige behov:

<i>Dyrket mark</i>	<i>Redusere barrierevirkninger</i>	<i>Miljøvennlige transportformer</i>
• Inngrep i dyrka mark skal minimeres ihht. Det nasjonale delmålet om å begrense inngrep i viktige kulturminner, kulturlandskap og dyrka jord.	• Transportsystemet i regionen skal ha et hovedveinett som er adskilt fra lokalveinettet. • Lokalmiljø skal bedres	• Personturer med kollektiv skal øke med minst 10%. • Miljøutslipp skal reduseres i forhold til referansesituasjonen.
<i>Økt kapasitet</i>	<i>Trafikksikkerhet</i>	
• Veikapasiteten mellom Trondheim og Stjørdal skal øke for å kunne håndtere fremtidig trafikkvekst. • Jernbanens kapasitet mellom Trondheim og Stjørdal skal øke for å kunne håndtere fremtidig trafikkvekst	• Konseptene skal ta i seg prinsippene i 0-visjonen, dvs. tiltak som reduserer sannsynligheten for ulykker som resulterer i drepte eller alvorlig skadde. I 2040 skal ulykkeskostnader på strekningen Trondheim-Steinkjer reduseres med minst 0,8 mill.kr/km	

Kilde: Statens vegvesen (Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim Steinkjer, 2011)

I tillegg til kravene som fremgår av tabellen, er det definert flere tekniske, funksjonelle, økonomiske, miljømessige og estetiske krav. Disse er blant annet rettet mot nasjonale målsetninger, regelverk og retningslinjer. KVV-en vurderer ikke alternativene mot disse kravene.

5.4.3 Mulighetsrom og alternativer

Mulighetsrommet er omtalt relativt kortfattet i KVV-en, men baserer seg på en såkalt firetrinnsmetodikk der følgende tiltak vurderes:

- Tiltak for å påvirke transportteterspørselen og valg av transportmiddel

- Tiltak for mer effektiv utnyttelse av eksisterende infrastruktur
- Forbedringer i eksisterende infrastruktur
- Nyinvesteringer og større ombygginger

De analyserte konseptene i KVV-en er både rendyrkede konsepter som fokuserer på en driftsart og konsepter som er en kombinasjon av jernbane- og veitiltak. I tillegg til nullalternativet analyserer KVV-en seks konsepter:

- **Konsept 0+ - Minimumskonseptet:**
Nullalternativet kombinert med enkelte tiltak for mer effektiv utnyttelse av dagens transportnett,

bl.a. veipricing, forbedret kollektivtilbud, utvikling av knutepunkt og økt samordning av kollektivtransport på vei og bane.

- **Konsept 1 (-) - Forbedringskonseptet:** Utbedrer de mest kritiske sårbare punktene på vei- og jernbanenettet.
- **Konsept 1 – Moderniseringskonseptet:** Utbedrer de mest kritisk sårbare punktene og øker kapasiteten i vei- og jernbanenettet. Jernbanetiltakene omfatter elektrifisering, dobbeltspor Trondheim-Stjørdal og på deler av strekningen Stjørdal-Åsen, jernbanetunnel gjennom Fordbordfjellet, bru over Vuddu og tunnel gjennom Grenneåsen. Veitiltakene omfatter firefeltsvei Trondheim – Stjørdal, to-/trefeltsvei Kvithammer-Vist og E6 legges utenom tettstedene Åsen, Røra og Sparbu.
- **Konsept 2 – Jernbanekonseptet:** Jernbanetiltak som konsept én, linjeomlegginger og forlengelse av kryssingsspor på strekningen Åsen – Steinkjer for å redusere reisetiden ytterligere. Ingen veitiltak.
- **Konsept 3 – Veikonseptet:** Firefeltsvei Trondheim-Steinkjer. Ingen jernbanetiltak
- **Konsept 4 – Maksimumskonseptet:** Kombinerer konsept 2 og 3.

5.4.4 Anbefaling i KVVU

KVVU Trondheim-Steinkjer anbefaler Moderniseringskonseptet (konsept 1). I KVVU-en vurderes konseptet å være best tilpasset den fremtidige transporttettspørsmålen og gir samtidig en stor reisetidsreduksjon på vei og bane. I tillegg gir konseptet ønsket reduksjon i ulykker og inneholder tilstrekkelige tiltak for å at den regionale utviklingen i regionen som er ønsket nås.

KVVU Trondheim-Steinkjer anbefaler en trinnvis utbygging i tre faser etter følgende rekkefølge:

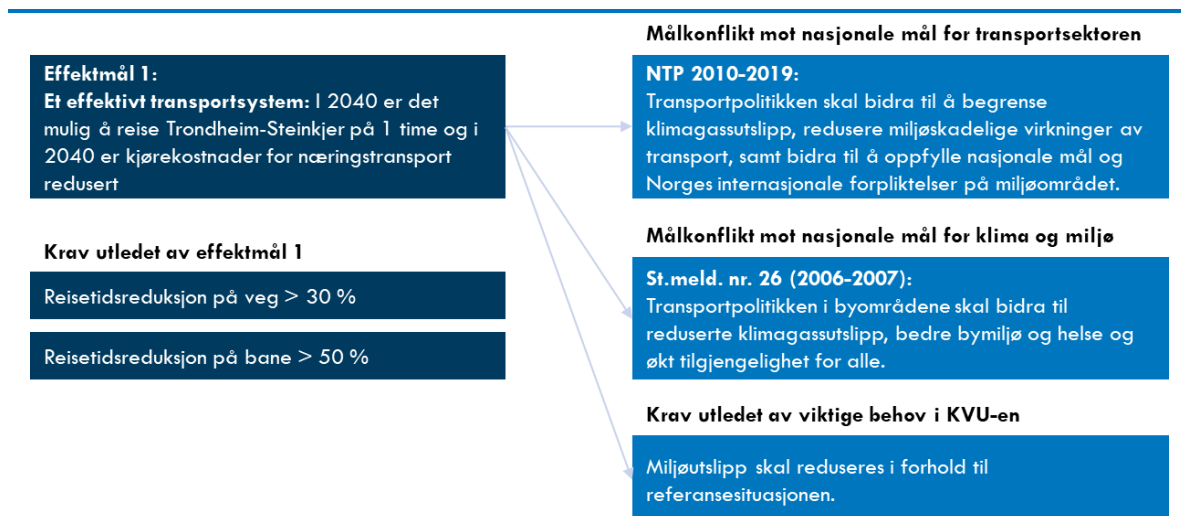
- **Fase 1:** Elektrifisering av jernbane, utbygging av jernbanetunnel gjennom Forbordfjellet, bygging av E6 med to til tre felt og midtrekkeverk i delvis ny trase mellom Stjørdal og Åsen og med ny tunnel sør for Røra
- **Fase 2:** Dobbeltspor Trondheim og Stjørdal, kryssingsspor mellom Åsen og Steinkjer. Tunnelløp for E6 og gjennomgående firefeltsvei på strekningen Trondheim – Stjørdal
- **Fase 3:** Dobbeltspor for jernbanen mellom Stjørdal og Åsen. E6 mellom Åsen og Steinkjer utbedres til to-/trefeltsvei med midtrekkeverk.

5.5 Hva er de mest sentrale målkonfliktene?

5.5.1 Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og reduserte klimagassutslipp

Også i denne KVVU-en er det en potensiell målkonflikt mellom målsetningen om økt framkommelighet for personer og gods i regionen og nasjonale målsetninger om å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren, se Figur 5-1. Dersom det satses på tiltak som innebærer økt kapasitet og/eller reduserte reisetider i veinettet vil dette kunne gi vekst i transporten av personer og gods på vei og dermed økte klimagassutslipp. Dette er dermed motstridende med målsetninger i Nasjonal transportplan som sier at klimagassutslippene fra transportsektoren skal reduseres. I tillegg var et av kravene i KVVU-en at miljøutslipp av CO₂ og NO_x skulle reduseres i forhold til referansesituasjonen, og kapasitetsutvidelser og redusert reisetid på vei, vil også kunne bidra negativt til oppnåelsen av dette «kravet».

Figur 5-1: Konflikt mellom målsetning om redusert reisetid og målsetning om å redusere klimagassutslipp



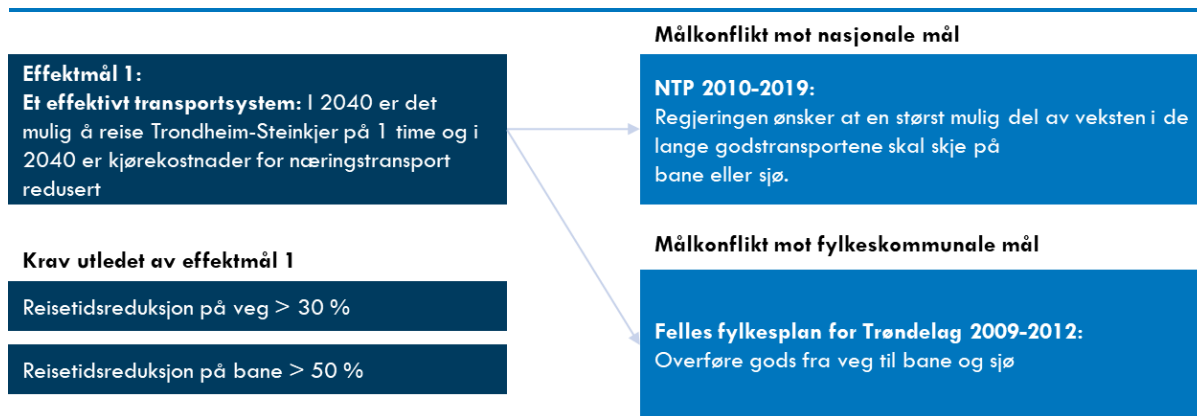
Kilde: Oslo Economics

5.5.2 Konflikt mellom mål om å redusere næringslivets kjørekostnader og målsetning om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane

En annen potensiell målkonflikt i KVVU-en er knyttet til at økt framkommelighet for næringstransport på vei kan svekke målsetninger om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane, se Figur 5-2. Effektmål én, som presiserer at det i 2040 skal være mulig å reise Trondheim-Steinkjer på én time og at kjørekostnader for næringstransport er redusert, kan bidra til vekst i godstransporten på vei på bekostning av godstransport til sjøs og på jernbane. Som tidligere nevnt har det lenge vært en uttalt målsetning nasjonalt

å styrke konkurranseevnen til godstransport på sjø og jernbane, samt legge til rette for å overføre godstransport fra vei til sjø og bane. På utredningstidspunktet fremgikk denne ambisjonen i Nasjonal transportplan (2010-2019) (St. meld. nr. 16 (2008-2009)). Riktignok var det ikke en av hovedmålsetningene i Nasjonal transportplan på utredningstidspunktet, men det var likevel nevnt som en viktig ambisjon for godspolitikken. Å overføre gods fra vei til bane og sjø var også en målsetning på fylkeskommunalt nivå og var skissert som et av hovedmålene i Felles fylkesplan for Trøndelag 2009-2012 (Trøndelagsfylkene, 2008).

Figur 5-2: Konflikt mellom mål om å redusere næringslivets kjørekostnader og målsetning om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane



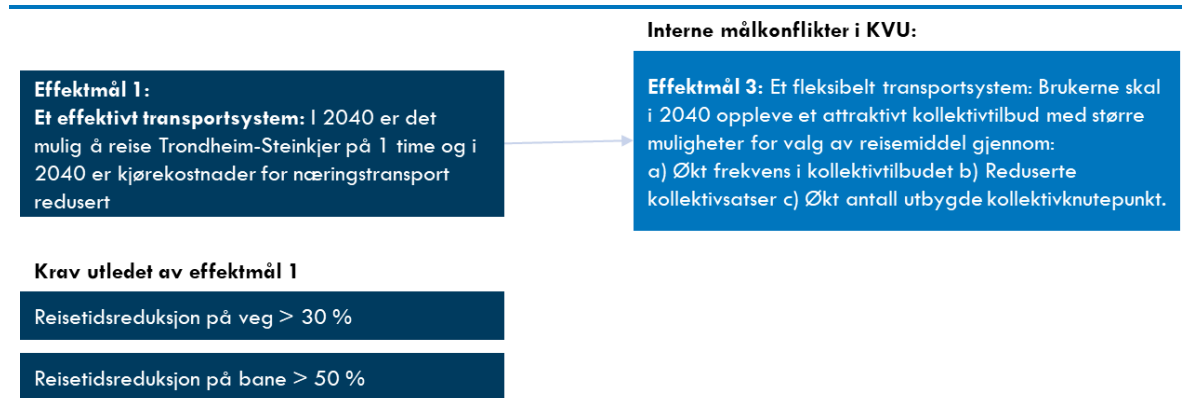
Kilde: Oslo Economics

5.5.3 Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og mål om å styrke attraktiviteten til kollektivtilbudet

Det er også en potensiell intern målkonflikt mellom KVVU-ens målsetninger om å redusere reisetid på vei og målsetningen om å styrke attraktiviteten til kollektivtilbudet, se Figur 5-3. KVVU-en presiserer at brukerne innen 2040 skal oppleve et attraktivt kollektivtilbud gjennom økt frekvens i kollektivtilbudet, økt antall kollektivknutepunkt og reduserte kollektivsatser. Attraktiviteten til kollektivtilbudet avhenger imidlertid også av den relative reisetiden ved bruk av kollektivtilbudet sammenlignet bruk av

personbil. Dersom reisetiden med jernbane reduseres slik at reisetiden blir kortere enn med bil, vil dette trolig bidra til å vesentlig styrke attraktiviteten til jernbanen. Ved en stor reisetidsreduksjon på vei sammenlignet med jernbane, kan det imidlertid tenkes at det fører til et kollektivtilbud som oppleves som mindre attraktivt. Reduserte reisetider på vei vil selvsagt også innebære at eventuelle busstilbud får reduserte reisetider og styrker sin attraktivitet relativt til jernbanen, men reduserte reisetider for bil gjør at det er usikkert om busstilbudet vil styrkes relativt til bilkjøring.

Figur 5-3: Konflikt mellom målsetning om redusert reisetid og målsetning om å redusere klimagassutslipp



Kilde: Oslo Economics

5.5.4 Konflikt mellom mål om regionforstørring og mål om å redusere transportbehovet

Samfunnsmålet om regionforstørring (at aksene Trondheim-Steinkjer i stor grad har blitt én arbeidsregion i 2040) står også i motsetning til de daværende Rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging (Miljøverndepartementet, 1993). I de rikspolitiske retningslinjene er det en sentral føring at planlegging av transportsystem og utbyggingsmønster skal legge til rette for at transportbehovet skal reduseres. Retningslinjenes punkt 3.2 har følgende tekst:

«Planlegging av utbyggingsmønsteret og transportsystemet bør samordnes slik at det legges til rette for en mest mulig effektiv, trygg og miljøvennlig transport, og slik at transportbehovet kan begrenses. Det bør legges vekt på å få til løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål og effektiv samordning mellom ulike transportmåter.»

Utvidelse av arbeidsmarkedsregionen innebærer nødvendigvis at innbyggernes gjennomsnittlige pendlingsavstand øker, og å planlegge for å oppnå dette er det motsatte av å planlegge «slik at transportbehovet kan begrenses» og å oppnå «løsninger som kan gi korte avstander i forhold til daglige gjøremål».

Når KVVU Trondheim-Steinkjer ble utarbeidet var det de Rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging fra 1993 som var gjeldende. Disse retningslinjene ble imidlertid i 2014 erstattet av Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Innholdet i de sistnevnte planretningslinjene, som gjelder i dag, er omtrent det samme som i retningslinjene fra 1993, men litt skjerpet. Dermed eksisterer det også en målkonflikt mellom KVVU-ens samfunns mål og de gjeldende statlige planretningslinjene.

Figur 5-4: Konflikt mellom målsetning om regionforstørring og mål om å redusere transportbehovet



Kilde: Oslo Economics

5.5.5 Andre målkonflikter

Det er også generelle målkonflikter knyttet til at utbygging av transportsystemer, enten det er veiutbygging eller jernbaneutbygging, kan medføre inngrep i viktige kulturminner, kulturlandskap og dyrka jord. Som påpekt i KVVU-en går store deler av vei- og jernbanetraséen mellom Trondheim og Steinkjer

gjennom jordbruksarealer av høy kvalitet. Samtidig var det på utredningstidspunktet blant annet formulert målsetninger i stortingsmeldingen om Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand at «årlig omdisponering av de mest verdifulle jordressursene skal halveres innen 2010» (St. meld. nr. 26 (2006-2007)). I KVVU-en vurderes det at en utbygging av

jernbanen vil gi mindre inngrep i dyrka mark enn en utbygging av E6.

KVU Trondheim – Steinkjer berører også tilbringertransporten til Trondheim lufthavn Værnes. Her er det også en potensiell målkonflikt knyttet til at parkeringsinntekter er en viktig inntektskilde for det statlige foretaket Avinor som driver Trondheim lufthavn. Gjennom å tilrettelegge for god kapasitet på parkeringsplasser bidrar Avinor til å styrke privatbilen som transportmiddel til flyplassen. Dette er dermed motstridende med KVU-ens målsetning om å styrke attraktiviteten til kollektivtilbudet til Trondheim lufthavn.

De vertikale målkonfliktene, dvs. mellom stat og kommuner, er ikke like tydelige for dette caset, og vi har ikke gått nøyere inn på dette. For at jernbanen skal være et konkurransedyktig alternativ, er det imidlertid viktig at det fortettes i og rundt stasjonsbyene på strekningen. Mer spredt bosetning, vil normalt gjøre bilen til et mer attraktivt framkomstmiddel. Her vil den enkelte kommune kunne ha insentiver til å avvike fra målsetninger om fortetting.

5.6 Erfaringer og lærdommer fra håndteringen av målkonflikter

5.6.1 Håndtering av målkonflikter i beslutningsprosessen

Nedenfor drøfter vi kort håndteringen av målkonflikter i beslutningsprosessen for KVU-en.

Mandatet for KVU-en

I KVU-ens mandat gis det etter vår vurdering i liten grad føringer for hvordan ulike målsetninger skal vektlegges. Det står riktignok at utbygginger på jernbanen må inngå i mulighetsstudien og at det må gjøres en grundig vurdering av blant annet hensynet til jordvern, arealbruk, klimagassutslipp og restriktive tiltak. Det gis imidlertid ikke tydelige føringer for hvilke målsetninger og behov som særlig skal vektlegges på strekningen.

KVU-ens organisering

KVU-ens mandat ble adressert til Statens vegvesen som fikk i oppdrag å gjennomføre KVU-en sammen med Jernbaneverket. I intervjuer har Jernbanedirektoratet gitt uttrykk for at de ofte opplever det som mest hensiktsmessig at det utarbeides et felles mandat til de transportetatene som skal involveres i KVU-en. Dersom mandatet adresseres til kun én etat, kan det innebære at en etat får større eierskap til KVU-en og at det blir størst fokus i KVU-en på de virkemidlene som den etaten rår over i KVU-en. I denne KVU-en tyder imidlertid tilbakemeldingene fra de ulike aktørene på at samarbeidet var vellykket på tross av at mandatet

var adressert til Statens vegvesen. I lys av konkurransesamarbeidet mellom vei og jernbane på strekningen synes det å være fornuftig at både Jernbaneverket og Statens vegvesen samarbeidet om å finne gode løsninger i korridoren. På samme måte som i KVU Oslo-Navet kan det imidlertid drøftes om det tverretatlige samarbeidet muligens også bidro til fordyrende kombinasjonsløsninger ettersom KVU-ens tilrådning innebar at begge etater fikk betydelige investeringsmidler på samme strekning.

Avhengigheter mot andre investeringstiltak

I KVU-en nevnes andre pågående utredninger, men grenseflatene mot disse drøftes i liten grad. Parallelt med utredningen ble det blant annet gjennomført KVU for ny logistikkterminal i Trondheim. KVU for ny logistikkterminal i Trondheimsregionen ble ferdigstilt i mai 2011, mens KVU Trondheim-Steinkjer ble ferdigstilt i august 2011. KS1-rapporten for Trondheim-Steinkjer påpeker at plasseringen av logistikkterminalen vil ha betydning for transportløsninger mellom Trondheim og Steinkjer både i form av trafikkgrunnlag og kostnader. I følge KS1-rapporten inngår til dels kostnader og nytte av de samme tiltakene på jernbanen i begge KVU-ene. Dette antyder at grenseflatene mot KVU for ny logistikkterminal kunne vært håndtert bedre i prosjektet.

Håndtering av målkonflikter i Regjeringens valg av konsept

Ifølge informantene i prosjektet var selve konseptvalget i stor grad forankret hos de berørte partene. Fylkeskommunene hadde lenge ønsket å prioritere utbygging av jernbanen nord for Trondheim og var derfor fornøyd med konseptanbefalingen.

Regjeringen sluttet seg til KVU-ens anbefalte konsept i Nasjonal transportplan 2014-2023 (Meld. St. 26 (2012-2013)):

«Regjeringen har behandlet KVU/KS1 for transportløsning vei/bane Trondheim – Steinkjer. Videre planlegging skal ta utgangspunkt i Moderniseringskonseptet. Det innebærer for jernbanen elektrifisering, dobbeltspor Trondheim – Stjørdal, tunnel gjennom Forbordfjellet og bygging av kryssingsspor. For E6 planlegges møtefri vei Trondheim – Steinkjer med fire felt på strekningen Trondheim – Stjørdal og to/tre felt på strekningen Stjørdal – Steinkjer.»

Prosjektet viser imidlertid at selv om det planlegges for en koordinert utbygging av jernbane og vei for å legge til rette for overføring av trafikk fra vei til kollektivtransport, tar jernbaneprosjektene gjerne lengre tid å realisere enn veiprosjekter. Denne ønskede prioriteringsrekkefølgen i KVU-en har derfor ikke blitt fulgt i praksis. Veiprosjektene på strekningen er allerede i ferd med å bli realisert av Nye Veier.

Nye Veier bygger ut firefelts motorvei mellom Ranheim (Trondheim) – Åsen (Levanger) med byggestart planlagt i 2020/2021, og hele strekningen er planlagt ferdigstilt i 2025/2026. I Nasjonal transportplan 2018-2029 ligger elektrifisering og modernisering av strekningen Trondheim – Steinkjer og Meråkerbanen inne i første planperiode (Meld. St. 33 (2016-2017)). Planleggingen av prosjektet ble imidlertid stanset i 2017 på grunn av at kostnadene ble høyere enn opprinnelig antatt. I statsbudsjettet for 2020 er det imidlertid satt av 100 mill. kroner til å gjenoppta prosjektet delelektrifisering av Trønder- og Meråkerbanen i 2020. Prosjektet E6 Åsen (Levanger) – Steinkjer ligger inne i andre planperiode i Nasjonal transportplan 2018-2029.

5.6.2 Håndtering av målkonflikter i den analytiske prosessen

Under drøfter vi kort hvordan målkonfliktene vi har kartlagt over er håndtert i de ulike delene av KVVU-en.

Er relevante målkonflikter omtalt i KVVU-en?

De ulike interesse- og målkonfliktene som kan oppstå er i liten grad drøftet i KVVU-en. I behovskapittelet nevnes det kort at utbyggingsbehovet KVVU-en vurderer vil være i konflikt med hensynet til å bevare dyrka mark. I hvilken grad de ulike behovene som er kartlagt vil kunne være motstridende er imidlertid ikke drøftet. KS1-rapporten poengterer også at det er en svakhet ved KVVU-en at interessekonflikter mellom interessentene ikke er drøftet. Det er heller ingen vurdering av om det foreligger interne målkonflikter eller målkonflikter mot andre samfunns mål.

Prioritering av mål og metode

Det fremgår heller ikke av KVVU-en hvordan ulike målsetninger er prioritert. Etter vår vurdering er det flere svakheter knyttet til målhierarkiet for prosjektet. For det første tilsier effektmålene at aktuelle konsepter både skal redusere reisetid på vei og jernbane. Dette innebærer at aktuelle tiltak er de som innebærer investeringer på både vei og jernbane, som undergraver poenget med KVVU-en om å komme fram til de transportløsningene som i størst mulig grad dekker behovene. En annen svakhet er at KVVU-en i stor grad begrunner jernbaneutbyggingene ut fra klima- og miljømålsettinger og behovet for å øke kollektivandelen på strekningen. Slike målsetninger er imidlertid ikke reflektert av målhierarkiet, og det er dermed en manglende logisk sammenheng i analysen som leder frem til konseptvalget.

KVVU-en påpeker også svakheter i trafikkmodellen som benyttes. KVVU-en er blant annet ikke i stand til å modellere overføring av trafikk fra et transportmiddel som følge av kapasitetsbegrensninger ettersom modellen er kapasitetsuavhengig. De påpeker også at

modellen ikke fanger opp virkninger av tiltak som bedret gang- og sykkelveinett og forbedrede knutepunkt.

Involvering av interessenter

I tillegg til arbeidsgruppa som gjennomførte KVVU-en hvor Jernbaneløst og Statens vegvesen var representert, ble det opprettet en prosjektgruppe bestående av Statens vegvesen, Jernbaneløst, fylkeskommunene og fylkesmennene i Sør- og Nord-Trøndelag. Disse hadde seks møter underveis i KVVU-arbeidet. Det ble også etablert en samarbeidsgruppe som involverte enda bredere. Her ble både kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og interesseorganisasjoner involvert.

KVVU Trondheim-Steinkjer synes å ha lyktes med å involvere interessenter på en god måte. Trøndelag fylkeskommune beskriver at prosessen rundt KVVU-en var god med godt samarbeid både på tvers av etater og mellom ulike forvaltningsnivå. De vi har intervjuet i prosjektet begrunner blant annet det med at prosjektet i utgangspunktet var godt forankret i regionen ettersom prosjektidéen kom fra fylkeskommunene i utgangspunktet. I høringsinnspillene til KVVU-en ble det imidlertid av både interesseorganisasjoner og ulike offentlige aktører (blant annet av Trondheimsregionen, Trondheim kommune, Malvik kommune og Fylkesmannen i Sør-Trøndelag) etterspurt større fokus på miljø og bærekraft i behov, mål og krav (Statens vegvesen, 2011). Flere stilte også spørsmål til at KVVU-en ikke hadde tydeligere mål om overføring av trafikk fra veg til bane. Det ble også av flere parter stilt spørsmål til hvorfor det var en målsetning å redusere reisetiden på vei på strekningen. Det ble vist til at de regionale målsetningene som lå til grunn når KVVU-en ble utarbeidet, var å redusere reisetiden for tog på strekningen.

Håndtering av målkonflikter i KVVU-ens anbefaling

Etter vår vurdering preges KVVU-ens anbefaling til dels av svak prioritering. Effektmålene som tilsier at en skal redusere reisetiden for både vei og jernbane, gjør at konseptene med tiltak på både vei og jernbane får god måloppnåelse. KVVU-en gjør riktignok en rekkefølgeprioritering av tiltak hvor elektrifisering av jernbanen og tunnel gjennom Forbordfjellet prioriteres i første fase, mens kapasitetsutvidelsene på jernbanen og E6 mellom Trondheim og Stjørdal begge er planlagt realisert i fase 2.

6. Anbefalinger til fremtidige statlige investeringsprosjekter

På bakgrunn av de funnene vi gjøre i case-studiene, har vi utarbeidet noen anbefalinger til hva som kan bidra til større grad av helhetstenkning i statlige investeringsprosjekter og til at målkonflikter balanseres på en god måte.

6.1 Sentral målkonflikt mellom biltrafikk og miljø og klima

Fra gjennomgangen vår har vi identifisert noen sentrale målkonflikter:

Målkonflikter KVVU Haugesund

- Konflikt mellom mål om nullvekst i personbiltrafikken og målsetning om god framkommelighet
- Konflikt mellom mål om mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehov og omkringliggende kommuners målsetninger for arealbruk
- Konflikt mellom målsetning om å styrke Haugesund sentrum og nullvekst i personbiltrafikken i byområdet

Målkonflikter KVVU Oslo-Navet

- Potensielle målkonflikter mellom ulike transportvirksomheter (metro vs. jernbane vs. vei)
- Potensiell målkonflikt mellom Oslo-Navet og Oslopakke 3
- Konflikt mellom mål om framkommelighet for næringstransport og miljøhensyn
- Konflikt mellom målsetninger om å styrke hhv. kollektiv, sykkel og gange
- Konflikt mellom målsetninger om økt kapasitet og arealpolitiske målsetninger

Målkonflikter KVVU Trondheim-Steinkjer

- Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og reduserte klimagassutslipp
- Konflikt mellom mål om å redusere næringslivets kjørekostnader og målsetning om å overføre godstransport fra vei til sjø og jernbane
- Konflikt mellom mål om redusert reisetid på vei og mål om å styrke attraktiviteten til kollektivtilbudet
- Konflikt mellom KVVU-ens samfunns mål om regionforstørring og mål om å planlegge areal- og transportutbygging på en måte som reduserer transportbehovet

Av dette fremstår den dominerende målkonflikten å være mellom framkommelighet for biltrafikken og klima- og miljøhensyn. Framkommeligheten for biltrafikken henger sammen med lokal utvikling og økonomisk vekst, mens klima og miljø henger sammen med kollektivtransport, jernbane, sentrumsutvikling og nullvekst i persontrafikk. I tillegg ser vi eksempler på at det er målkonflikter knyttet til at kommuners målsetninger for arealpolitikken, som skal bidra til vekst og utvikling i egen kommune, er i konflikt med regionale og nasjonale målsetninger om en mer kompakt arealbruk for å redusere transportbehovet.

Utvikling av målkonfliktene over tid

De utvalgte KVVU-ene viser at hensyn til bymiljø og klima har blitt mer fremtredende over tid. Mens slike hensyn ikke fremgikk direkte av målsetningene til KVVU Trondheim-Steinkjer fra 2011, var det tydelige målsetninger om å nå nullvekstmålet for personbiltrafikken i KVVU Oslo-Navet og KVVU Haugesund som begge ble gjennomført i 2015. Ettersom nullvekstmålet for personbiltrafikken i byområdene først ble lansert i 2012 (Meld. St. 21 (2011-2012)) og har blitt tydeligere over tid, er det kanskje ikke så overraskende at nullvekstmålet kun fremgår av de nyere KVVU-enes målhierarki. Før 2012 var det imidlertid også målsetninger om å redusere klimagassutslippene fra transportsektoren og å redusere veksten i personbiltrafikken (St. meld. nr. 26 (2006-2007)). Vi ser også at nullvekstmålet for personbiltrafikken har fått økt prioritet i Nasjonal transportplan over tid. Dermed har også betydningen av denne målkonflikten blitt mer betydelig i perioden fra 2011 til 2015.

Veitransporten er den største kilden til utslipp utenfor kvotefri sektor, og rapporten Klimakur 2030 (Miljødirektoratet, 2020) viser at det også er innenfor veitransport at potensialet for utslippsreduksjon er størst. Konflikten mellom biltrafikk og klima vil derfor gjelde for mange KVVU-er i transportsektoren som utarbeides nå, og man bør derfor ta stilling på sentralt nivå til hvordan man forholder seg til det, og i mindre grad i den enkelte KVVU. Teknologisk utvikling gjør også at betydningen av målkonflikten kan endre seg over tid, for eksempel fordi kostnaden ved utslippsfrie kjøretøy kan falle til nivåer som gjør veitransporten mer klimavennlig.

Selv om målkonflikten som følge av klimahensyn kan redusere seg over tid, antar vi likevel av målkonflikten mellom trafikk og lokalmiljø, samt mellom sentral eller spredt arealbruk vil vedvare.

6.2 Dilemmaer ved beslutnings- og analyseprosess

Beslutnings- og analyseprosessen består av ulike beslutningspunkter som har betydning for hvordan målkonflikter blir håndtert:

- Utforming av mandat
 - Føringer
 - Organisering
 - Avgrensninger
- Konseptvalg
 - Analyseprosess i KVV
 - anbefaling og valg av konsept
- Konseptgjennomføring
 - Endringer av valgt konsept på grunn av målkonflikter

6.2.1 Utforming av mandatet

Gjennomgangen vår viser at utformingen av mandatet har stor betydning for hvordan målkonflikter håndteres. Kort forklart så er det vanskeligere å håndtere målkonflikter i en KVV hvor mandatet ikke har gitt føringer for hvordan målkonflikter bør håndteres. Anbefalinger fra Samset & Welde (2019) er at mandatet skal legge premisser for analysen, og at dette skal være en overordnet oppgave.

Føringer i mandatet

I alle KVV-ene vi har sett på var Samferdselsdepartementet oppdragsgiver, enten alene eller som en av flere. Samferdselsdepartementet har flere underliggende virksomheter som til dels konkurrerer om finansielle ressurser, om tilgang til arealer og i noen tilfeller om de samme transportmarkedene. Konkurransforholdet mellom virksomhetene innebærer at det er risiko for å underkommunisere reelle målkonflikter dersom arbeidet med føringer i mandatet overlates til virksomhetene.

Et viktig spørsmål ved store investeringsprosjekter er hvilken status det prosjekttuløsende behovet har i forhold til overordnede politiske mål i og utenfor sektoren. Dette handler om hvordan ulike politiske målsetninger skal prioriteres og kan ofte være krevende å vurdere for utreder. Ulike politiske målsetninger har ulik grad av prioritet, støtte og forankring i samfunnet og disse forholdene endrer seg også over tid. Hvordan ulike målsetninger i samfunnet skal prioriteres og hvilke hensyn som skal vektlegges, vil til slutt også være et politisk spørsmål. I hvilken grad man bør overlata prioritering av ulike målsetninger til en faglig utreder vil variere fra tiltak til tiltak. I noen tilfeller kan det være så viktig for samfunnet å unngå negativ måloppnåelse på visse områder at dette bør være en rammebetingelse for mulighetsrommet, mens i andre tilfeller kan det være fornuftig å overlata til utreder å gjøre en faglig

vurdering av om måloppnåelse på det ene eller det andre området bør vektlegges. Vår vurdering er derfor at departementet bør ha bevissthet rundt håndteringen av målkonflikter og gjøre en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle av hvilke føringer som bør gis. Spesielt i KVV-er som påvirker flere sentrale samfunnsområder er det gode grunner for at mandatet bør gi føringer for hvordan overordnede målsetninger skal avveies og prioriteres.

Lærdommen er derfor at departementet som er oppdragsgiver må ta aktiv styring av føringer i mandatet, og gjøre selvstendige vurderinger av potensielle målkonflikter og hvordan disse skal håndteres.

Deltakelse i KVV-arbeidet

Mandatet inneholder som regel føringer om hvem som skal gjennomføre KVV-en og hvordan arbeidet skal organiseres mellom ulike aktører. I casene våre har vi følgende organisering:

- KVV Haugesund ble utarbeidet av Statens vegvesen. Prosjektgruppen besto av Statens vegvesen og Rogaland fylkeskommune.
- KVV Oslo-Navet ble utarbeidet av Jernbaneverket, Statens vegvesen og Ruter AS i fellesskap.
- KVV Trondheim-Steinkjer ble ledet av Statens vegvesen, og gjennomført i samarbeid med Jernbaneverket.

Vi har dermed ulike modeller å sammenligne, både når det gjelder deltakelse og ledelse av arbeidet.

Når det gjelder hvem som skal delta synes det som om valget i alle tre casene er at de som skal være med å finansiere prosjektene også er med på å utforme KVV-en. Derfor er også regionale myndigheter på ulike måter representert både i KVV Haugesund (Rogaland fylkeskommune) og KVV Oslo-Navet (Ruter).

Etter vår vurdering er det et godt prinsipp at de som skal finansiere prosjektene deltar i arbeidet med KVV.

Ledelse av KVV-arbeidet

I KVV-ene vi har vurdert er ledelsen av arbeidet løst på to forskjellige måter i mandatet; enten ved at Statens vegvesen leder arbeidet og at andre virksomheter er med på arbeidet (KVV Haugesund og KVV Trondheim-Steinkjer), eller at de ulike virksomhetene er likestilte (KVV Oslo-Navet). En tredje mulighet er at departementet selv leder KVV-arbeidet. Sistnevnte organisering er ikke benyttet i casene vi har vurdert og er heller ikke vanlig i samferdselssektoren. Det er imidlertid mer vanlig i andre sektorer, som påpekt av Samset og Welde (2019).

Etter det vi kjenner til ble delt ledelse i KVV Oslo-Navet valgt av hensynet til at virksomhetene skulle være likestilte. Vi kjenner ikke begrunnelsen for at Statens vegvesen ble valgt for de to andre KVV-ene.

Det er ikke entydig om delt ansvar for utredningen er den beste løsningen. På den ene siden gir delt ansvar/ledelse bedre muligheter for å ivareta alle hensyn, sikre større grad av helhetstenkning og gi større grad av eierskap til utredningens konklusjoner. På den andre siden kan delt ansvar/ledelse gi fare for manglende prioritering av behov og pulverisering av ansvar, med fare for at mindre lønnsomme kombinasjonskonsepter blir anbefalt. Man kan ane et slikt resultat av KVV Oslo-Navet som skulle vurdere *ny jernbanetunnel og/eller ny metrotunnel* og anbefalingen var *to nye jernbanetunneler og ny metrotunnel*. Videre økte kostnadene i hvert konsept vesentlig i løpet av utredningen. Også i KVV Trondheim-Steinkjer som ble utarbeidet i et samarbeid mellom Statens vegvesen og Jernbaneverket anbefalte etatene et kombinasjonskonsept som innebar betydelige investeringer i både vei og jernbane på samme strekning.

Det kan også tenkes at én virksomhet i noen tilfeller har bedre faglige eller økonomiske forutsetninger for å lede arbeidet enn de andre.

I verste fall kan sterke målkonflikter føre til at en eller flere av interessentene kan trenere eller motarbeide utredningsarbeidet, forprosjektarbeidet og prosjektgjennomføring, for eksempel ved gjentatte omkamper, men denne risikoen har man uansett om ansvaret for ledelsen er delt eller ikke.

Samlet sett synes det å være gode argumenter for at KVV-er hvor ulike virksomheter kan ha ulike interesser for hvilke virkemidler som bør prioriteres i større grad burde løftes opp på departementsnivå for å unngå dyre kombinasjonsløsninger.

Involvering av kommunale areal- og planmyndigheter

Et viktig spørsmål er hvordan man skal involvere lokale areal- og planmyndigheter. Statlige investeringer i transportinfrastruktur, særlig i byene, kan ha store konsekvenser for hvordan byer og tettsteder utvikler seg. Kommunenes arealpolitikk vil videre kunne ha stor betydning for måloppnåelsen til de statlige investeringstiltakene. Dette tilsier at kommunene bør ha innflytelse over hvordan løsningene utformes og at det er viktig med et forpliktende samarbeid med både kommuner og fylkeskommuner om arealpolitikken for å sikre måloppnåelse.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging gir veiledning for involvering av disse myndighetene (Kommunal- og

moderniseringsdepartementet, 2014). Her står det blant annet følgende:

- Punkt 6.1: Kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter må samarbeide om planleggingen for å sikre samordning av utbyggingsmønster og transportsystem. Regionalt planforum bør brukes aktivt.
- Punkt 6.3: Statlige, fylkeskommunale og kommunale myndigheter må samordne sine arbeider med KVV-er, helhetlige bymiljøavtaler, bypakker og regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningssloven.

De statlige planretningslinjene gir altså klare føringer om at kommuner, fylkeskommuner og statlige myndigheter må samarbeide om bolig-, areal- og transportplanlegging. Retningslinjene er imidlertid ikke like tydelige på hvordan disse myndighetene bør samarbeide. Spørsmålet er hvordan kommunale arealmyndigheter bør involveres i KVV-arbeidet, her er to hovedalternativer, samt et teoretisk alternativ:

1. Kommunene deltar i prosjektgruppa som utreder KVV
2. Kommunene involveres som en aktør i behovsanalysen med videre, for eksempel i en type samarbeidsgruppe
3. Kommunene involveres ikke (kun teoretisk - vurderes som uaktuelt)

Det alternativet som vanligvis velges er nummer to. Videre har vi sett at fylkeskommunene har deltatt i arbeidet med de KVV-ene der de selv skal være med å finansiere.

Det er viktig å involvere kommunale myndigheter som en interessent i arbeidet, men om de bør delta i prosjektgruppen er mer usikkert. Statlige og fylkeskommunale prosjekter kan være svært gunstig for kommunene, fordi de får mange av gevinstene, men slipper å finansiere dem (såkalte perverse insentiver). I arbeidet med KVV-er kan de derfor ta relativt mindre hensyn til kostnadssiden og negative virkninger utenfor egne grenser, og dette kan påvirke de faglige vurderingene. Kommunene bør derfor kun delta i KVV-arbeidet i de tilfellene de er med å finansiere en betydelig andel av investeringene.

Samtidig er det viktig å få til et godt samarbeid med både kommuner og fylkeskommuner, og de bør derfor involveres tett i KVV-arbeidet. Selv om de ikke er med i selve utarbeidelsen av KVV-en, kan det være gode grunner for at kommuner og fylkeskommuner behandles som noe mer enn en ren interessent. Eksempelvis ble det i KVV Trondheim-Steinkjer opprettet egne samarbeidsgrupper med kommuner, fylkeskommuner og andre spesielt viktige interessenter. Erfaringene fra denne KVV-en tilsier at det var en god modell. På denne måten kan en

avdekke viktige lokale hensyn og sørge for god koordinering av transport- og arealpolitikken.

Avgrensning mot andre tiltak

Gjennom mandatet avgrenser man også prosjektrammen for KVVU-en, det vil si innenfor hvilket geografisk område og hvilke typer tiltak anbefalingen kan gjelde. Typisk vil mandatet avgrense hvilke transportløsninger man skal kunne anbefale.

Et snevert prosjektramme kan være uheldig fordi man kan ha andre tiltak utenfor prosjektrammen som både kan gi bedre måloppnåelse og bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet. For eksempel kan en KVVU vurdere riksveiløsninger for bedre mobilitet mellom to byer, mens enten tiltak på jernbane eller fylkesveinettet kunne vært mer effektivt. Faren er at KVVU-en avgrenser mulighetsrommet unødvendig mye på grunn av et snevert mandat.

Samtidig er det ikke trivielt å gjennomføre en KVVU uten at mandatet avgrenser mulighetsrommet. Det er for eksempel ikke sikkert det er en god løsning at staten gjennomfører eller finansierer prosjekter på ikke-statlig infrastruktur, verken fylkeskommunal, kommunal eller privat. Videre kan det allerede foreligge et konseptvalg for tilgrensende prosjekter, f.eks. veiløsningen, slik at man kun har behov for å utrede en spesiell type prosjekt, f.eks. baneløsninger. Det er også visse svakheter ved KVVU-er som beslutningsgrunnlag, herunder usikkerhet om verdier og fremtidig utvikling, som gjør det hensiktsmessig å avgrense prosjektrammen. Det kan f.eks. virke som om veiløsninger i de aller fleste samfunnsøkonomiske analyser vil komme bedre ut enn andre transportkonsepter på prosjektnivå, mens man på systemnivå ikke ønsker et rent veibasert samfunn.

En fare med for vide avgrensninger er at konseptene blir for omfattende og store, og i flere tilfeller ser vi at man ikke klarer å løse målkonfliktene på en god måte, men i stedet lander på en anbefaling som prioriterer «alt». Vår vurdering er at det må gjøres en konkret vurdering av avgrensning mot andre tiltak i det enkelte mandat.

6.2.2 Valg av konsept

Vi har sett på selve analyseprosessen og hvordan målkonflikter er håndtert i de ulike delene av KVVU-en, samt hvordan målkonfliktene håndteres i KVVU-ens anbefaling.

Analyseprosessen

Kravene til behandling av både interessekonflikter og målkonflikter i KVVU-er er sterkere i dag enn det var da våre case-KVVU-er ble utarbeidet. I Finansdepartementets utkast til veileder for utarbeidelse av KVVU/KL dokumenter fra 2010, står det at interessekonflikter skal avdekkes og interne

målkonflikter skal unngås. I Finansdepartementets rundskriv R-108/19 om statens prosjektmodell fra 2019 går det frem at også eksterne målkonflikter skal omhandles: «Det bør drøftes hvorvidt prosjektet er i tråd med samfunnets mål og prioriteringer på andre områder. Tiltakets relevans, prioritering og avhengigheter mot andre tiltak bør fremgå slik at prosjektet kan vurderes opp mot porteføljen av andre tiltak under departementet eller innenfor andre relevante områder. Målkonflikter bør synliggjøres.»

Dette synes imidlertid å være en krevende øvelse i KVVU-arbeidet. Det skyldes først og fremst at kompleksiteten i samfunnets mål og prioriteringer gjør det vanskelig for de som deltar i analysen å ha oversikt over hva som faktisk er relevante mål og prioriteringer (manglende evne). Men det skyldes også at man ikke ønsker å undergrave egen analyse med å peke på alle andre forhold som kan tale mot eget prosjekt (manglende vilje).

Videre er det vanskelig å vurdere effekten av målkonflikter opp mot hverandre, fordi analysen kan bli sensitiv for hvordan man verdsetter helt ulike faktorer. Dette kan både gjelde hvordan man verdsetter framkommelighet versus klima og hvordan man verdsetter privat mobilitet versus kollektiv mobilitet. Målkonfliktene gjør dermed analysen mer krevende.

På grunn av problemene med både å belyse og analysere målkonflikter, er det etter vår vurdering sentralt med åpenhet. Det er avgjørende at målkonflikter ikke blir underkommunisert. Som tidligere drøftet ligger målkonfliktene ofte på systemnivå og ikke bare på prosjektnivå og da vil det i større grad være opp til departement som faglig sekretariat til Regjeringen å håndtere dem.

Håndtering av målkonflikter ved konseptvalg

Ved valg av konsept ser vi både på hvordan målkonfliktene håndteres i konseptvalget og hvilke avveininger av ulike mål konseptvalget innebærer.

Konseptvalgene i de utvalgte KVVU-ene viser til dels at det er vanskelig å håndtere målkonfliktene på annen måte enn å anbefale et konsept som skal bidra til å oppfylle alle definerte mål. Resultatet er at konseptene blir omfattende, og at effekten av det enkelte tiltak reduseres, fordi man anbefaler å gjennomføre tiltak som reelt sett er alternativer og som kan svekke måloppnåelsen samlet sett.

Dette problemet blir dempet gjennom at man i flere tilfeller har en KS1-prosess der anbefalt konsept blir redusert, og at man i KVVU eller KS1 i stedet for å velge bort et konsept sier noe om rekkefølgen tiltakene bør gjennomføres i. Dette reduserer sannsynligheten for at alle tiltakene blir realisert, selv

om man har anbefalt dem. Samtidig er KVV Trondheim-Steinkjer et eksempel på at den anbefalte prioriteringsrekkefølgen i KVV ikke nødvendigvis får betydning når tiltakene skal realiseres, blant annet på grunn av forskjellige finansieringsmuligheter og planprosedyrer for henholdsvis veg- og baneprosjekter.

Lærdommen er at KVV-enes anbefalinger av konsept ofte er for svakt faglig fundert. De faglige rådene fra KVV og KS1 kan sprike, og dette gir politiske beslutningstakere et usikkert utgangspunkt for sine beslutninger. Resultatet er at samfunnets prioriteringer i større grad må følge av politisk skjønn, og at politikerne ikke kjenner konsekvensene av egne beslutninger.

6.2.3 Målkonflikter i konseptgjennomføringen

Vi har sett på om konseptgjennomføringen har blitt endret på grunn av målkonflikter. Vi har dårligere datagrunnlag blant casene, fordi det er kun KVV Trondheim-Steinkjer som er kommet inn i gjennomføringsfasen.

For Trondheim-Steinkjer ser vi at Regjeringens konseptvalg om å utvikle både vei og jernbane, men prioritere jernbane først, ikke er blitt fulgt opp. Utviklingen av veiprosjektene har holdt relativt høyt tempo, og til dels har veiutbyggingen blitt mer omfattende etter overføring til Nye Veier. Mens KVV-en anbefalte to- til trefeltsvei på strekningen Stjørdal-Steinkjer, planlegger Nye Veier nå for firefeltsvei på denne strekningen. Samtidig har jernbaneprosjektene på strekningen blitt forsinket på grunn av at kostnadene har blitt vesentlig høyere enn forventet.

Denne utviklingen skyldes ikke primært målkonfliktene mellom vei og jernbane, så vi kan ikke trekke tydelige lærdommer her.

6.3 Tilrådinger

Basert på gjennomgangen har vi følgende tilrådinger til tiltak for å avhjelpe målkonflikter. Siden vi har sett

på case i transportsektoren vil anbefalingene være spesielt aktuelle for Samferdselsdepartementet, men vi antar at de kan være gyldige for andre sektorer også. Våre viktigste tilrådinger er som følger:

- Fagdepartementet bør allerede ved utforming av mandatet for KVV aktivt ta stilling til hvilke målkonflikter som foreligger og gi føringer for hvordan ulike målsetninger bør prioriteres og hvordan disse bør håndteres i KVV-arbeidet. Departementet bør også ta stilling til om målkonfliktene påvirker hvordan KVV-arbeidet skal organiseres og avgrensningen av prosjektet. I Statens vegvesen har en de siste årene hatt på høring utfordringsnotatet som danner grunnlag for utarbeidelse av mandatet for KVV-en. Dette kan være en hensiktsmessig praksis for å tidlig avdekke potensielle målkonflikter som det bør tas høyde for i mandatet for KVV-en.
- Dersom det underveis i KVV-arbeidet oppstår behov for å avklare målkonflikter og/eller hvordan disse bør håndteres, bør dette løftes til departementet.
- Målkonflikter på systemnivå, det vil si som går på tvers av flere prosjekter eller ulike virksomheter, bør som regel håndteres av departementet.
- Avgrensning av prosjektet bør vurderes konkret i det enkelte tilfellet.
- Departementet bør i større grad ta ledelsen av selve KVV-arbeidet, for eksempel lede styringsgruppe for KVV, for å sikre at man klarer å prioritere kryssende behov og mål. Dette gjelder særlig KVV-er som dekker området til flere virksomheter.
- Kommuner og fylkeskommuner bør involveres tett, men bør bare være med i utarbeidelsen av KVV-en dersom de er med på å finansiere løsningen. Vi anbefaler at det vurderes nærmere hvordan og i hvilket omfang man best kan involvere kommuner og fylkeskommuner i KVV-prosessen.

7. Referanser

- Akershus fylkeskommune. (2015). *Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus - Vedtatt i Oslo kommune og Akershus fylkeskommune desember 2015*.
- Akershus fylkeskommune. (2015). *Sykelstrategi for Akershus fylkeskommune 2015-2030: Sykel - det naturlige valget*.
- Dovre og TØI. (2017). *Oslo-Navet: Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*.
- Finansdepartementet. (2010). *Veileder nr. 9 Kvalitetssikring av konseptvalg, samt styringsunderlag og kostnadsoverslag for valgt prosjekteralternativ - Utarbeidelse av KVV/KL dokumenter*. Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2019). *Rundskriv R-108/19 Statens prosjektmodell - Krav til utredning, planlegging og kvalitetssikring av store investeringsprosjekter i staten*. Oslo: Finansdepartementet.
- Holte Consulting. (2016). *Kvalitetssikringsrapport KS1 av KVV Haugesund*.
- Hordaland fylkeskommune, R. f. (2016). *Regional plan for areal og transport på Haugalandet*.
- Innst. 56 S (2015-2016). (2015). *Innstilling fra næringskomiteen om nasjonal jordvernstrategi*. Stortinget.
- Jernbaneverket, R. o. (2014). *Mål og krav*.
- Jernbaneverket, R. o. (2015). *KVV Oslo-Navet*. Oslo.
- Jordal, H. A., Samset, K., & Nyhus, O. (2018). *God praksis i arbeidet med konseptvalgutredninger (KVV)*. Trondheim: Concept.
- Karmøy kommune. (2015). *Kommuneplan 2014-2024 Samfunnsdel*. Karmøy: Kommunestyret Karmøy kommune.
- Klimakur 2030. (2020). *Tiltak og virkemidler mot 2030*. Oslo: Miljødirektoratet, Enova, Statens vegvesen, Kystverket og Landbruksdirektoratet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014). *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging*. Oslo.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Det regionale plansystemet*. Hentet 12 15, 2019 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/planbygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/regional-planlegging1/regional-planlegging/fylkesplanleggingens-rolle-2/id418378/>
- Meld. St. 26 (2012-2013). (2013). *Nasjonal transportplan 2014-2023*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2016-2017). (2017). *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Meld. St. 33 (2016-2017). (2017). *Nasjonal transportplan 2018-2029*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Menon Economics. (2018). *Evaluerings av Rv. 13 Hardangerbrua*. Oslo: Menon Economics på oppdrag for Concept.
- Miljødirektoratet. (2020). *Klimakur 2030 - Tiltak og virkemidler mot 2030*. Oslo: Miljødirektoratet.
- Næss, P. (2005). *Bedre behovsanalyser; Erfaringer og anbefalinger om behovsanalyser i store offentlige investeringsprosjekter*. Trondheim: Concept.
- Rogaland fylkeskommune og Hordaland fylkeskommune. (2016). *Regional plan for areal og transport på Haugalandet*.
- Rogalands avis. (2018). *Tungtrafikk i eget felt - første av sitt slag i Norge*. Hentet 2 13, 2020 fra <https://www.dagsavisen.no/rogalandsavis/tungtrafikk-i-eget-felt-forste-av-sitt-slag-i-norge-1.1227161>
- Samferdselsdepartementet. (2013). *KVV for økt transportkapasitet inn mot og gjennom Oslo - mandat for arbeidet*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- Samferdselsdepartementet. (2019). *Byvekstavtale mellom Oslo kommune, Bærum kommune, Skedsmo kommune, Oppegård kommune, Akershus fylkeskommune og Staten 2019-2029*.
- Samset, K. o. (2019). *Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis. Concept-rapport nr 58*. Trondheim: Ex ante akademisk forlag.

- Samset, K., & Welde, M. (2019). *Mandater for konseptvalgutredninger. En gjennomgang av praksis*. Trondheim: Concept.
- Samset, K., Andersen, B., & Austeng, K. (2013). *Mulighetsrommet - En studie om konseptutredninger og konseptvalg*, Concept rapport nr 34. Trondheim: Concept.
- St. meld. nr. 16 (2008-2009). (2009). *Nasjonal transportplan 2010-2019*. Oslo: Samferdselsdepartementet.
- St. meld. nr. 26 (2006-2007). (2007). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Statens vegvesen. (2011). *Konseptvalgutredning for transportløsning veg/bane Trondheim Steinkjer*.
- Statens vegvesen. (2015). *KVU Haugesund*.
- Statens vegvesen. (2020). *Hvorfor betaler vi bompenger?* Hentet 1 15, 2020 fra <https://www.vegvesen.no/trafikkinformasjon/reiseinformasjon/bompenger/hvorfor-betaler-vi-bompenger>
- Sveio kommune. (2011). *Kommuneplan for Sveio 2011 - 2023 Strategisk samfunnsdel*.
- Trøndelagsfylkene, T. k. (2008). *Trøndelagsplan 2009-2012 - Kreative Trøndelag - her alt e mulig - uansett*. Trondheim: Trøndelagsrådet.
- Tysvær kommune. (2015). *Kommuneplan 2015-2027 Samfunnsdelen*. Tysvær .
- Volden, G. H., & Samset, K. (2017). *Statlige investerings tiltak under lupen. Erfaring med evalueringer av de 20 første KS-prosjektene*. Trondheim: Concept-rapport nr 52.
- Volden, G. H., Lædre, O., & Finne, H. (2015). *Evaluering av bygging av høyskolesenter på Remmen i Halden*. Trondheim: SINTEF.

osloeconomics

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo