

Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus

Evaluering av Oslopakke 1 og 2

Jon Inge Lian

Tittel: Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus - Evaluering av Oslopakke 1 og 2

Forfatter(e): Jon Inge Lian

TØI rapport 714/2004
Oslo, 2004-05
31 sider
ISBN 82-480-0423-6
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:

Statens vegvesen Region øst

Prosjekt: 2944 Evaluering av hovedvegutbygging i Oslo og Bergen

Prosjektleder: Jon Inge Lian

Kvalitetsansvarlig: Tor Lerstang

Emneord:

Bytransport; Vegbygging; Vegtrafikk, Kollektivtrafikk; Evaluering

Sammendrag:

Hovedvegutbyggingen i Osloregionen har i liten grad i seg selv bidratt til økt trafikk. All trafikkvekst har kommet på hovedvegene. Kollektivtrafikken taper markedsandeler særlig fordi flere av reisene foregår i de ytre delene av regionen.

Title: Evaluation of Trunk Road Investments in Oslo

Author(s): Jon Inge Lian

TØI report 714/2004
Oslo: 2004-05
31 pages
ISBN 82-480-0423-6
ISSN 0802-0175

Financed by:

Norwegian Public Roads Administration, Region East

Project: 2944 Evaluation of Trunk Road Investments in Oslo and Bergen

Project manager: Jon Inge Lian

Quality manager: Tor Lerstang

Key words:

Urban transport; Road investments; Road traffic; Public transport; Evaluation

Summary:

There is not revealed any clear evidence indicating that major road investments in the Oslo region have induced new road traffic in the region as a whole. Traffic growth have occurred only on main roads. Urban sprawl has contributed to reduced market shares for public transport.

Language of report: Norwegian

Rapporten bestilles fra:

Statens vegvesen Region øst

v/Rita Breivold

Postboks 8037 Dep., 0030 Oslo

Telefon: 23 05 42 00

E-post: rita.breivold@vegvesen.no

Copyright © Transportøkonomisk institutt, 2004

Denne publikasjonen er vernet i henhold til Åndsverkloven av 1961

Ved gjengivelse av materiale fra publikasjonen, må fullstendig kilde oppgis

Forord

Oslopakke 1 og 2 skal bidra til forsert utbygging av hovedveger og kollektivsystemet i Oslo-området og er basert på innkreving av trafikantbetaling i bomringen og ekstraordinære statlige bidrag. Oslopakke 1 er i hovedsak rettet mot vegbygging, men forutsetter at 20 % av midlene skal anvendes til tiltak for kollektivtransport. Oslopakke 2 er rettet mot investeringer i kollektivtransport og har medført at satsen for manuell betaling i bomringen økte med to kroner fra november 2001. Vedtakene om Oslopakke 1 og 2 legger til grunn at bomringen skal avvikles i 2007.

Denne rapporten gir en oversikt over de viktigste virkningene av utbyggingen av transportsystemet i Oslo og Akershus fram til 2003 innenfor rammen av Oslopakke 1 og Oslopakke 2. Evalueringen skal blant annet gi grunnlag for videre arbeid med spørsmålet om trafikantbetaling etter 2007, noe som utredes i samarbeid mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune og Statens vegvesen Region øst. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra sistnevnte.

Arbeidet inngår som del av et større prosjekt for Vegdirektoratet som har som formål å belyse virkninger av hovedvegutbyggingen i Oslo og Bergen. Dette arbeidet vil bli slutført vinteren 2005. Formålet med denne rapporten er å formidle de viktigste konklusjoner for Osloregionen i en lett tilgjengelig form, før arbeidet er slutført.

Som ledd i arbeidet er det laget en serie av arbeidsdokumenter om ulike tema. Flere har bidratt til underlagsarbeidet. Astrid Helene Amundsen har beskrevet virkninger for miljø og sikkerhet, Nils Fearnley og Jan U Hanssen for kollektivtrafikken, Jan U Hanssen for arealbruken og Ingar Kjetil Larsen for næringslivet. Jon Inge Lian har vært prosjektleder og dessuten vurdert virkninger for trafikk og reisevaner. Tor Lerstang har kvalitetssikret arbeidet og bidratt i den overordnede vurdering av pakkene. Vi vil rette en særlig takk til Harald Granrud, Statens vegvesen Region øst, for velvillig bistand med grunnlagsmateriale.

Rapporten er ført i pennen av prosjektleder Jon Inge Lian. Konklusjonene i rapporten står for Transportøkonomisk institutt sin regning.

Oslo, mai 2004
Transportøkonomisk institutt

Sønneve Ølnes
konst. instituttsjef

Jan Vidar Haukeland
avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Oslopakke 1	1
1.1 Bakgrunn og tilblivelse.....	1
1.2 Innhold og gjennomføring	3
2 Oslopakke 2	8
3 Kollektivtiltak.....	10
4 Trafikkutvikling og marked.....	12
4.1 Innledning.....	12
4.2 Trafikkutviklingen i Osloregionen og på landsbasis	13
4.3 Trafikkutvikling i de ulike delene av regionen.....	13
4.4 Reisevaner.....	14
4.5 Nærmere om kollektivtransport	16
5 Framkommelighet og reisetidspunkt.....	18
6 Næringsliv og arealbruk.....	21
7 Miljø	23
8 Sikkerhet.....	25
9 Fordelingsvirkninger	27
10 Oslopakkene som plan- og finansieringsmekanismer	28
Litteratur og kilder	30

Sammendrag:

Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus

Evaluering av Oslopakke 1 og 2

Oslopakke 1 og 2 inneholder et omfattende utbyggingsprogram for infrastruktur for veg- og kollektivtrafikk i regionen delvis finansiert av brukerbetaling fra bomringen. I perioden 1990-2001 har staten dekket 45 % av investeringene som forutsatt. I årene 2002 og 2003 har den statlige andelen vært 32 %. 20 % av midlene i Oslopakke 1 har gått til kollektivinfrastruktur. I tillegg kommer Oslopakke 2 med ca 200 mill kr årlig. Sammenknytning av T-banen og kollektivfelt for bussene har vært viktige og effektive tiltak for kollektivtrafikken.

De fleste større utenlandske studier viser at hovedvegutbygging i storbyer skaper ekstra biltrafikk. I Osloregionen som helhet er det vanskelig å hevde dette fordi trafikkveksten ikke har vært større enn på landsbasis til tross for at forhold som driver trafikkutviklingen (befolkning, arbeidsplasser og inntekt) har økt klart raskere i regionen enn på landsbasis. Trafikkveksten har kommet på hovedvegene og ikke på lokalvegene. Dette er i tråd med målsettingene om å lede trafikken vekk fra områder der folk bor og oppholder seg.

Samlet sett er det en svak forbedring i framkommeligheten i morgenrushet, men ingen endring om ettermiddagen. De største forbedringene har skjedd langs Ring 3. Framkommeligheten er ellers god i Nordøstkorridoren. Forsinkelsene er størst i Vestkorridoren, Rv 4 om ettermiddagen og til dels i Sydkorridoren. De ytre strekningene (for eksempel Holmen-Lysaker) har størst forsinkelse. Næringslivet og godstransportene har hatt nytte av vegutbyggingen, på linje med privatbilistene. Forholdene oppleves som bedre av transportørene. Samlet sett har utbyggingen av vegkapasitet holdt tritt med trafikkveksten med en snau positiv margin.

Luftforurensningen synes i liten grad å være negativt påvirket av vegutbyggingen. Andelen støyplagede reduseres der de nye vegene legges i tunnel. I indre by øst er forholdene kraftig forbedret etter hovedvegomleggingen. Miljøgater og trafikksanering forsterker slike effekter. Rådhusgata og Rådhusplassen er eksempel på områder hvor både miljøforholdene, byutvikling og tilgang til sjøen, er blitt langt bedre etter hovedvegomleggingen.

Ulykkesrisikoen er gått ned i Osloregionen, men ikke i samme grad som på landsbasis. Det er imidlertid færre drepte og alvorlig skadde pr million kjøretøykm i Oslo og Akershus enn på landsbasis, og nedgangen i antall drepte og alvorlig skadde er sterkere i Oslo enn på landsbasis. Studier av større tiltak viser en redusert ulykkesrisiko i berørte bydeler. Det er særlig antall møte-, kryss- og fotgjengerulykker som reduseres.

Rapporten kan bestilles fra:

*Statens vegvesen Region øst, v/Rita Breivold, Postboks 8037 Dep., 0030 Oslo
Telefon: 23 05 42 00 E-post: rita.breivold@vegvesen.no*

Fordelingsvirkningene av bomringen anses å være begrensede. Ca 70 % av de som passerer bomringen er bosatt i Oslo, mens 30 % er bosatt i Akershus (øvrige trafikanter unntatt). Dette tilsvarer nokså nøyaktig de andeler av investeringene i bompengepakken som opprinnelig skulle tilfalle henholdsvis Oslo og Akershus.

Skepsisen til bompengeringen var stor blant befolkningen før ringen åpnet, men er siden redusert. 44 % av befolkningen er nå positiv til bompengeringen. 65 % er positiv til Oslopakke 2. En kan derfor si at brukerbetaling i større grad er akseptert av regionens befolkning, særlig hvis en betydelig andel går til kollektivtransport.

Oslopakkene har lyktes i å utløse ekstra innsats for utbygging av infrastruktur i Osloregionen. Svakt plangrunnlag har gitt behov for revisjoner av pakkene og dermed også rom for fleksibilitet underveis. I en eventuell videreføring av trafikantbetaling bør infrastruktur og drift av kollektivtransport sees i sammenheng, tiltakenes samfunnsnytte og måloppnåelse avgjøre prioriteringene og færre føringer legges på fordelingen av midlene.

Summary:

Evaluation of Trunk Road Investments in Oslo

Major road and transit infrastructure investments in the Oslo region have been partly financed by a toll ring that was established 1. February 1990. The Government has covered 45 % of the investments in the period 1990-2001 as planned. However, the last two years the Government share has been decreasing. A fully connected metro system and road lanes reserved for buses have been important and effective measures for public transport.

During the period 1990-2002 traffic growth has been slightly lower than the national average, in spite of strong growth in traditional drivers of mobility like population, employment and income. Thus, it is hard to claim that major road investments have induced new traffic in general in the region. Traffic growth has occurred on major roads, while local roads have experienced unchanged traffic volumes. This is in line with the aims of the investment package. The toll ring itself led only to a small reduction in car travel crossing the cordon toll (3-5 %).

There is a slight reduction in travel times during morning rush hours, but no significant change in the afternoon. Increased road capacity has thus counterbalanced the growth in traffic with a small positive margin. Main improvements have occurred along Ring 3. Delays vary by corridor, western and southern corridor being the worst. Road sections 10-15 km from the city centre have the largest delays. Freighters regard road accessibility to be improved.

Air pollution levels does not seem to be negatively affected by road investments. Noise nuisance is reduced where new roads are built as tunnels. Measures to improve the local environment, like traffic management, reinforce environmental effects. Traffic accident risks are reduced, but to a smaller extent than on national level. However, Oslo experienced a larger reduction in killed persons and severe injuries due to traffic accidents than the national average.

The population was rather negative to the toll ring before it opened, but the opposition is reduced over the years. Two thirds of the population is in favour of a new toll ring where a substantial part of generated income is dedicated to public transport. Car travellers passing the toll ring are fairly representative for the population as a whole, but have slightly higher income.

The toll ring has succeeded in putting forward extra effort in infrastructure investments in the Oslo region. The investment plans were not fully developed at the time of decision, giving need for revision and a certain room for flexibility on the way. In the future, if the toll ring is continued, subsidies to public transport should also be included in the scheme. Parking and land use policies and possibilities given by a time differentiated toll should also be evaluated. Less a priori guidance on the

use of means should be given. Measures should be chosen according to their cost effectiveness and achievement of specified goals.

1 Oslopakke 1

1.1 Bakgrunn og tilblivelse

Traffikkforholdene i Osloregionen ble stadig verre etter som tallet på biler økte kraftig fra 1970 fram til slutten av 80-tallet uten at veginvesteringene i regionen holdt tritt med den økte trafikken.¹ Dette skapte både kø og dårlig framkommelighet, men det var også knyttet store miljø- og byutviklingsproblemer til den store overflatetrafikken i sentrum, særlig Rådhusgata, Rådhusplassen og tilstøtende områder. Med datidens bevilgningstakt ville det tatt 30 år å bygge den nødvendige infrastruktur.

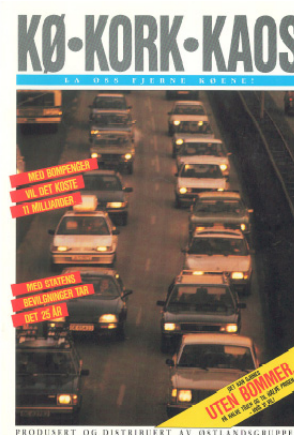
Særlig prekært var spørsmålet om E 18 gjennom sentrum, den såkalte Grunnlinjen. I tillegg var det ved inngangen til 1980-årene et omslag i økonomien med påfølgende økt fokus på reduksjon i veksten i offentlige utgifter. Samtidig ble det våren 1982 gitt signaler fra samferdselsminister Ingrid Koppernes (H) om at lokale myndigheter som gikk inn for bompenger skulle få mer fra staten.

Dette var bakgrunnen for at man begynte å drøfte bompenger eller soneavgifter for å finansiere i første rekke Grunnlinjen, men senere også andre vegprosjekter. Etter noe fram og tilbake, og press fra nasjonale myndigheter som ønsket en bompengordning som var hjemlet i Vegloven, vedtok Oslo bystyre dette. Denne ble imidlertid, etter mønster av Bergen, utformet som en tett ring og dermed i praksis svært lik en soneavgift.

Både fylkestinget i Akershus og bystyret i Oslo fattet våren 1986 vedtak som stilte krav til en bompengordning. Man la vekt på krone for krone prinsippet, dvs at statens ekstraordinære bidrag skulle tilsvare trafikantbetalingen, slik modellen var i Bergen. Videre forutsatte man en parallell utbygging av kollektivtrafikken. Oslo la til at en bompengordning ikke måtte utformes slik at betydelige trafikkmengder overføres til bolig-gater i Oslo.

Samferdselsdepartementet forserte arbeidet med å få fram en melding om dette mens det fortsatt var et politisk vilje lokalt til å gå inn for bomring. Det var tross alt stor motstand i opinionen, ikke minst i Oslo. *St.meld. nr. 46 (1985-86) Om hovedvegene i Oslo-området* ble fremmet av regjeringen Willoch som et forretningsministerium.

Meldingen foreslo en startbevilgning på 230 mill kr til igangsetting av Fjellinjen og en intensjon om å trappe opp vegplanrammene i 90-årene med 100 mill kr i året. Fjellinjen ble forutsatt finansiert med bompenger. Meldingen presenterte videre en liste over vegprosjekter som kunne finansieres dersom man gikk inn for en utvidet bomringfinansiering istedenfor bompenger. Dette fungerte som en oppfordring til Oslo og Akershus til å gå inn på dette. Meldingen forholdt seg ikke eksplisitt til Oslo og Akershus' vedtak. Meldingen fikk bred tilslutning i Stortinget.



Krone for krone

¹ Framstillingen bygger på omtalte Stortingsdokumenter og Sørli (2000).

Samarbeidsutvalget for Oslo og Akershus støttet prinsippene i St.meld. nr. 46. Våren 1987 ble man enige om plasseringen av de 18 bomstasjonene. Sammen med Statens vegvesen ble man enige om å oppnevne et Samordningsutvalg for hovedvegutbyggingen med bred representasjon fra Oslo og Akershus og Vegdirektoratet. Statens vegvesen skulle ha ansvar for planlegging og utbygging.

*Et faglig,
administrativt
fellesskap vokste fram*

I ettertid kan en si at prosessen bak Oslopakke 1 ikke var preget av enkeltaktører, men av sin egen dynamikk hvor et faglig, administrativt fellesskap vokste fram på tvers av forvaltningsskillene. Akershus var en pådriver i arbeidet, mens motstanden var større i Oslo, som ville få en bomring som delte byen. At opprinnelig 10 %, og senere 20 % av investeringene, skulle brukes til kollektivtiltak gjorde det lettere å få med seg Oslo bystyre til slutt.

Da den lokale støtten var på plass, kunne endelig en stortingsproposisjon legges fram om saken. *St.prp.nr.96 (1987-88) Om hovedvegnettet i Oslo-området* ble lagt fram 22.4.1988. Samferdselsminister Kjell Borgen framhevet at det var oppnådd bred politisk enighet på tvers av politiske og geografiske grenser, og at dette hadde sin bakgrunn i en felles erkjennelse av at de store problemene Oslotrafikken skaper for næringsliv, trafikanter og miljø må løses.

*Oslo – Akershus
70 – 30*

Meldingen omfattet tre planperioder (1990-2001) og inneholdt også videre aktivitet fram mot 2005 hvor finansieringen måtte avklares på et senere tidspunkt. Utbyggingen for perioden 1990-2001 hadde en ramme på 8,1 milliarder kr og skulle starte innenfra og utover. Utbyggingsplanen forutsatte at investeringenes fordeling mellom Oslo og Akershus skulle være 70 – 30. Dette ble etter hvert av Vegdirektoratet tolket til en 60-40 fordeling, etter at Fjellinjen var trukket ut. 45 % av totalkostnadene skulle dekket over statsbudsjettet, mens resten skulle dekket av bompenger.

Fjellinjen AS fikk anledning til å innkreve bompenger og foreta låneopptak og skulle stille likviditet til rådighet for Statens Vegvesen. Nedbetaling av gjeld skulle skje i slutten av perioden. Stortingets vedtak ble fattet 10.6.1988.

Målsettinger i St.prp.nr.96 (1987-88) Om hovedvegnettet i Oslo-området

Målet er å oppnå en effektiv trafikkavvikling. Dette er viktig for næringslivet i hele Østlandsområdet og dermed landets konkurransevne. Hovedvegnettet vil etter den skisserte utbygging kunne avvike fra 30 til 50 % mer trafikk enn før.

Flaskehalsen må elimineres raskest mulig, og uten at køene bare flyttes. Dette betyr at vegnettet vil bli bygget fra sentrum og utover i korridorene.

Miljø- og sikkerhetsgevinster oppnås ved å lede trafikken i størst mulig grad over på hovedveger utenom de områdene hvor folk bor og oppholder seg. Dette legger også til rette for en god byutvikling og saneringstiltak på det lokale vegnettet. Bruk av tunneler vil videre redusere hovedveggenes barrierevirkning.

Parallelt med hovedvegutbyggingen skal det satses på kollektivtransport. I alle vegprosjekter som inngår i utbyggingsprogrammet er hensynet til kollektivtrafikken tillagt stor vekt. På steder der det kan oppstå køer vil det bli anlagt egne kollektivfelt slik at busstrafikken ikke skal bli forsinket.

Det må i utbyggingen legges vekt på en nøktern standard nøye tilpasset de behov som er tilstede og hensynet til bymiljøet

1.2 Innhold og gjennomføring

Bompengene skulle dekke 55 % av investeringsbehovet i perioden 1990-2001 og i tillegg antatte renter på 1.2 milliarder kr for lån til Fjellinjen. Videre ville det i 2001 gjenstå et investeringsbehov på 2.1 milliarder kr knyttet til prosjekter som er planlagt oppstartet før 2001. Samlet investeringsbehov var dermed 10.2 milliarder kr i 1987-priser.

Regnskapet for perioden viser at det i alt ble brukt ca 11 milliarder kr til investeringer utenom Fjellinjen. I starten på 90-tallet ble det satt inn ekstraordinære sysselsettingsmidler til vegbygging i Osloregionen. Videre gikk også storbymidler til infrastrukturbygging utover på 90-tallet. Når vi inkluderer ekstraordinære sysselsettingsmidler og storbymidlene, har staten holdt sin andel for perioden, men andelen har vært sterkt synkende over tid (se tabell 1). For 2002 og 2003 har den statlige andelen ligget på 32 % av investeringer på 1.7 milliarder kr i denne perioden. Andelen har vært særlig lav i Akershus.

Staten har dekket sin andel 1990-2001

Tabell 1: Investeringer i Oslopakke 1 1990-2001. Løpende millioner kr.

	1990-1993	1994-1997	1998-2001	Sum
<i>Oslo</i>				
Ordinære statsmidler	1490	850	570	2910
Storbymidler	160	270	0	430
Bompenger	850	1380	1520	3750
Totalt	2500	2500	2090	7090
<i>Akershus</i>				
Ordinære statsmidler	720	190	320	1230
Storbymidler	50	190	0	240
Bompenger	610	910	920	2440
Totalt	1380	1290	1240	3910
<i>Oslo og Akershus</i>				
Ordinære statsmidler	2210	1040	890	4140
Storbymidler	210	460	0	670
Bompenger	1460	2290	2440	6190
Totalt	3880	3790	3330	11000
% bompenger	37,6	60,4	73,3	56,3

TØI rapport 714/2004

Kilde: Statens vegvesen

*Mange prosjekter
ikke gjennomført,
noen skrinlagt*

Den opprinnelige prosjektporteføljen framgår av figur 1. Man har ikke rukket å gjennomføre alle de prosjekter som sto på den opprinnelige tiltakslisten. Dette har sammenheng med at prosjektene er blitt dyrere, dels er gjennomført med en annen standard enn forutsatt og dels at prosjektene også har blitt mer omfattende og inkludert andre tiltak i nærheten, f.eks. gang- og sykkelveger, som opprinnelig ikke var inkludert i kostnadsoverslagene. Videre har lokal motstand eller krav bidratt til at prosjekter ikke har vært gjennomført eller blitt gjennomført med en høyere standard enn forutsatt. Løsningen har vært å legge prosjektene på is (definert som uaktuelle) eller å kjøpe seg ut av problemene ved å velge dyrere løsninger, f.eks. tunneler og omfattende støyskjerming. I sentrale Oslo er de fleste prosjektene på lista gjennomført, mens nær halvparten av prosjektene gjenstår i de øvrige sektorene (tabell 2).

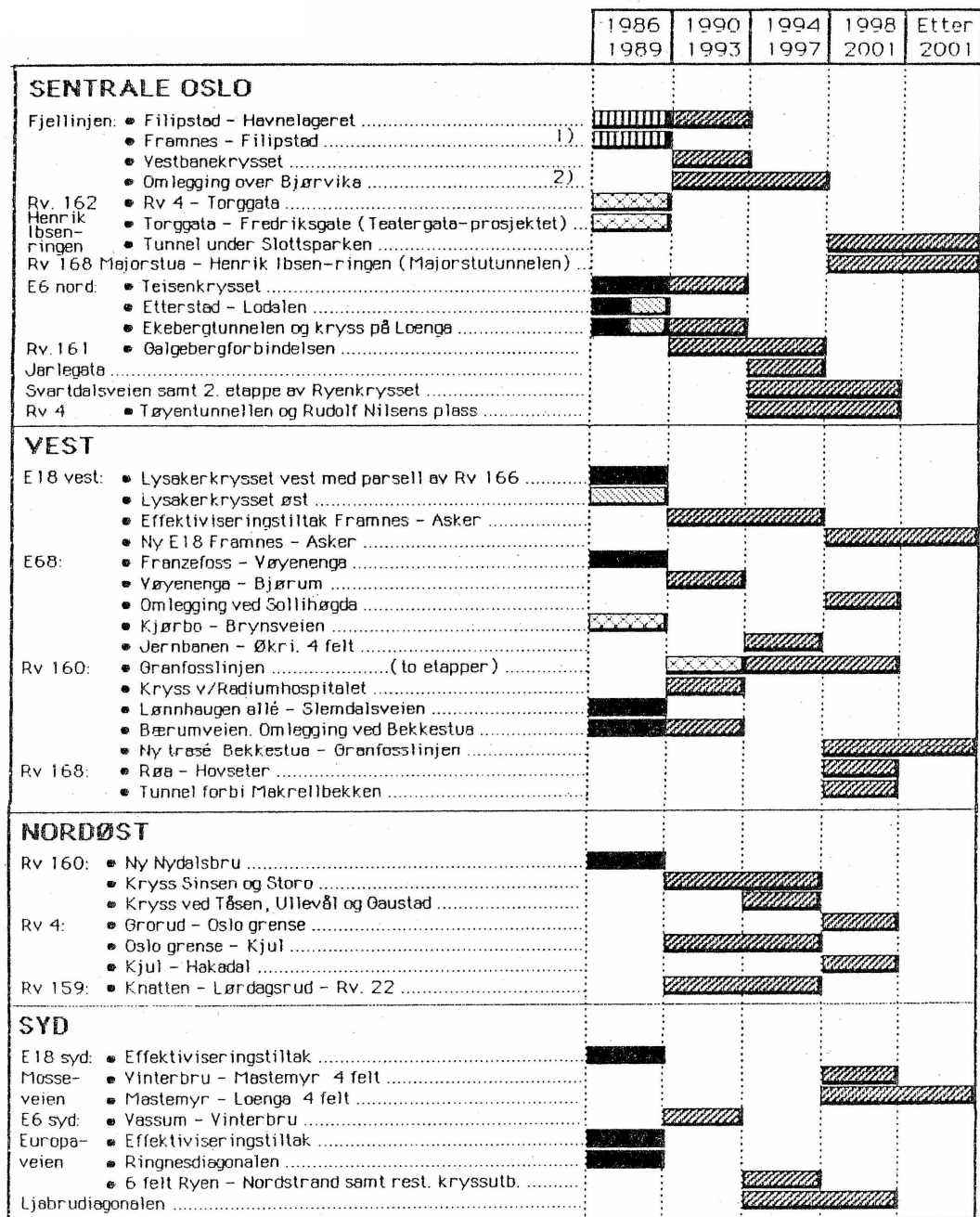
Tabell 2: Gjennomføring av prosjekter i Oslopakke 1 pr 2002.

Område	Fullført	Uaktuelt	Gjenstår	Sum
Sentrale Oslo	11	4	2	17
Vest	8	2	7	17
Nordøst	6	1	6	13
Syd	6	-	5	11
Totalt	31	7	20	58

TØI rapport 714/2004

Kilde: Fjellinjens årsrapport 2002.

Figur 2 og 3 på side 6 og 7 viser de viktigste vegprosjektene i Oslo og Akershus som er gjennomført i perioden 1990-2003.

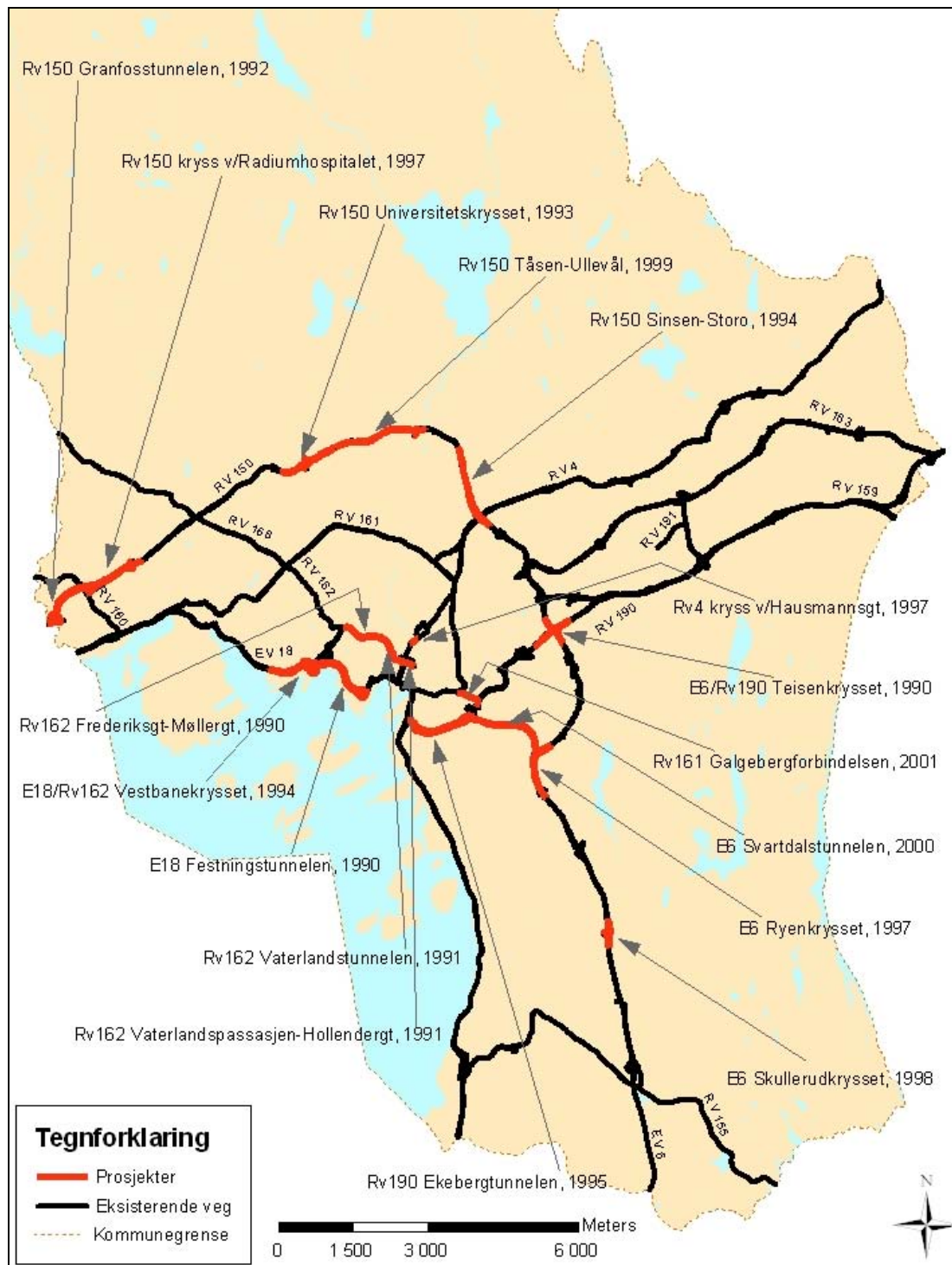


- ████████ Utbygging i perioden 1986-89 i henhold til St.meld. nr. 58 for 1984-85
- ████████ Utbygging i perioden 1986-89 i henhold til St.meld. nr. 46 for 1985-86
- ████████ Lånefinansiert utbygging
- ████████ Utbygging med forskutterte midler/særbidrag
- ████████ Utbygging med veibevilgninger og trafikanbetaling

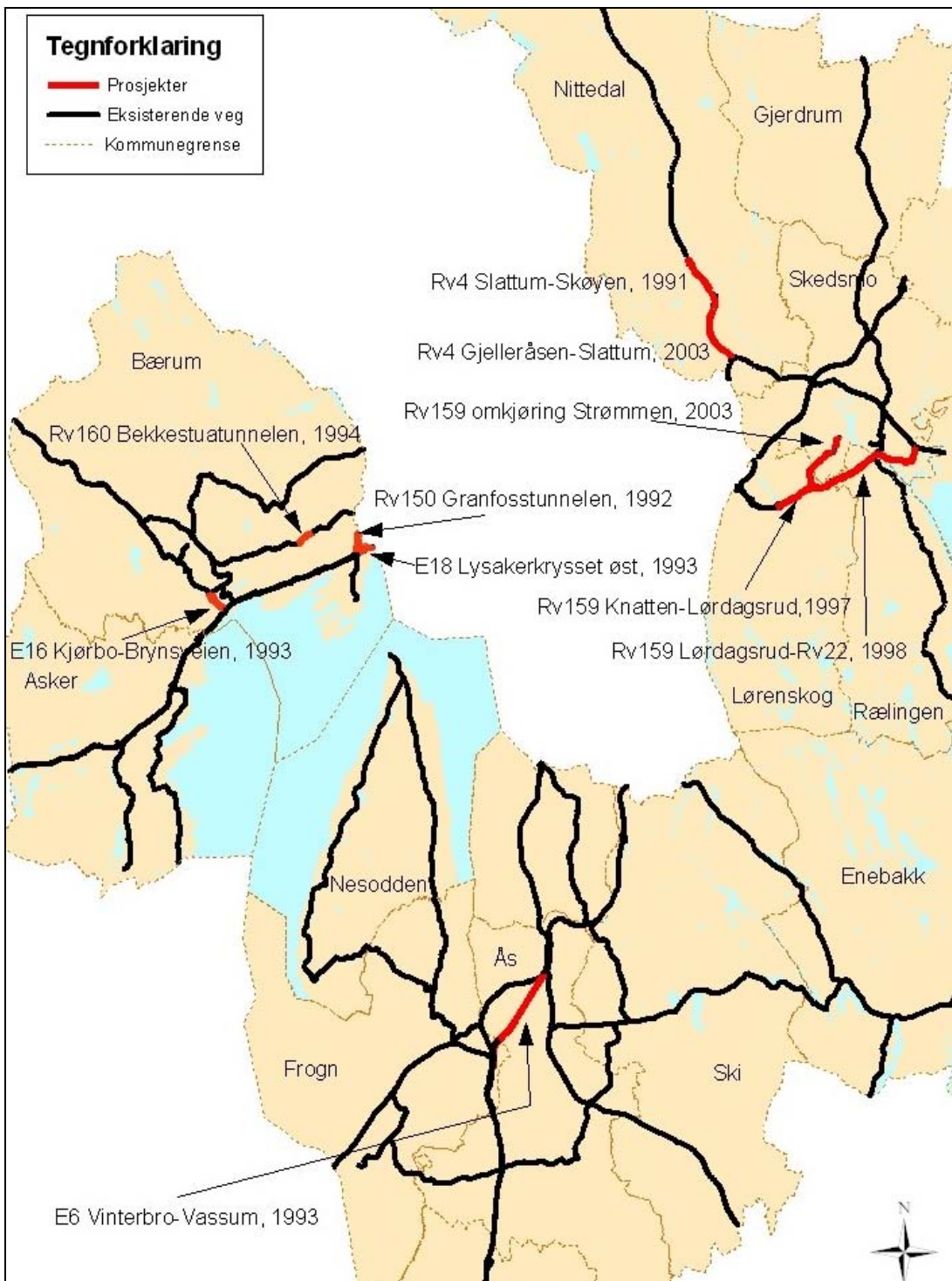
1) Kun deler av etappen bygges i perioden 1986-89
 2) Forutsatt at byutviklingen (Bjørvikabyen) kommer igang

TØI rapport 714/2004

Figur 1: Utbyggingsplanen i St. prp. nr. 96 (1987-88) Om hovedvegnettet i Oslo-området



Figur 2: Gjennomførte vegprosjekter i Oslo under Oslopakke 1 med åpningsår.



TØI rapport 714/2004

Figur 3: Gjennomførte vegprosjekter i Akershus under Oslopakke 1 med åpningsår.

2 Oslopakke 2

Oslopakke 2 er en finansieringspakke for forsert utbygging av kollektivtransportinfrastruktur og innkjøp av materiell for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. I planen er det foreslått å bruke midler til dobbeltspor jernbane Asker – Oslo – Ski, T-baneringen, diverse T-baneforlengelser, økt hastighet og sikkerhet på T-banenettet, diverse framkommelighetstiltak for buss og trikk, kollektivknutepunkter og innkjøp av nytt skinnegående materiell.

Tabell 3: Oversikt over fordeling av midler i Oslopakke 2 for perioden 2002-2011 i mrd kr. (2002 kr, september 2001).

Tiltak	Mrd kr
Jernbanebudsjettet	9,1
Jernbanestasjoner og knutepunkter	0,3
Statlig andel Fornebu	0,6
Eiendomsutviklere (Fornebu)	0,5
Bruk av riksvegmidler til øvrig infrastruktur	1,3
Lokale budsjetter til øvrig infrastruktur	0,7
Bruk av bompenger til øvrig infrastruktur	1,8
Trafikantbetaling kollektivreisende til materiell	1,3
Totalt	15,6

TØI rapport 714/2004

Kilde: Handlingsprogram for Oslopakke 2

Arbeidet med etablering av en slik pakke ble påbegynt med utgangspunkt i et lokalt initiativ i 1996. Hensikten med Oslopakke 2 er å forsere en utbygging av kollektivtrafikksystemet på ca 10 år som ellers ville tatt ca 25 år. Pakken er også ment å forsterke virkningen av hovedveg-utbyggingen i Oslopakke 1 gjennom et mer funksjonelt og pålitelig alternativ til bilbruk.

Det lokale initiativet ble fulgt opp av et stortingsvedtak i forbindelse med behandlingen av St.meld. 32 (1995-96) som ba om at Regjeringen i samråd med lokale myndigheter utarbeidet en plan for en slik pakke. I november 1997 ble et forslag til en pakke lagt fram, kostnadsberegnet til 15,6 mrd kroner. Pakken framsto som et produkt av forhandlingsplanlegging hvor de ulike aktørene hadde lagt inn sine viktigste prosjekter, uten at en prioritering mellom dem ble foretatt. På oppdrag av Samferdselsdepartementet ble ytterligere utredninger gjennomført i regi av Vegdirektoratet og Jernbaneverket. I den sammenheng ble kostnadene i forbindelse med tiltakene i pakken oppjustert til 23,8 mrd (desember 1999).

I mai 2000 ble St.prp. 64 (1999-2000) Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2), lagt fram for Stortinget. Fokus i proposisjonen er på finansieringsløsninger, ikke på hvilke prosjekter som inngår i pakken. Bakgrunnen for dette var at pakken ikke var utredet godt nok. Samferdselsdepartementet mente det fortsatt gjensto:

Planer kjørt fram mot beslutningsvindu i Stortinget

Partsstyrt prosjektportefølje

”et betydelig arbeid i å kvalitetssikre kostnadsanslag og utrede strategier som kan være med å øke den samfunnsøkonomiske nytte av Oslopakke 2.”

*Ufullstendig
plangrunnlag*

Departementet var usikker på den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av pakken. Dessuten ville den ha betydelige driftsøkonomiske konsekvenser. Meldingen slo fast de enkelte aktørenes ansvar. Staten skulle dekke jernbaneinfrastruktur. Øvrig infrastruktur i pakken skulle dekkes av kollektivmidlene i vegbudsjettene for Oslo og Akershus, lokale budsjetter, all ekstraordinær betaling fra biltrafikanter og bidrag fra eiendomsutvikling. All ekstraordinær innbetaling fra kollektivtrafikanter skulle dekke rullende materiell.

I forhold til den kostnadsjusterte tiltakspakken fra 1999 var det en klar underdekning i finansieringen. Bortsett fra prosjekter som allerede var inne i sektorplanene (dobbelspor og T-banering), forpliktet en seg ikke i forhold til hvilke prosjekter som skulle gjennomføres, og eventuelt når. Dette skulle avklares underveis, i samråd mellom partene på basis av videre utredninger og lokale planer og prioriteringer.

Et naturlig spørsmål er hvor stor tilleggsfinansiering som pakken egentlig har bidratt med. Når det gjelder nytt dobbelt jernbanespor til Asker og Ski, har flere informanter antydnet at dette ville kommet uansett fordi dobbeltsporene hadde høyeste prioritet i Jernbaneverket (JBV). På den annen side ble investeringsbudsjettet for JBV økt i 2004.

Kollektivtrafikanternes ekstraordinære betaling, 75-øre i snitt pr billett, ble realisert som en takstøkning fra november 2001. Samtidig økte prisen i bomringen med 2 kr. Ved ordinær takstrevisjon i mars 2002 avsto imidlertid politikerne både i Oslo og Akershus fra å øke kollektivtakstene igjen, med henvisning til forrige ekstraordinære økning, og det trafikk- og inntektsbortfall en ny prisøkning ville avstedkomme.

*Ekstraordinær
satsing?*

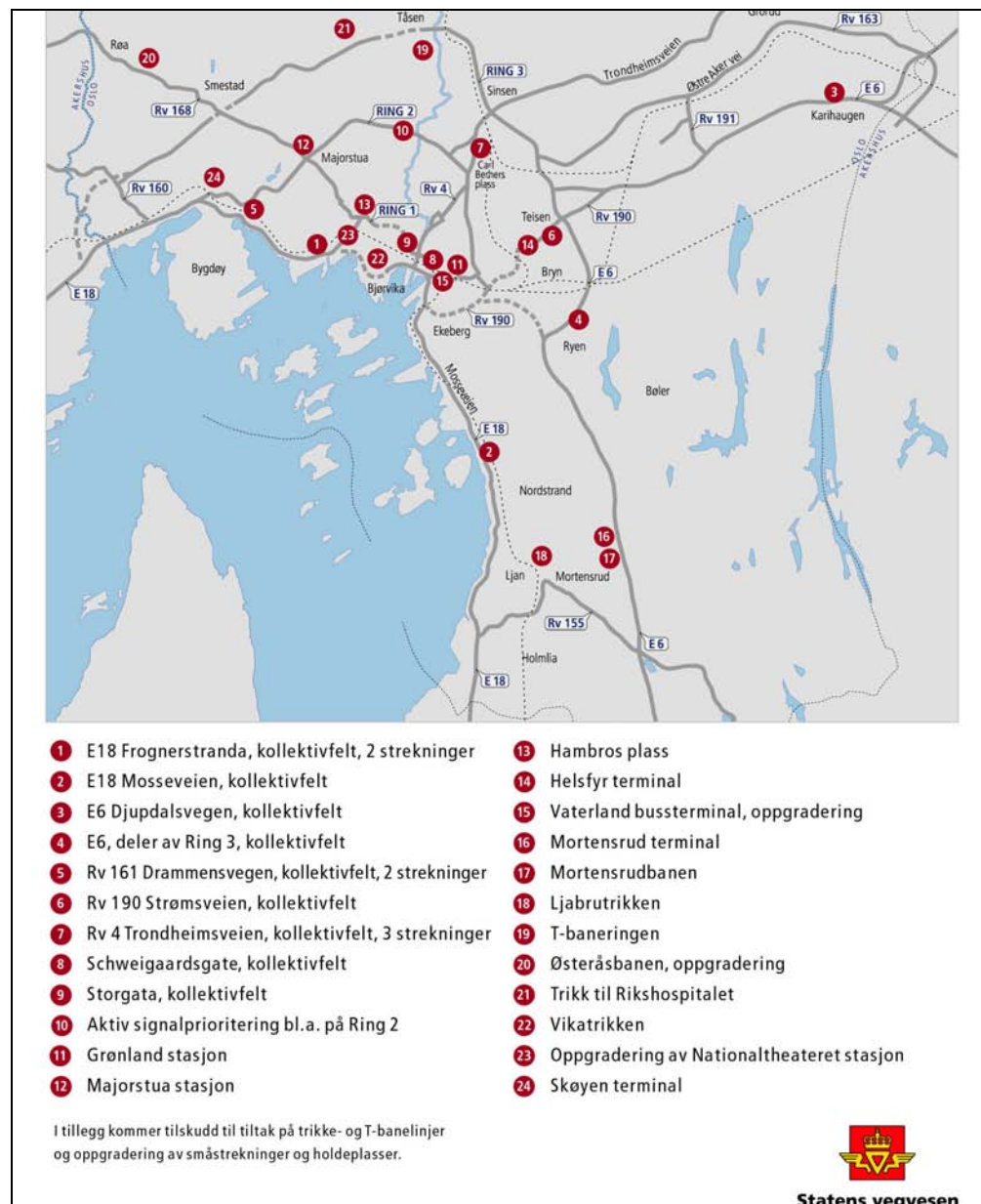
Formuleringene fra St.prp 64 innebærer derfor et slags regnskapsteknisk grep hvor Oslo Sporveier, SL og NSB setter av en viss sum årlig til et fond for kjøp av materiell. Man kan si at pakken stiller en større forpliktelse til å investere i nytt materiell, framfor å utsette fornyelse av vognparken. På den annen side er kollektivtransport en aktivitet som krever subsidier, og materiellfornyelse er uansett et ansvar for kollektivselskap.

Praksisen med alternativ bruk av riksvegmidler til kollektivtransport, og derav en del til storbyene, var allerede innført før Oslopakke 2. I 2003 og 2004 økte nivået på slike midler med hhv 25 og 75 mill kr i forhold til nivået i 2001-2002. Om økningen ville kommet uansett, enten pga det statlige etterslepet i Oslopakke 1 eller andre politiske prioriteringer, er vanskelig å si.

På bakgrunn av disse betraktningene kan det stilles spørsmål om den eneste tilleggsfinansiering i Oslopakke 2 er de 200 mill kr av inntektene i bomringen som årlig overføres. I tillegg går ordinært 20 % av inntektene fra Oslopakke 1 også til infrastrukturtiltak for kollektivtransporten (ca 200 mill kr i 2003). Fra og med 2004 vil Oslopakke 1 imidlertid bidra med svært lite grunnet nedbetaling av lån (kilde: Handlingsprogram for Oslopakke 2).

3 Kollektivtiltak

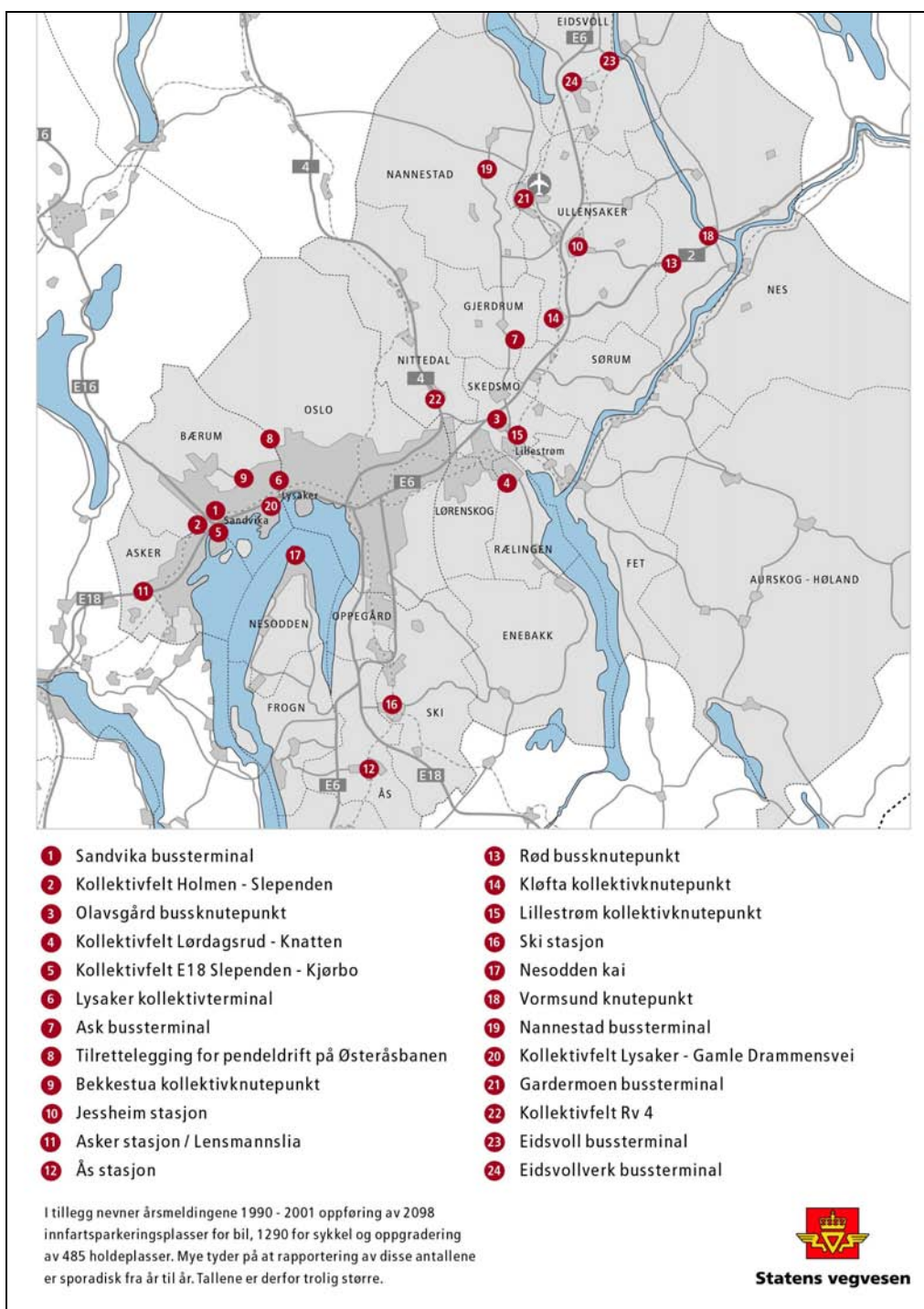
Andelen av investeringene som skulle gå til kollektivtrafikk i Oslopakke 1 ble økt fra 11 % i St. prp. nr. 96 (1987-88) til 20 % i St.meld. nr. 55 (1988-89). Tillegg til NVVP 1990-93. I Oslo er forlengelsen av T-banen til Mortensrud 1997, ombyggingen av de vestlige banene, sammen-knytningen i 1996, T-baneringen, Vikatrikken og trikk til nytt Rikshospital blant de tyngste tiltakene. Øvrige kollektivtiltak består av bussfelt og tilskudd til terminaler. Bussfeltene på hovedvegene inn til sentrum er i hovedsak til nytte for busser fra Akershus. Fra 2002 har Oslopakke 2 bidratt til finansiering av tiltakene. Pakken omfatter også nye doble jernbanespor til Asker og Ski.



TØI rapport 714/2004

Figur 4: Gjennomførte kollektivtiltak i Oslo 1990-2001

I Akershus består tiltakene utelukkende av knutepunkter og bussfelter. Terminalutbyggingen er svært ofte spleiselag hvor bompenger, kommunen, Jernbaneverket og privat utbyggere er med. Utbyggingen har preg av partnerskapstenkning og forhandlingsplanlegging. Oslopakke 1 og 2 gir midler for å smøre dette samarbeidet. Vi vil senere kommentere hvordan satsingen på terminaler / knutepunkt oppfattes av aktørene.



TØI rapport 714/2004

Figur 5: Gjennomførte kollektivtiltak i Akershus 1990-2001

4 Trafikkutvikling og marked

4.1 Innledning

Hovedvegutbygging i storbyer er et omstridt tema. Enkelte mener at nye vegger skaper mer vegtrafikk, og at det ikke er mulig å bygge seg ut av trafikkproblemene. Det hevdes at så lenge de fleste har tilgang til bil, vil vegene fylles opp helt til reisetida med bil blir like lang som med kollektiv transport. En følge av et slikt syn er at det er mer effektivt å bygge ut et kollektivsystem enn å avhjelpe køer med mer vegkapasitet. Videre kan virkningen av vegbygging for kollektivtrafikken lett bli negativ fordi markedsgrunlaget og tilbudet gradvis undermineres hvis stadig flere kjører bil.

Andre hevder at konkurranseflaten mellom bil- og kollektivtrafikk er liten. I tillegg til reisetid verdsetter trafikantene også forskjeller i komfort mellom reisemåtene, gangtid, overganger og ventetid. Omfattende bilkøer betraktes som samfunnsøkonomisk ugunstig, selv om totalt fravær av kø vil tyde på overinvestering.

De fleste større studier som har sett på effekter av hovedvegutbygging i større byer, konkluderer med at ny trafikk ”induseres” som følge av utbyggingen. Anslagene på ekstra trafikkøkning som følge av økt vegkapasitet kan variere fra 10 til 20 %. Omfanget varierer med køsituasjonen, andre geografiske forhold og tidsperspektivet. Økningen er størst i byenes omegn, hvor også arealbruksendringer lettere kan finne sted. I indre by hvor trafikken likevel er undertrykket av kø og parkeringsrestriksjoner, forekommer trafikkgenerering i mindre grad.

*Cervero 2003,
Goodwin 1996,
SACTRA 1994*

Metodeproblemer

En utfordring i evalueringen er å skille effekten av hovedvegutbygging fra andre endringer i perioden. Disse andre endringene kan deles i to typer:

1. Generelle endringer som ikke direkte kan koples til vegutbyggingen, men som likevel påvirker trafikken. Eksempler på dette er økonomisk vekst, økt kjøpekraft, sentralisering til Oslo-regionen, utviklingen i bensinpriser, endret kollektivtilbud, boligpreferanser mv. Slike endringer bør en søke å kontrollere for.
2. Indirekte endringer som er blitt muliggjort av utbyggingen eller i stor grad er påvirket av den. Eksempler kan være trafikksanering, oppgradering av områder og omlokalisering av arbeidsplasser, service og boliger nær hovedvegnettet. Disse indirekte endringene er også interessante å analysere.

En vurdering av utviklingen uten Oslopakke 1 vil bli hypotetisk idet en ikke kan forutsi hvilket ansvar for hovedvegnettet i Oslo staten da ville tatt. En modell som kunne analysere trafikkstrømmer med 1990-vegnett og dagens vegnett og som også kunne håndtere lokaliseringendringer på en troverdig måte, ville ideelt kunne belyse effekter av økt vegkapasitet, eller i hvert fall gitt oss viss holdepunkter for å isolere effekter.

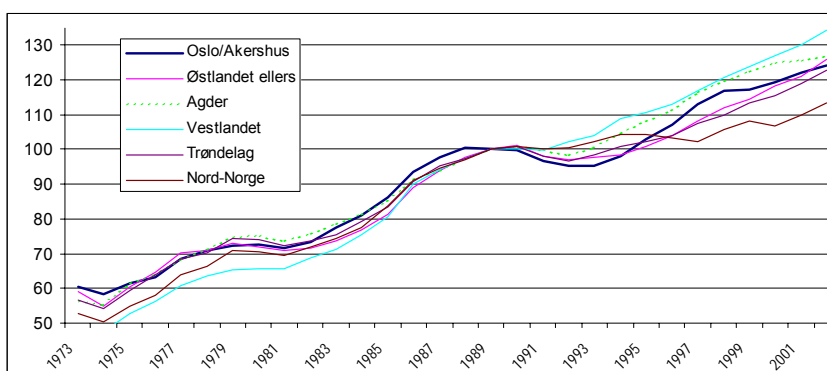
Her er det et stort behov for å dokumentere faktiske endringer over tid. Videre er problemstillingen omfattende og kompleks. Analysen er derfor i stor grad basert på å innhente, sammenstille, strukturere og analysere relevant materiale av ulike slag. Vi har ikke belyst den hypotetiske problemstillingen om hvilken utvikling vi hadde fått uten en omfattende vegbygging, eller en Oslopakke 1.

4.2 Trafikkutviklingen i Osloregionen og på landsbasis

Når man skal vurdere om den økte vegbyggingen i Oslo og Akershus har bidratt til en sterkere trafikkutvikling her enn i andre fylker, må en kontrollere for andre forhold som også ”driver” trafikkutviklingen. De viktigste forhold er befolkning, arbeidsplasser og inntekter. Osloregionen har hatt en langt sterkere utvikling i befolkning, arbeidsplasser og inntekter enn landet for øvrig. Dette skulle tilsi en sterk trafikkvekst i Osloregionen.

Likevel har Oslo og Akershus samlet hatt en utvikling i vegtrafikken omtrent som landsgjennomsnittet, til tross for økte veginvesteringer. I perioden 1990-2002 økte vegtrafikken med 25,2 % på landsbasis mot 24,5 % i Oslo og Akershus. Det ser videre ut til at Oslo og Akershus på 90-tallet i større grad enn andre områder følger konjunkturutviklingen med sterk vekst når det er høykonjunktur og trafikknedgang i lavkonjunktur (figur 6).

Relativt lav trafikkvekst i Osloregionen



TØI rapport 714/2004

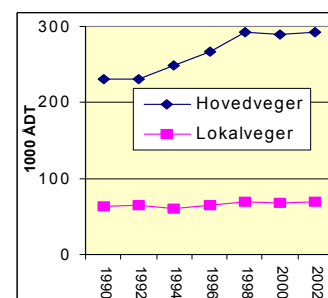
Figur 6: Trafikkutvikling i landsdelene 1973-2002. 1989=100.

Kilde: Transportøkonomisk institutt og Statens vegvesen.

Disse tallene gir ikke grunnlag for å si at vegbyggingen har generert trafikk i Osloområdet. Innføringen av bomringen førte i seg selv kun til en liten reduksjon i biltrafikken som passerte ringen (3-5 %, Ramjerdi 1995). Bedret kollektivtilbud, kø og parkeringsforhold kan ha bidratt til å holde igjen veksten i biltrafikken i Oslo, selv om inntektene øker og vegene blir bedre. Oslo har kun hatt en trafikkvekst på 13 % i perioden 1990-2002. I Akershus har kø og parkeringsforhold ikke virket begrensende i samme grad og trafikken har vokst med 34 % i perioden. Noe av bakgrunnen for dette kan være sterk arbeidsplass- og befolkningsvekst i Akershus og at en del av trafikketterspørselen fra Oslo retter seg utover mot Akershus. Videre kan bilbruken i Osloregionen begynne å flate ut fordi regionen var tidlig ute med bilbruk (modent marked).

4.3 Trafikkutvikling i de ulike delene av regionen

En sentral målsetting med utbyggingen var å lede trafikk, særlig gjennomgangstrafikk, vekk fra bolig-gater og lokalveger og over på hovedveger. Denne målsettingen er i stor grad oppnådd for trafikk over bomringen og bygrensen. I bomringen er all trafikkøkningen kommet på hovedvegene, mens trafikken på lokalvegene har vært uendret (figur 7).



Figur 7: Biltrafikk ved bygrensen 1991-2002

Kilde: Oslo kommune, Statistisk Årbok

Ved bygrensen har trafikken på hovedvegene økt med 27 %, mens trafikken på lokalvegene økte med 2,6 %.

Tabell 3 viser at storparten av økningen faller på tre bomstasjoner: Store Ringvei (nytt Rikshospital), E6 ved Alnabru (flytting av hovedflyplass), E6 Europaveien (sterk befolkningsvekst i syd). Arealutvikling langs Ring 3 kan og ha vært av betydning for trafikkutviklingen ved flere av disse bomstasjonene.

Tabell 3. Biltrafikk ved bomstasjonene 1991-2003. 1000 ÅDT, en retning.

Bomstasjon										Endring
	1991	1993	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	1991-03
E18 Maritim	33,0	34,0	35,8	39,4	35,3	34,2	33,6	34,1	34,8	1,8
E18 Påkjør. Rampe	3,4	3,6	4,3	5,3	5,8	5,7	6,0	5,9	5,9	2,5
Rv 161 Drammensveien	9,8	9,3	8,8	9,1	9,4	8,8	9,1	8,4	7,9	-1,9
Kv Middelthuns gate	3,9	3,9	3,9	4,1	4,0	4,2	4,1	3,9	3,7	-0,3
Rv 168 Sørkedalsveien	8,3	8,6	8,7	8,8	8,4	8,1	7,7	7,4	7,7	-0,6
Kv Slemdalsveien	4,4	4,4	4,3	4,4	4,4	4,2	4,1	3,9	3,9	-0,5
Rv 150 Store Ringvei	17,9	18,7	22,0	22,8	22,3	26,1	28,5	29,5	29,9	12,0
Delsum Vest	80,8	82,6	87,8	93,8	89,5	91,3	93,0	93,1	93,7	13,0
Rv 4 Trondheimsveien	16,3	15,0	15,1	15,7	15,6	16,1	16,4	16,2	16,0	-0,3
Kv Rødtvedtveien	0,0	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Rv 163 Østre Aker vei	15,5	15,3	15,7	16,5	17,1	16,8	17,2	17,0	17,2	1,6
Kv Strømsveien	7,0	6,7	7,1	7,8	8,8	9,1	9,4	9,3	9,3	2,3
E6 Alnabru	29,3	30,0	32,2	35,7	40,3	40,6	40,5	41,1	42,2	12,8
Kv Tvetenveien	5,3	4,9	5,5	5,6	5,9	6,1	6,1	5,8	5,9	0,6
Delsum Nordøst	73,4	73,0	76,9	82,7	89,0	90,0	90,8	90,7	91,7	18,3
Kv Lambertseterveien	7,1	6,7	6,9	6,4	6,4	6,4	6,3	6,1	6,1	-1,0
E6 Europaveien	18,6	20,0	21,4	23,3	25,8	26,6	27,5	28,0	28,6	10,0
Kv Sandstuveien	4,6	4,7	4,9	4,4	4,3	4,3	4,4	4,5	4,4	-0,2
Kv Ekebergveien	2,3	2,4	2,7	2,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1	-0,2
Kv Kongsveien	3,6	3,6	3,5	4,1	4,3	4,0	4,0	3,9	3,8	0,2
E18 Mosseveien	14,2	14,0	14,6	16,7	16,1	15,5	15,6	15,8	16,1	1,8
Delsum syd	50,5	51,4	54,1	57,4	59,1	59,2	59,9	60,3	61,1	10,6
TOTALSUM	204,7	207,0	218,7	233,9	237,6	240,5	243,8	244,1	246,5	41,8

TØI rapport 714/2004

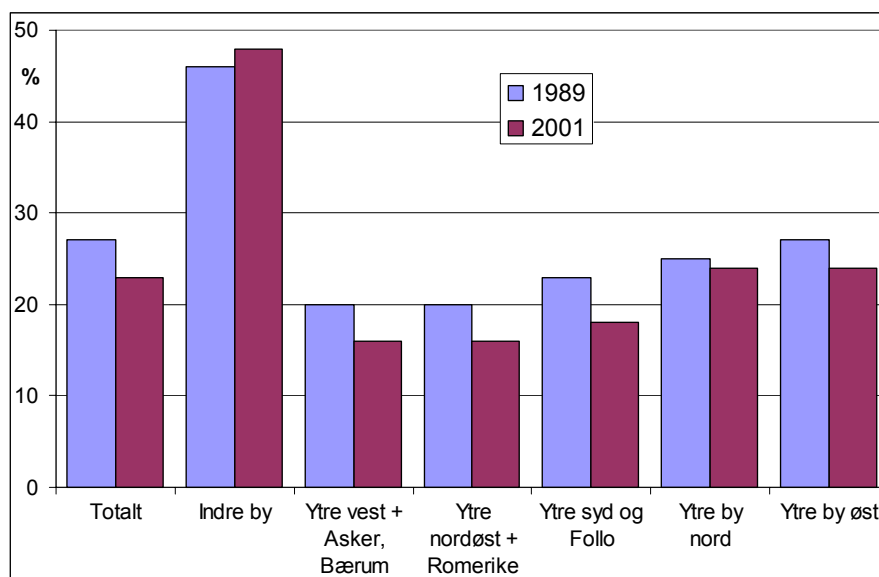
Kilde: Fjellinjen AS.

All trafikkvekst på hovedvegene (blå)

4.4 Reisevaner

Det er gjennomført omfattende reisevaneundersøkelser i 1989 før opprettelsen av bomringen og i 2001. Disse er egnet til å vurdere om hovedvegbyggingen har ført til en endret reisemåte og spesielt om omfanget av bilkjøring er økt på bekostning av kollektivtransporten.

Regionen er delt i indre by og deretter fem sektorer (figur 8). Ytre by nord (Grefsen, Kjelsås, Sogn) og ytre by øst (Bøler, Manglerud, Østensjø) ligger innenfor bomringen. De øvrige sektorene i ytre by omfatter områder både i Oslo og Akershus og ligger i hovedsak utenfor bomringen.



TØI rapport 714/2004

Figur 8: Kollektivtrafikkens markedsandel av motoriserte reiser etter reisenes endepunkt. 1989 og 2001.

Kollektivtrafikkens markedsandel avtar. Andelen er redusert fra 27 % til 23 % av turer foretatt med bil eller kollektivtransport (gang og sykkel-turer utelatt). Nedgangen er sterkest i de tre ytre hovedsektorene. For reiser som starter eller ender i indre by, har kollektivandelen økt noe fra et høyt utgangsnivå. Dette kan skyldes at restriksjoner, som kø og parkeringsforhold, holder igjen for videre økning i biltrafikken, eller at kollektivtilbudet er blitt bedre. I indre by er kollektivandelen fra 67 % på reiser til/fra sentrum, mens den er 40 % for de øvrige delene av indre by.

Tabell 4 viser biltrafikkens markedsandel på ”til-fra strømmer”. Det er høye bilandeler innenfor de enkelte sektorer (diagonalen). Ellers er bilandelen lav og kollektivandelen høy mellom sydkorridoren og indre by (60 % kollektiv). Til tross for dårlig framkommelighet fra vest (avsnitt 4.4), er det en relativt høy bilandel mellom indre by og vestkorridoren. Ytre by øst har god T-banedeckning og relativt høy kollektivandel mot indre by.

Kollektivtrafikken øker, men taper andeler

Tabell 4: Biltrafikkens markedsandel (%) etter reiserelasjon. 2001.

Fra \ til	Ytre vest og						Totalt
	Indre by	Asker Bærum	Ytre nordøst og Romerike	Ytre syd og Follo	Ytre by nord	Ytre by øst	
Indre by	53						
Ytre vest og Asker Bærum	59	90					
Ytre nordøst og Romerike	51	75	90				
Ytre syd og Follo	39	68	80	93			
Ytre by nord	60	86	84	68	88		
Ytre by øst	46	71	80	78	86	89	
Totalt	52	83	84	82	75	76	77

TØI rapport 714/2004

Når det gjelder *endringer* i markedsandeler på ”til-fra strømmene”, er det kun for de største strømmene at endringene blir statistisk signifikante:

Internt i indre by (fra 43 % til 47 % kollektivtransport).
Mellom sydkorridoren og indre by (fra 55 % til 61 % kollektivtransport).
Mellom vestkorridoren og nordøst / Romerike (fra 19 % til 25 % kollektivtransport).
Internt i vest-, nordøst- og sydkorridoren (fra 88 % til 90-92 % bil).

Det er tre strømmer hvor kollektivandelen øker og tre strømmer hvor bilandelen øker. De tre siste er desidert størst og har dessuten økt i betydning i perioden. Det samlede resultatet er derfor økt bilandel i perioden.

Byspredning gir mer biltrafikk

Å knytte utviklingen til hovedvegutbyggingen er ikke umiddelbart enkelt. Dels er endringene små, dels skjer økningen i biltrafikk internt i de ytre korridorene. Økning i kollektivtransport i sydkorridoren kan ha sammenheng med boligutbygging nær kollektivtilbud. Endringen styrker sydkorridorens særpreg som kollektivkorridor. Korridoren er ganske smal og store deler av bebyggelsen ligger langs jernbanen. Økt kollektivandel mellom vestkorridoren og nordøst/Romerike kan ha sammenheng med flytting av hovedflyplassen og etablering av nye transporttilbud (Flytog og busser).

Det er særlig i rushtiden at bilandelen er økt. Dette skyldes at flere reiser starter og ender i de ytre delene av regionen enn før. Utenfor rushtiden er bilandelen tilnærmet uendret.

4.5 Nærmere om kollektivtransport

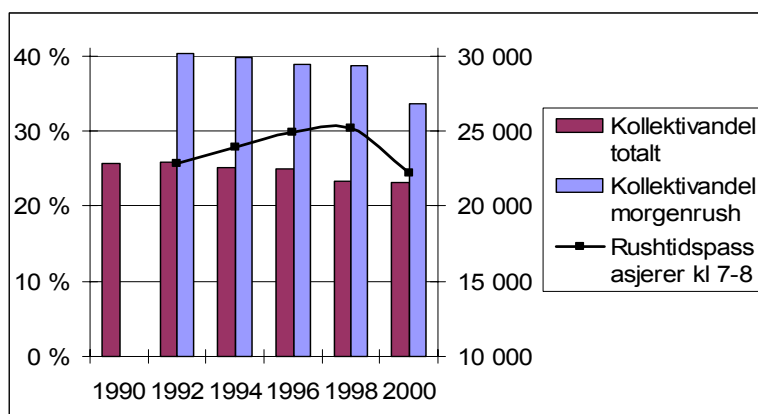
1990-åra har vært kollektivtransportens tiår, både i Oslo-regionen og på landsbasis. Mens kollektivtrafikken over bygrensen ble redusert på 80-tallet, har veksten etter 1990 vært på om lag 20 %. Biltrafikken vokser imidlertid noe raskere, slik at kollektivandelen over bygrensen likevel synker noe. I 2002 ble det registrert en økning i kollektivandelen fra Asker og Bærum (26 % mot 23 % i 2000) hvor framkommelighets-situasjonen på veg er vanskelig.

Tabell 5.: Bil- og kollektivreiser over bygrensen, 1980-2002. 1980=100.

Reisemåte	1980	1990	2002
Bil	100	146	183
Kollektiv	100	93	112

TØI rapport 714/2004

Kilde: Prosam rapport 108.



TØI rapport 714/2004

Figur 9. Utvikling i kollektivandeler over bygrensen: Totalt og i rush (venstre akse), samt antall rushtidspassasjerer (høyre akse).

Kilde: Prosam rapport 108.

Oslo har hatt en gunstigere utvikling i kollektivtrafikken enn andre større norske byer. Dette kan ikke forklares med de vanlige drivkreftene som takster, bensinpriser og inntektsvekst. Kvalitetsforbedring i kollektivtilbudet gjenstår som den mest sannsynlige forklaringen. Sammenkopling av T-bane og etablering av kollektivfelt for buss er trolig de viktigste elementene her. På 90-tallet har takstene i Oslo vært relativt stabile.

Intervju med representanter for SL avdekker at busstrafikken har oppnådd reisetidsgevinster. Særlig viktig er kollektivfeltene, men også hovedvegutbyggingen i seg selv er nyttig for bussene. Eksempler på dette er Hagantunnelen i Nittedal og veg/tunnel-system mot Drøbak som begge har gitt anslagsvis 5 min besparelse en veg. Videre utnytter SL og Oslo Sporveier utbedringen av hovedvegnettet til å gi et ekspressbusstilbud. Alle tidsbesparelser gir i sin tur grunnlag for økt produktivitet og innsparing i nødvendig busspark for å drive en rute. Biltrafikken får også redusert kjøretid mange steder, særlig utenfor rushtid, slik at konkurranseforholdet ikke er særlig endret.

Vegbyggingen har videre bidratt til bedre punktlighet med bussene, også der bussene ikke bruker nye delstrekninger. Dette gjelder f.eks langs Ring 3 der Granfoss- og Tåsen-tunnelen avlaster lokale veger som benyttes av bussene, og Smestadlokket og Storo. På Ringveien er det ingen tidsbesparelse i rushtida fordi det tar tid å komme seg til og fra holdeplassene, mens besparelsene er anslagsvis 5 min utenfor rushtida på strekningen Lysaker – Ryen.

En del av midlene fra Oslopakkene har gått til kollektivterminaler. Erfaringene med disse er blandet. Problemer med tidsbruk for å komme til og fra terminalene fra hovedvegnettet er mange steder store. Mange ekspressbussene går derfor ikke innom terminalene. Ekspressbussene utgjør den store veksten på bussterminalen på Vaterland. På den annen side har økt bruk av knutepunkter gitt mer mating til tog. I tillegg til tungvint adkomst, er driftsøkonomi og hensynet til tilbudet på delstrekningen mellom terminalen og sentrum, grunner til at terminalene ikke benyttes fullt ut.

Bussfelt og bedre T-bane gir bedre utvikling i kollektivtransporten i Oslo enn i andre byer

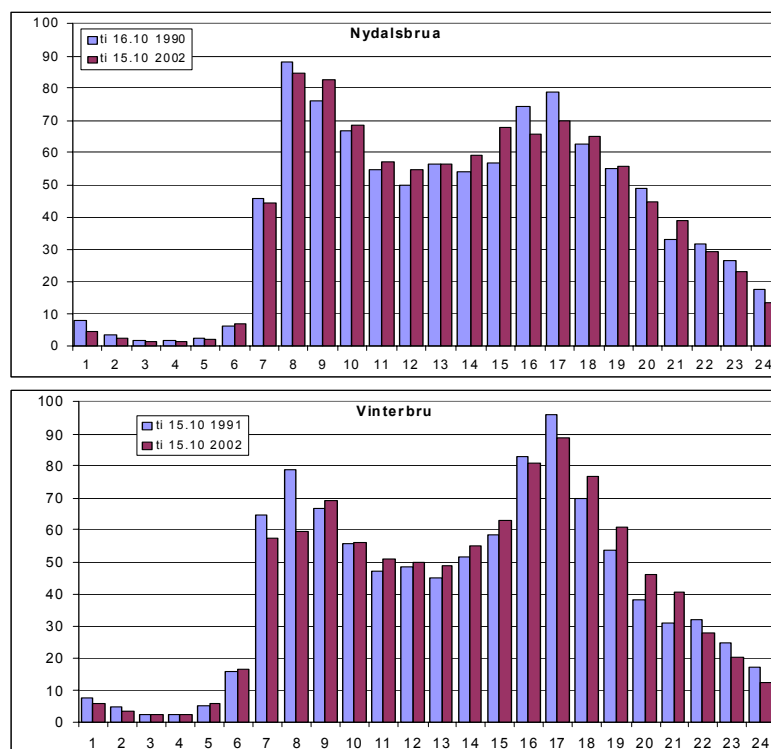
Kollektivfelter

5 Framkommelighet og reisetidspunkt

Økt vegkapasitet og dermed bedret framkommelighet, særlig for næringstransportene og i rushtida, var et hovedmål med utbyggingen. Redusert reisetid vil dermed være et kriterium for suksess. Videre skulle en anta at rushtidstoppen ville bli spissere, fordi trafikantene i mindre grad vil måtte tilpasse seg til køsituasjonen. Dersom utbyggingen bare har ført til at køene har flyttet seg, eller at økt kapasitet har blitt fylt opp av trafikkvekst, vil en ikke kunne forvente bedring i framkommeligheten.

Figur 10 viser at reisetidspunktene i liten grad er endret, men rushtidstoppen synes å være svakt spissere før enn nå. Ved Vinterbru og ved bomringen er andelen trafikk i morgenrusket (kl 6-8) noe redusert. En vanskelig trafikksituasjon ved Nesset før Ringnestunnelen åpnet i 1993, kan ha vært bakgrunnen for en høy andel tidlig morgentrafikk ved Vinterbru. Dette kompenseres av litt mer trafikk utover kvelden. Ved Nydalsbrua på Ringveien er ikke bildet like klart. Der ser det ut til å ha blitt en noe lavere andel ettermiddagstrafikk. Selv om vegkapasiteten er økt i perioden, ser det ut til å være en generell svak tendens til at trafikken sprer seg mer jevnt utover et større antall timer. Mellom klokken 7 og 20 er det relativt høy trafikk i alle enkelttimer. Endrede åpnings- og arbeidstider er en sannsynlig årsak til den observerte endring.

Liten endring i reisetidspunkt



TØI rapport 714/2004

Figur 10. Trafikkens fordeling (promille) etter klokkeslett ved Vinterbru og Nydalsbrua.

Kilde: Statens vegvesen.

PROSAM har siden 1990 foretatt framkommelighetsmålinger i rushtida over 15 ulike ruter i Oslo. Utenfor rushtid foreligger det ikke slike målinger. Vegdirektoratet har i 2002 på de samme rutene beregnet omfang av forsinkelse i forhold til normal kjøretid uten rushtid. Det er store variasjoner fra dag til dag.

Forsinkelsene er størst vestfra, deretter følger sørkorridoren. Nordøstover er forholdene bra, med unntak av strekningen Grorud – Gjelleråsen om ettermiddagen. Også på Ringveien er forholdene bra, særlig for bosatte i vest. Det synes dermed å være en sammenheng mellom situasjonen i dag og omfanget av utbygging. Der hvor mye er utbygd (Ringveien og nordøst-korridoren) er forsinkelsene små, mens der hvor det fortsatt er en del restanser i investeringsporteføljen er forsinkelsene store (vest- og sørkorridoren).

Størst forsinkelse i vest

Tabell 6: Forsinkelser på utvalgte ruter i Oslo september 2002.

Rute	Normaltid ¹	Forsinkelse morgen	Forsinkelse kveld	Forsinkelse totalt
Hovedveger				
E18 Asker – Bispelokket	16:43	23:14	13:00	36:14
Rotnes – Bispelokket over Carl Berner	25:16	8:24	18:43	27:07
E6 Skedsmovollen – Bispelokket	16:06	6:20	8:56	15:16
E6 Ringnes – Bispelokket over Ryen	18:01	18:41	13:10	31:51
E18 Ringnes – Bispelokket (Mossevn.)	16:21	17:20	9:01	26:21
Ryen – Lysaker v.(Ringvn vestover)	14:13	7:05	8:07	15:12
Lysaker v. – Ryen (Ringvn østover)	14:12	1:58	3:49	5:47
Ruter med lokalvegstrekniger				
Bærums verk – Bispelokket, over Røa	27:14	9:53	12:21	22:14
Kolsås st. – Bispelokket, Bærumsvn	20:36	10:56	12:01	22:57

TØI rapport 714/2004

1: Reisetid under frie kjøreforhold.

Kilde: Vegdirektoratet 2003..

Detaljanalyse viser at følgende strekninger er køutsatte med store forsinkelser:

Morgen	Ettermiddag
E18 Holmen – Lysaker (19 min),	Lysaker – Sandvika (7 min)
E6 Langhusvn – Bygrensa (9 min)	Rv4 Grorud – Gjelleråsen (10 min)
E18 Fiskevollan – Ljabruvn (9 min)	Nordstrandsvn – Bygrensa (7 min)
	Bispelokket – Bomstasjonen (7 min)

I flere retninger synes forsinkelsene å være størst et stykke ut fra Oslo. Både fra vest og E6 sørfra er det strekningen inn mot bygrensen som er utsatt for kø om morgenen, mens det synes å lette etter at bygrensen passerer. Køene lenger ute ”beskytter” med andre ord nedstrøms strekninger lenger inne mot overbelastning. Det synes dermed som om prinsippet om å bygge innenfra og utover har medført at det er tilstrekkelig vegkapasitet sentralt til å ta imot de trafikkmengder som slipper gjennom utenfra.

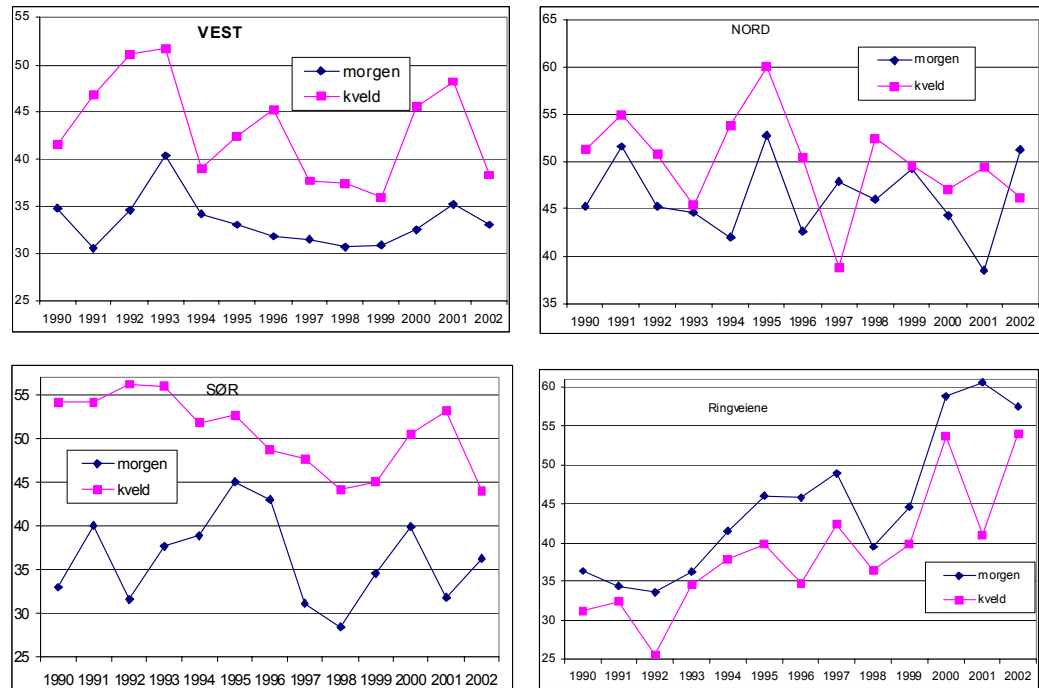
Størst forsinkelse et stykke ut fra sentrum

Når det gjelder *utviklingen* i framkommelighet, må en pga store variasjoner fra år til år foreta regresjonsberegninger for å finne statistisk signifikante trender. Rutene er i analysene gruppert i tre sektorer² og ringveiene (se figur 11).

² Nord: Rv 4, Rv 163, E6. Vest: E18, Rv 160, Rv 168, Sør: E6, E18, Ekebergvn/N.Prinsdalsv. Ringveiene: Ring 3 og Skøyen-Helsfyr (Rv 161).

Størst forbedring langs Ring 3

Samlet sett er det en svak tendens til bedret framkommelighet i morgen-rusket. Videre er det en klar bedring i framkommeligheten langs Ringveiene, nærmere bestemt på Ring 3. Forbedringen på Ring 3 er langt større for bosatte i Oslo vest enn i Oslo øst. Sydkorridoren har opplevd en forverring i ettermiddagsrusket..



TØI rapport 714/2004

Figur 11: Gjennomsnittsfart (km/t) i rushtiden i sektorer i Oslo 1990-2002.

Kilde: Prosam rapport nr. 83 og 101.

Framkommeligheten for alle ruter sett under ett syntes å nå et toppunkt i 1995. Dette var et år hvor flere store prosjekter nylig hadde blitt gjennomført (Ekeberg tunnelen, Sinsen/Storo, Bekkestuatunnelen og diverse utbedringer E18), men hvor trafikken av konjunkturelle årsaker ikke helt hadde begynt å ta seg opp igjen. Trafikkvekst i perioden 1995-1997 førte til redusert framkommelighet fram mot 1997-98. Senere ser framkommeligheten ut å ha bedret seg noe som følge av svakere trafikkutvikling og nye store vegprosjekter (Tåsentalstunnelen 1999 og Svartdalstunnelen 2000).

Dette illustrerer hvordan trafikkøkning og vegbygging hele tiden virker i hver sin retning i forhold til framkommelighetsutviklingen, og at vegbyggingen hele tiden søker å holde tritt med trafikkutviklingen. Om vegkapasiteten ikke hadde blitt økt, kunne køene blitt lengre og trafikantene kunne valgt andre reisemåter eller andre reisemål hvis forholdene ble ekstremt vanskelige.

Anslagsvis 3/4 av årsdøgntrafikken foregår utenfor perioder med vesentlig rushtidsforsinkelse. Utenfor rushtid finnes ikke reisetidmålinger. Det er likevel intuitivt klart at økt standard, utbygging av planfrie kryss og fjerning av lyskryss har bedret framkommeligheten utenfor rushtid. På Ringveiruta fra Ryen til Lysaker har Statens vegvesen anslått innsparingen til anslagsvis 4 min (når en ikke tar hensyn til forsinkelser som følge av trafikken).

Store gevinster utenfor rushtid

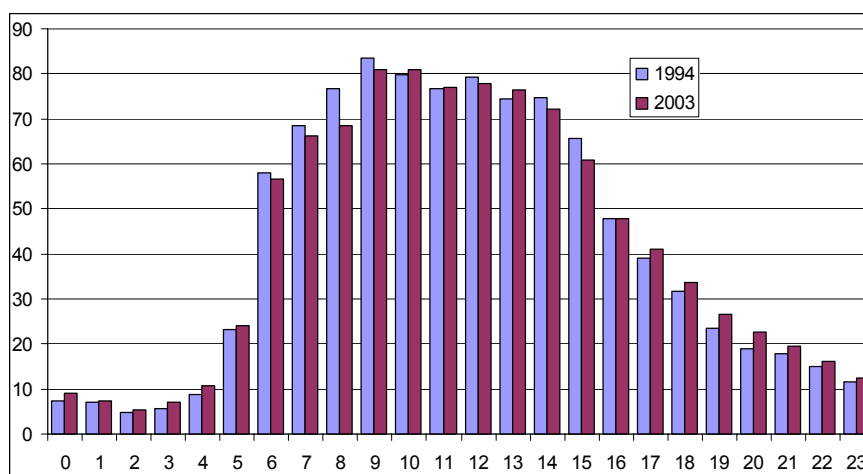
6 Næringsliv og arealbruk

Økt framkommelighet for godstransporter og dermed bedret konkurransevne for næringslivet var et hovedmål med vegutbyggingen.

I bomringen har andelen tunge biler over 3,5 tonn ligget konstant på 6,5 % de siste ti årene. Tungbilandelen er høyere på hovedvegene enn på lokalvegene (7 % mot 5 %). Også dette forhold har vært konstant. Dette betyr at tungbiltrafikken har utviklet seg på samme måte som privatbiltrafikken, ved at trafikkøkningen har funnet sted på hovedvegene.

Godsbilene kjører i hovedsak mellom kl 6 og kl 18. Trafikken fordeler seg jevnt på enkelttimer med et toppunkt mellom kl 9 og kl 11 (se figur 12). Det er noe mer kjøring på kveldstid enn før. Dette har sammenheng med utvidede åpningstider hos butikker og lagre. Det foregår videre en sentralisering i lagerstruktur. Dette har i hovedsak med strukturelle trekk i bransjen å gjøre og i mindre grad med vegbygging.

Uendret tungbilandel



TØI rapport 714/2004

Figur 12: Tunge biler over bomringen fordelt etter klokkeslett. Promille.

Kilde: Fjellinjen AS.

Totalt sett er det anslagsvis 7 mill godsturer pr år i Oslo og Akershus foretatt av biler med nyttelast over 3,5 tonn. Under 5 % av godsturene i regionen er gjennomgangsturer. Intervjuede langtransportører opplever reduserte flaskehalsar i Osloregionen. Deres problemer knytter seg til vegnettet andre steder i landet.

Hovedtyngden av godstransporten i Oslo og Akershus er lokal distribusjonstransport. To av tre turer i regionen med biler med nyttelast over 3,5 tonn starter og ender i Oslo/Akershus. Distributører opplever forbedringer, særlig om morgenen, mens ettermiddagsrushet oppleves som et problem av mange. Forbedringene har som tidligere nevnt særlig kommet langs Ringveien og mot nordøst, mens forholdene vestover er mer problematiske. Framkommeligheten er dårligst ved kjøring til/fra Oslo sentrum, Alnabru og kjøpesentre.

Lettere å distribuere varer

Mange av de store enkelttiltakene (som Festningstunnelen og Vålerenga/Ekeberg tunnelen) rapporteres av transportørene å gi ca 10 min besparelse

Vegnettet ingen flaskehals for omlokalisering

pr tur en veg. Dette virker svært høyt i forhold til framkommelighetsendringen i rushtid og anslått besparelse langs Ring 3 utenfor rushtid. Generelt er planfrie kryss og høyere vegstandard som gir bedre flyt i trafikken, av større betydning for tunge biler enn lette.

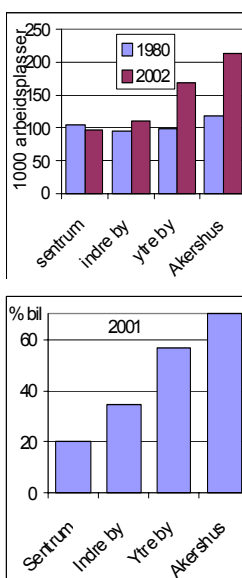
Når *logistikkbedrifter*, som har Oslo og Akershus som sitt viktigste marked, faktisk flytter utover i regionen, opptil tre mil fra sentrum, kan dette sees som en indikator på et de ikke oppfatter vegnettet som et avgjørende problem i den forbindelse. Lea (2003) har oppsummert erfaringer fra åtte logistikkbedrifter som har bygget nytt og flyttet. Tomtepris og rekruttering av arbeidskraft nevnes som viktigste lokaliseringskriterium av svært mange. Nærhet til sitt geografiske marked anses også som viktig. I den forbindelse nevnes transporttid og/eller infrastruktur konkret av fire bedrifter. Transporthensyn teller altså til en viss grad, men synes ikke å være avgjørende. Lite fokus på vegtilgjengelighet kan skyldes at kapasiteten og standarden på vegnettet oppleves som god.

For de store profesjonelle aktørene i markedet for *kontorarealer* betyr hovedvegene lite. For dem er Oslo sentrum og indre by vest de mest attraktive lokaliseringer, deretter kommer tunge kollektivknutepunkter. Tilgjengelighet for kollektivtransport og markedet for arbeidskraft er viktige hensyn. Det fins også eksempler på utflytting. Disse gjelder særlig større konserner hvor hensynet til å samle all virksomhet på en tilstrekkelig stor tomt var avgjørende viktig (Telenor, Hydro, Gjensidige, IBM). Utflytting fører til langt mer bilkjøring. Det fins også eksempler på at produksjonsbedrifter med omfattende distribusjon til Oslo og Akershus flytter ut i Akershus (eks Ringnes og Coca Cola).

En økende andel av detaljhandelen foregår i kjøpesentre. I Oslo har omsetningsveksten i kjøpesentre vært sterkest langs Ring 3 og rundt Oslo S (over 50 % vekst 1996-2002). I Akershus har det også vært en betydelig omsetningsvekst i perioden. Her har veksten vært sterkest mot nordøst hvor vegtilgjengeligheten er god. Selv om mange forhold ligger bak veksttallene, kan dette tyde på at tilgjengelighet har en viss betydning for utviklingen.

Arbeidsplasser flyttes utover i regionen. Dette fører til et økt omfang av bilkjøring på arbeidsreiser (se figur 13). Hvis vi antar faste andeler som kjører bil til jobb i ulike soner lik 2001-andelene, vil spredningen av arbeidsplasser i seg selv bidra til 0,5 % årlig vekst i bilbruken, mens veksten i antall arbeidsplasser bidrar med 1,6% årlig vekst. Totalt vil veksten i antall arbeidsreiser med bil være 2,1 % pr år eller 57 % i perioden 1980-2002.

En stor del av utflyttingen består av lokale servicearbeidsplasser som flytter etter den økende befolkningen i omegnen. Hovedveger er i denne sammenheng mindre grad relevant da hovedtyngden av reisene til lokal service går over svært korte avstander. Hovedvegene har imidlertid bidratt til en økt geografisk rekkevidde som kan legge til rette for en sentralisering av tjenestevirksomhet og produksjons- og lagervirksomhet.



TØI rapport 714/2004

Figur 13 Arbeidsplasser og bilandel på arbeidsreiser etter arbeidsplassenes beliggenhet

Kilde: Fosli og Lian 1999, Oslo kommune statistisk årbok 2003 og RVU 2001.

7 Miljø

Et viktig mål for hovedvegutbyggingen var å bedre miljøet ved å lede gjennomgangstrafikk bort fra der folk bor og oppholder seg. Dette skulle også legge til rette for en god byutvikling og saneringstiltak på det lokale vegnettet. Bruk av tunneler kunne redusere hovedveggenes miljø- og barrierevirkning.

Luftforurensingen (svevestøv og NO₂) er sterkt redusert i Oslo. For-klaringene kan imidlertid være mange, f eks redusert vedfyring, lavere piggdekkbruk, endrede hastigheter, nyere og mer miljøvennlige biler.

Tabell 7: Konsentrasjon av svevestøv og nitrogendioksid i Oslo sentrum. Annen hver vintersesong fra 1986-2001. Vintermiddel, målt i mikrogram/m³ luft.

	86/87	88/89	90/91	92/93	94/95	96/97	98/99	00/01
Svevestøv	33	59	36	26	23	23	21	21
Nitrogendioksid	-	71	59	51	40	42	38	-

TØI rapport 714/2004

Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 2003.

Lokalt kan en oppleve bedret luftkvalitet der vegen er lagt i tunnel, men problemene har økt ved tunnelmunningene. Økt trafikk og spredning av utslippene til luft over store avstander gjør det likevel vanskelig å si noe om nettoeffekten. En studie av Tåsen-tunnelen viser dette. I indre by øst, som har opplevd omfattende veginvesteringer og vegomlegginger, kan en viss bedring i luftkvaliteten som følge av trafikale endringer påvises (Kolbenstvedt 1998).

Andelen *støyplagede* går kraftig ned der hovedveger legges i tunnel. Over halvparten av befolkningen i Gamlebyen har opplevd en merkbar reduksjon i støynivået. Den største reduksjonen kom etter åpningen av Vålerengatunnelen i 1987. I Oslo som helhet har andelen som er sterkt plaget av vegtrafikkstøy gått ned (tabell 8). Økningen i sentrum henger sammen med at antallet boliger nær trafikerte veier er økt i perioden.

Reduksjon i
støyplage

Tabell 8: Andelen av befolkningen i Oslo og utvalgte bydeler som er utsatt for vegtrafikkstøy. 1993, 1998 og 2003.

Bydel	Andel av befolkningen utsatt for vegtrafikkstøy over 55 dBA (%)			Personer sterkt plaget av vegtrafikkstøy (%)		
	1993	1998	2003	1993	1998	2003
Gamle Oslo	71,4	67,4	66,4	20,6	15,3	15,2
Grefsen-Kjelsås	30,4	24,6	28,1	8,9	6,1	6,6
Sentrum	16,1	32,3	46,0	4,6	8,9	12,7
Oslo i alt	31,9	30,5	31,3	9,8	7,8	7,7

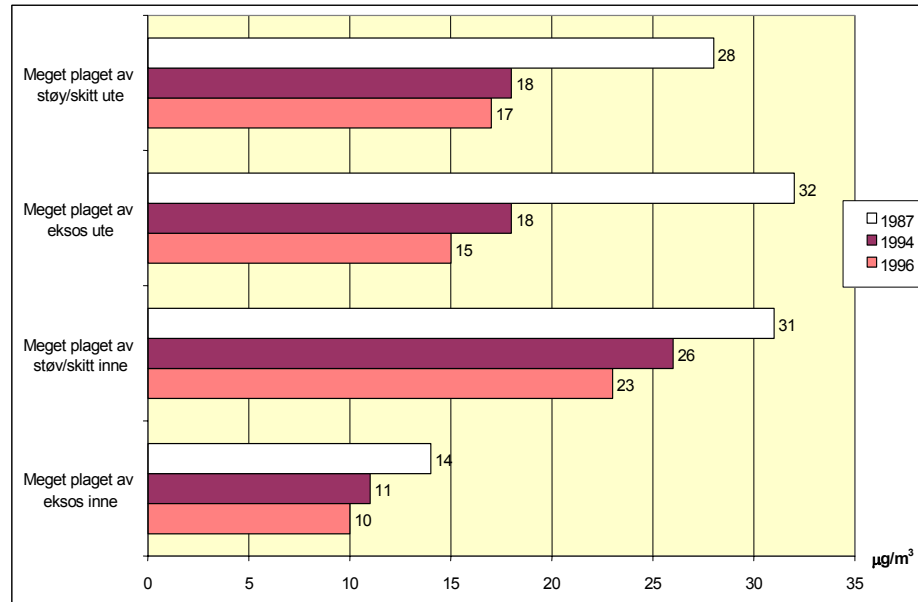
TØI rapport 714/2004

Kilde: Statistisk årbok for Oslo, 1993, 1998 og 2003.

Transportøkonomisk institutt har gjennomført omfattende studier av effekter av hovedvegomlegging i *indre by øst*. Gjennom Vålerenga/Gamlebyen gikk E6 med 40 000 ÅDT i 1986. I forbindelse

med hovedvegutbyggingen (Vålerenga- og Ekeberg tunnel) ble Strømsveien og andre lokale veger stengt for gjennomgangstrafikk. Store trafikkmengder ble dermed ledet utenom tett befolkede boligområder.

Omfattende målinger av luftkvaliteten i området viste klare tegn på bedring. Spørreundersøkelser bekreftet videre dette inntrykket (figur 14).



TØI rapport 714/2004

Figur 14: Andel personer som er meget plaget av luftforurensning i Oslo Øst (inne i boligen og rett utenfor boligen). Prosent. Kilde: Kolbenstvedt 1998.

56 % av befolkningen i Gamlebyen opplevde en merkbar (3 dBA eller mer) reduksjon av støynivået fra 1987 til 1996. Dette har blant annet ført til at antallet som er meget plaget av støy utenfor sin bolig er redusert fra 31 til 18 %. De største endringene i støynivået skjedde etter åpningen av Vålerengatunnelen

Økt trivsel

Det er samspill mellom miljøplager. Reduksjon av en type miljøbelastning gir mindre opplevd plage av andre miljøfaktorer. Videre har vegomlegging lagt til rette for andre tiltak som trafikksanering og oppgradering av gatemiljøet. Dette har skjedd i indre by øst hvor trivselen har øket og utryggheten i trafikken er blitt redusert som følge av dette.

Et eksempel på samspills- eller områdeeffekten er at mens 30 % var meget plaget av støy ved et støynivå på 60 dBA i 1987, var kun 10 % meget plaget ved et tilsvarende støynivå i 1997 etter at en rekke oppfølgende tiltak var gjennomført i indre by øst. Miljøforholdene er bedret mht flere aspekter i indre by øst.

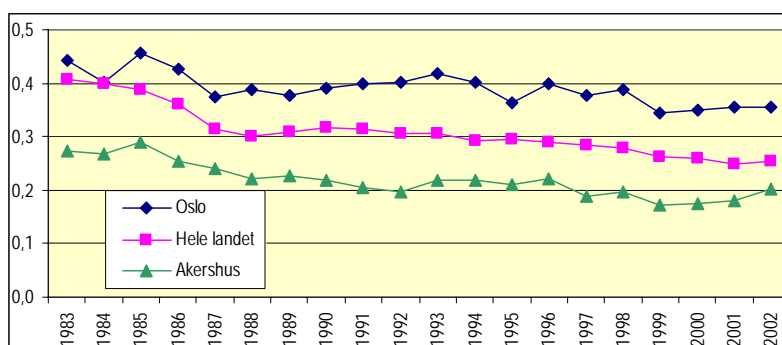
Også andre nye vegtunneler kan ha gitt miljøeffekt, uten at vi har dokumentasjon på dette. Når det gjelder Festningstunnelen, er forholdene i Rådhusgata og Rådhusplassen og byens tilgjengelighet til sjøen kraftig bedret som følge av utbyggingen. Andre tunneler som Ibsenringen og Granfosstunnelen bidrar trolig i mindre grad til reduserte miljøproblemer pga store trafikkmengder i tilstøtende områder.

8 Sikkerhet

Et viktig mål ved hovedvegutbyggingen var å bedre trafikksikkerheten ved å overføre trafikk til hovedveger med god standard og å bidra til større separering mellom ulike trafikantgrupper (fotgjengere, syklister og biler) i bygatene.

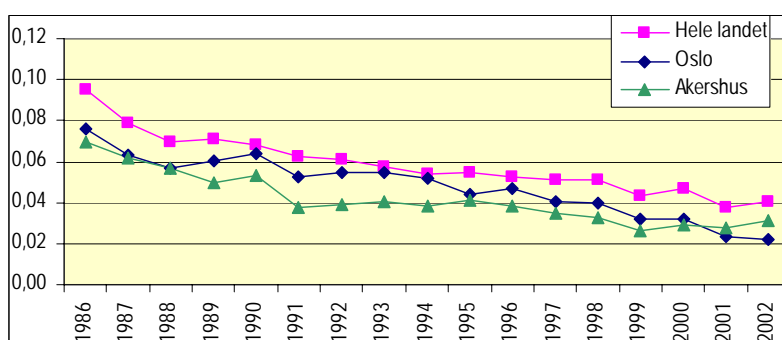
Hovedtyngden av vegutbyggingen har så langt funnet sted i Oslo. Det er med andre ord her man kan forvente størst trafikksikkerhetseffekter. En sammenlikning mellom Oslo, Akershus og hele landet viser imidlertid at ulykkesrisikoen har blitt redusert overalt. Det er en svak tendens til at ulykkesrisikoen reduseres mindre i Oslo. Samlet ligger Oslo og Akershus på nivå med landsgjennomsnittet. Da ulykkesrisikoen i tettbygde strøk er høyere enn i spredtbygde strøk (Elvik 2002), skulle en forvente høyere ulykkesrisiko i Oslo og Akershus samlet enn landet for øvrig. Oslo har en noe større ulykkesrisiko enn landsgjennomsnittet pga flere kryss, større trafikk og større blanding av trafikantgrupper.

Lavere ulykkesreduksjon i Osloregionen enn på landsbasis



TØI rapport 714/2004

Figur 15a: Utvikling i ulykkesrisikoen Oslo og Akershus og i hele landet 1983-2002. Antall personskadeulykker pr mill kjøretøykilometer.



TØI rapport 714/2004

Figur 15b: Antall drepte og alvorlig skadde pr mill kjøretøykilometer. 1986-2002.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå og Transportøkonomisk institutt.

Større reduksjon i drepte og alvorlig skadde i Oslo enn på landsbasis

Alvorlighetsgraden på ulykkene er imidlertid lavere i Oslo og Akershus på grunn av lavere fart og fordi mye av trafikken finner sted på hovedveg-

nettet der kjøretøyene er adskilt fra de myke trafikantene. Det er færre drepte og alvorlig skadde pr million kjøretøykm i Oslo og Akershus enn på landsbasis og nedgangen i antall drepte og alvorlig skadde er sterkere i Oslo enn på landsbasis. Økt trafikk på hovedvegene, som har middeler og lavere ulykkesrisiko, kan være en forklaring på nedgangen i antall drepte og alvorlig skadde i Oslo.

Detaljstudier av fire hovedvegomlegginger i Oslo viser en betydelig reduksjon i ulykkesrisikoen, om lag 25-30 % i gjennomsnitt (tabell 9). Effekten på antall personskadeulykker ble delvis oppveid av en lokal trafikkøkning på anslagsvis 20 %. Det var særlig tallet på møteulykker, kryssulykker og fotgjengerulykker som ble redusert (se figur 16). Videre ble ulykkenes alvorlighetsgrad redusert.

Tabell 9: Ulykkesrisiko i før¹- og etterperioden for fire hovedvegomlegginger i Oslo.

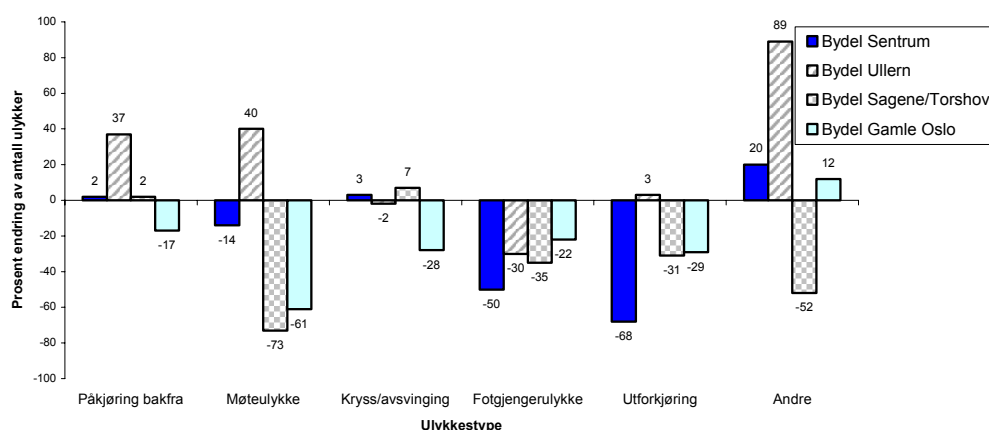
Virkning på:	Prosent endring for de enkelte prosjekter – selve hovedveglenken			
	Festningstunnelen	Granfosslinjen	Sinsen/Storo	Ekeberg tunnelen
Trafikkarbeid	+40	+6	+20	+15
Ulykkesrisiko ²	-15	-17	-59	-19
Antall personskadeulykker	+18	-13	-51	-9
Skadde per personskadeulykke	+28	+5	-13	+2
Alvorlighetsgrad ³	-14	+60	-40	-75

TØI rapport 714/2004

¹ 4- års før- og etter perioder. ² Antallet personskadeulykker per mill kjøretøykilometer i bydeler. ³ Summen av antall drepte, meget alvorlig og alvorlig skadd per personskadeulykke.

Kilde: Amundsen og Elvik 2002.

Færre møte-, utfor- og fotgjengerulykker



TØI rapport 714/2004

Figur 16: Endringene i antall personskadeulykker fordelt på ulykkestype i de aktuelle bydeler. Endringer i prosent.

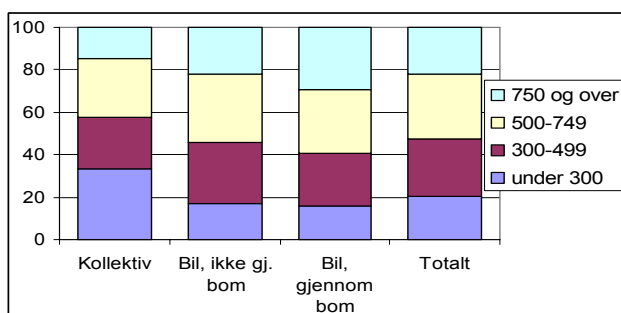
Kilde: Amundsen og Elvik 2002.

9 Fordelingsvirkninger

Kjernespørsmål er her hvem som har glede av de nye vegene, og hvem som betaler for dem. Trafikantene er inndelt i kollektivreisende, bilreisende gjennom bomringen og bilreisende som ikke passerer bomringen.

Det er flere menn enn kvinner som bruker bil og en enda høyere andel menn som passerer bomringen (kvinner kjører mer lokalt, eller reiser kollektivt mot indre by).

I gjennomsnitt har bilister en høyere husstandsinntekt enn kollektivreisende. Aller høyest inntekt har de som passerer bomringen (figur 17). Da trafikkavvisningen i bomringen er minimal, har den en viss sosial profil i den forstand at de som betaler har en høyere inntekt enn øvrige trafikanter i regionen. Ca 13 % av de som passerer bomringen får utgiften betalt av arbeidsgiver.



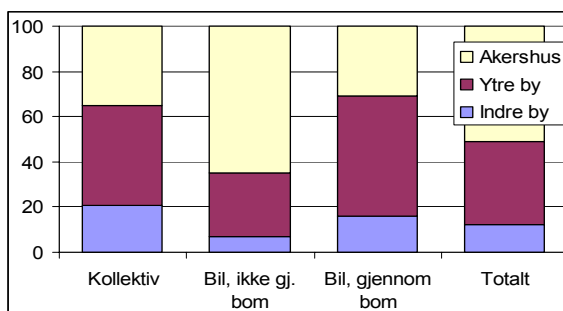
TØI rapport 714/2004

Figur 17. Reisemåte fordelt på husholdsinntekt (%). 2001. Kilde: RVU.

Andelen som har barn i alderen 0-12 år blant de som passerer bomringen er om lag som for gjennomsnittet av de reisende i regionen. Andelen er noe lavere for kollektivreisende og noe høyere på bilturer som ikke passerer bomringen.

Blant bosatte i Oslo og Akershus er ca 70 % av de som passerer bomringen bosatt i Oslo, mens 30 % er bosatt i Akershus (figur 18). Dette tilsvarer nokså nøyaktig de andeler av investeringene i bompengepakken som skulle tilfalle Oslo og Akershus Forutsetningen fra den gangen synes altså å stemme rimelig bra med dagens reisemønster.

Oslo – Akershus
70 – 30



TØI rapport 714/2004

Figur 18. Reisemåte for bosatte i Oslo og Akershus fordelt på bosted (%). 2001.

10 Oslopakkene som plan- og finansieringsmekanismer

Oslopakke 1 og 2 inneholder et omfattende utbyggingsprogram for infrastruktur for veg- og kollektivtrafikk i Osloregionen. I planperioden 1990-2001 var 45 % av investeringene i Oslopakke 1 forutsatt dekket av statlige midler. Denne andelen er oppfylt fra statens side for hele perioden, men andelen har i 2002 og 2003 kun vært 32 %.

Dyrere og mer omfattende prosjekt

Alle vegprosjektene i Oslopakke 1 er ikke gjennomført. Bakgrunnen er bl a at prosjektene har blitt dyrere, mer omfattende og fått en høyere standard enn opprinnelig forutsatt. Lokale miljøkrav har bidratt til dette. Mens den opprinnelige kostnadsrammen i 2004-prisnivå var 14,5 mrd kr, utgjør de totale kostnadene for gjennomførte og aktuelle gjenstående prosjekter 30 mrd kr (St.meld nr 24 (2003-2004): Nasjonal transportplan 2006-2015).

Prinsippet om å bygge innenfra og utover er fulgt. I sentrale Oslo er de fleste prosjekter fullført, mens i de øvrige områdene gjenstår nær halvparten av prosjektene ved utgangen av 2002. De største og viktigste gjenstående prosjekter er E18 vestover og Bjørvika.

Ikke spesielt dyr ordning

En innvending mot bompengordningen var at den ville være dyr å administrere. Selve byggingen av bomstasjonene og det elektroniske utstyret kostet 250 mill kr. En avskrivning av dette over 15 år vil utgjøre ca 25 mill kr pr år i kapitalkostnader og tilsvarer 2.5-4 % av inntektene i bomringen. Driftsutgiftene har siden åpningen gradvis blitt redusert, fra snaut 15 % til 10 % av inntektene. Til sammen er dette lavere enn den skyggepris på 20 % som vanligvis regnes som kostnaden ved innkreving av offentlige skatter og avgifter.

Skepsisen til bompengeringen var stor blant befolkningen før ringen åpnet, men er siden redusert. 44 % av befolkning er nå positiv til bompengeringen. 65 % er positiv til Oslopakke 2. En kan derfor si at brukerbetaling i større grad er akseptert av regionens befolkning, særlig hvis en betydelig andel går til kollektivtransport.

Ufullstendig plangrunnlag, revisjoner underveis

Etablering av Oslopakke 1 og 2 har sikret en forsert utbygging av infrastruktur i Osloregionen. Plangrunnlaget kunne i begge tilfelle ha vært mer helhetlig, og besto i varierende grad av ferdig planlagte prosjekter. Det var forutsatt at investeringsomfang og prioritering mellom prosjekter ble gjort til gjenstand for løpende vurderinger, både i forbindelse med planrevisjoner og årlige budsjetter. Etableringen av et samordningsutvalg med bred representasjon fra Oslo og Akershus, og en styrket lokal forankring av NTP-prosessen, har vært viktige mekanismer for å sikre den lokale forankringen.

Statens vegvesen leder Samordningsutvalget og har sekretariatet. Det ligger en viss innflytelse i dette, samtidig som en tett kontakt med Oslo og Akershus har vært vesentlig for å sikre enighet underveis. Lokale politikere har spesielt vært opptatt av at staten skal holde sin andel av investeringsmidlene. Når det gjaldt Oslopakke 2, mente partene at det var en fordel at Statens vegvesen hadde ledelsen fordi etaten ikke hadde noen

egeninteresse i prioriteringene (Lerstang og Stenstadvold, 2003). I tillegg har etaten store planressurser og kompetanse. Så lenge pakkene gir klare føringer på fordelingen av midlene, oppfattes dette som en hensiktsmessig ordning.

Pakkene definerer i stor grad fordelingen av midlene til hhv veg- og kollektivinfrastruktur. Samtidig er driftsstøtte til kollektivtransport, som har god samfunnsøkonomisk lønnsomhet (Larsen 1993, Carlquist og Fearnley 2000), utelatt. I en eventuell videreføring av bompengeringen bør infrastruktur og drift av kollektivtransport sees i sammenheng. Tiltakenes samfunnsnytte og måloppnåelse bør avgjøre prioriteringene og færre føringer bør legges på fordelingen av midlene. I så fall kan det også være grunn til å vurdere å etablere et eget uavhengig sekretariat, uten partsinteresse i utfallet av prioriteringene. På den annen side har en over flere år bevisst bygd opp kollektivtransport som fagområde i Statens vegvesen med en betydelig kompetanse og plankapasitet som resultat.

Også geografisk bør det legges færre føringer på fordelingen av midlene ettersom Osloregionen er en funksjonell enhet. For stort fokus på eget fylkes andel av slike ”ekstramidler” kan gå på bekostning av forsvarlig bruk av midlene.

Planene hadde en svak formell kopling til lokal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven (Lerstang og Stenstadvold 2003). Areal- og parkeringspolitikken og muligheter som gis ved større grad av avgifts-differensiering (vegprising) bør kobles nærmere til planarbeidet. En mer systematisk revisjon bør vurderes i tilknytning til rullering av NTP hvert fjerde år. Et opplegg for systematiske før- og etterundersøkelser og beregning av virkninger bør utvikles og kobles til dette. En bør også etterprøve trafikantnyttene knyttet til infrastruktur for kollektivtransport, særlig terminalene.

*Drift av
kollektivtransport
bør inkluderes*

Litteratur og kilder

- Amundsen, Astrid H. og Rune Elvik 2002. *Evaluering av hovedvegomlegginger i Oslo. Effekter på antall ulykker, skadegrad og ulykkestype*. TØI rapport 553/2002. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Carlquist, Erik og Nils Fearnley 2001. *Samfunnseffektiv kollektivtransport? En analyse av utviklingen i sju norske byer*. TØI-rapport 508/2001. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Cervero, Robert 2003. *Road Expansion, Urban Growth, and Induced Travel. A Path Analysis*. APA Journal, vol 69. no 2, pp 145-163.
- Elvik, Rune 2002. *Oppdatering av normale ulykkesfrekvenser for offentlige veier*. TØI arbeidsdokument SM/1392/2002. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Fosli, Olav og Jon Inge Lian 1999. *Effekter av byspredning på bilhold og bilbruk*. TØI-rapport 438/1999. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Goodwin, P 1996. *Infrastructure-induced mobility. Extra traffic induced by road constructions: empirical evidence, economic effects and policy implications*. ECMT paper to Round table 105. Paris.
- Kolbenstvedt, Marika 1998. *Miljøkonsekvenser av hovedvegomlegging Oslo Øst. Oppsummering av studier 1987-1996*. TØI rapport 405/1998. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Larsen, Odd 1993. *Samfunnsnytte av tilskudd til kollektivtrafikk*. TØI-rapport 283. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lea, Rolv 2003. *Delutredning transport og logistikk. Fylkesdelplan for areal og transportplanlegging for Romerike*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Lerstang, Tor og Morten Stenstadvold 2003. *Oslopakke 2 – en helhetlig pakke eller en pakke i helheten?* TØI rapport 664/2003. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Oslo kommune 2003: *Statistisk årbok*.
- PROSAM 2001. *Analyse av framkommelighetsregistreringer på veier i Oslo og Akershus 1990-1999*. PROSAM-rapport nr. 83.
- PROSAM 2002. *Bygrensetellingen 2002 : Bil- og kollektivtellingene tirsdag 22. oktober 2002*. PROSAM-rapport nr. 108.
- PROSAM 2003. *Framkommelighetsundersøkelser for bil i Oslo og Akershus 2000, 2001 og 2002*. PROSAM-rapport nr. 101.
- Ramjerdi, Farideh 1995. *Road Pricing and Toll Financing with Examples from Oslo and Stockholm*. Royal Institute of Technology and Planning, Stockholm and Institute of Transport Economics, Oslo.
- SACTRA 1994. *Trunk Roads and the Generation of Traffic. The Standing Advisory Committee on Trunk Road Assessment*. The Department of Transport. HMSO, London

STORTINGSMELDING nr. 46 (1985-86).

Om hovedvegene i Oslo-området.

STORTINGSPROPOSISJON nr. 96 (1987-88).

Om hovedvegnettet i Oslo-området.

STORTINGSPROPOSISJON nr. 64 (1999-2000).

Om delvis bompengefinansiering av forsert kollektivutbygging i Oslo og Akershus (Oslopakke 2).

Sørli, Ivar 2000. *Bomringen i Oslo - bakgrunn, beslutningsprosess, implementering.* Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø- og samferdsel.

Vegdirektoratet 2003. *Kjøretidsregistreringer for bil i de ti største byområdene.* Arbeidsdokument, Veg- og trafikkavdelingen, TS-seksjonen.