

Mål og prioritering, vejsektorplan for Storstrøms Amt

v. Sektionsleder Henning Damgaard Nielsen, Storstrøms Amt, Frank Studstrup og Jesper Mertner, COWI

1. Indledning

Storstrøms Amt står over for en række væsentlige udfordringer på vejområdet. Trafikken stiger fortsat, og hensynet til omgivelserne og miljøet får en stadig større betydning, når midlerne på vejområdet skal prioriteres. Amtets overtagelse af en række statsveje fra årsskiftet 1998 og åbningen af den faste Storebæltsforbindelse har medført et behov for en ny prioritering af vejinvesteringerne.

Derfor er amtet ved at udarbejde en vejsektorplan, som skal danne et aktuelt og helhedspræget grundlag for de fremtidige investeringer på vejområdet. Arbejdet med vejsektorplanen gennemføres i fem faser: Status, Princip for plan og proces, og Mål, planer og proces som er gennemført samt Delplaner og selve Vejsektorplanen som er under udarbejdelse.

Det samlede arbejde med vejsektorplanen udføres af Storstrøms Amt, Vejkontoret, med assistance af COWI Rådgivende Ingeniører AS.

2. Formålet med Vejsektorplanen

Vejsektorplanen angiver følgende opgaver for amtets vejplanlægning:

- At fastlægge de nødvendige budgetrammer og mål for de kommende års investeringer i det nye amtslige vejnet
- At prioritere midlerne på en måde, så samfundet får den størst mulige nytte i forhold til målene for trafikken og omgivelserne.

Vejsektorplanen og den fremtidige vejplanproces tjener således to formål:

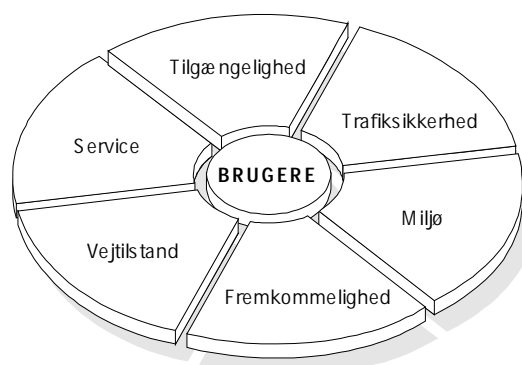
- At beskrive et helhedspræget grundlag for amtets prioritering af investeringer på landevejene, herunder fastlæggelse af mål, delplaner og prioriteringsmetoder i vejsektorplanen.
- At beskrive en proces, som kan sikre, at vejsektorplanen også fortsat vil være et aktuelt grundlag for amtets prioritering og handlingsplanlægning for landevejene.

Opfyldelsen af de to formål søges opnået på grundlag af de principper, som er kort beskrevet i det følgende.

Helhed og aktualitet

Vejsektorplanen skal på én gang både være helhedspræget og aktuell. En helhedspræget prioritering af vejinvesteringerne forudsætter en bredt dækkende formulering af mål og planer. De virkemidler, som amtet anvender på vejnettet, skal tilgodesee de ønskede hensyn, idet brugerne sættes i centrum.

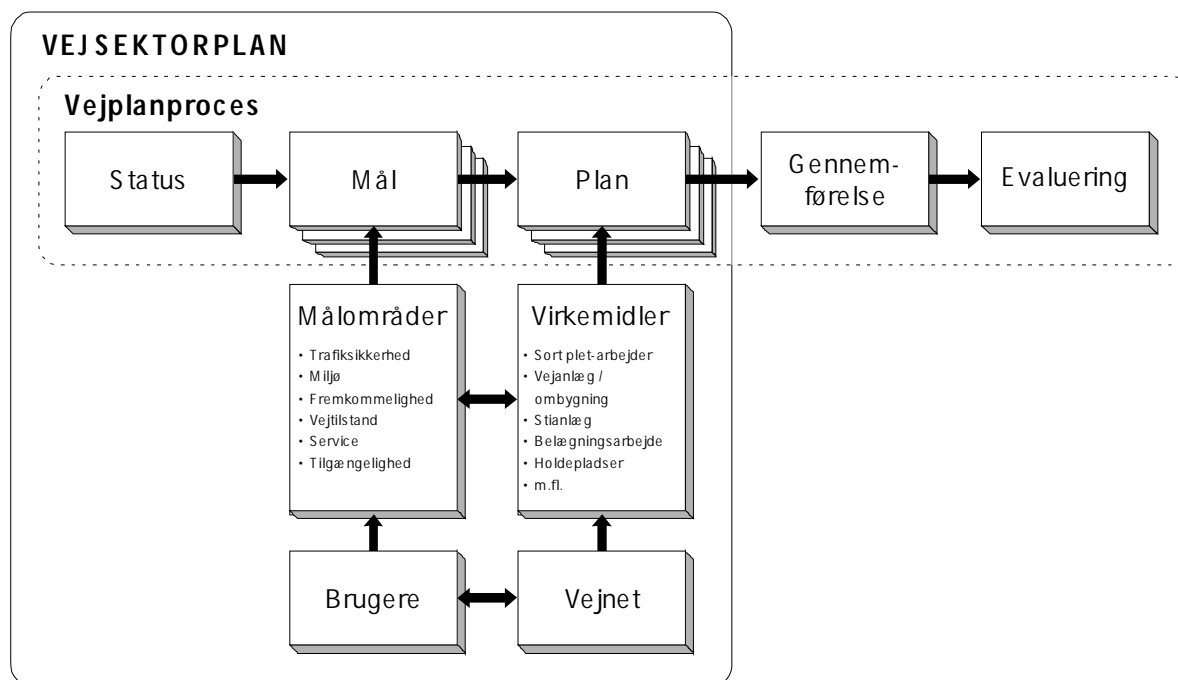
Figur 1 Måloområder for vejsektorplanen.



Målene udgøres af en række konkrete hoved- og delmål inden for de overordnede målområder, som er vist i Figur 1.

Hovedmålene beskriver amtets overordnede målsætninger for den samlede vejsektorplan. Under de enkelte hovedmål opstilles delmål, som beskriver de mere specifikke målsætninger for de enkelte delplaner. Målene er orienteret i forhold til vejnettets brugere i bred forstand.

Helheden i vejsektorplanen sikres gennem en række delplaner, som tilsammen udgør vejsektorplanen og dækker de relevante virkemidler på vejområdet. Delplanerne udgør det praktiske grundlag for prioriteringen af vejprojekter og andre virkemidler i Vejkontorets årlige handlingsplan. I delplanerne beskrives delmålene samt strategier og metoder som skal sikre, at målene kan nås på en økonomisk og effektiv måde. Prioriteringen af virkemidler i vejsektorplanen og handlingsplanen sker på tværs af delplanerne inden for vejbudgettet.



Figur 2 Hovedelementer i vejsektorplanen.

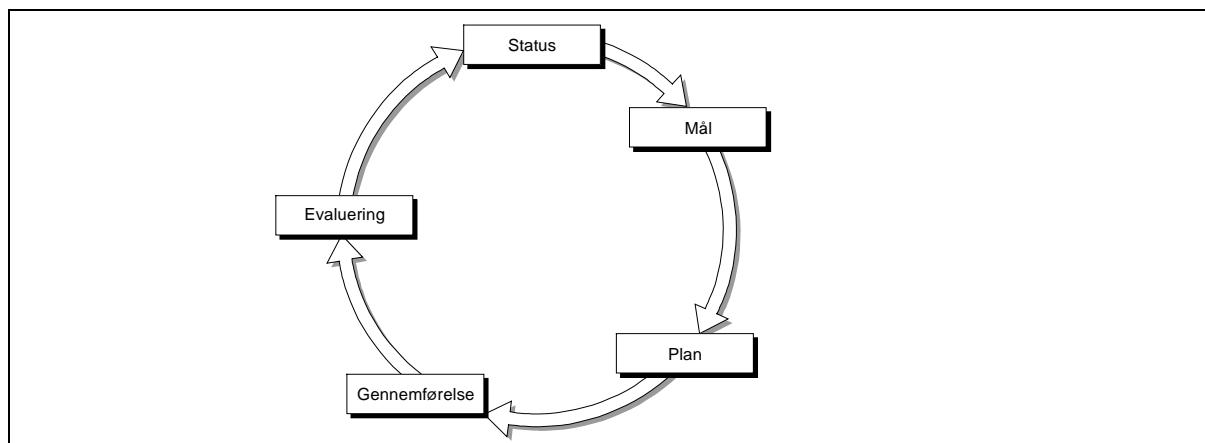
I ovenstående figur er illustreret det samlede princip for vejsektorplanen og -processen. Forslag til mål for vejsektorplanen beskrives nærmere i kapitel 3 og planerne i kapitel 4.

Proces

For at sikre, at vejsektorplanen til stadighed er tilstrækkelig aktuel, opstilles procedurer for, hvordan delplanerne løbende opdateres og tilpasses udviklingen på vejområdet.

Mål og planer skal derfor efter behov justeres blandt andet i forhold til de aktuelle problemstillinger og politiske ønsker. Denne rullende proces for vejplanlægningen er illustreret i Figur 3.

Vejplanprocessen beskrives nærmere i kapitel 6.



Figur 3 Princip for vejplanproces med rullende planlægning.

3. Forslag til mål

I det følgende beskrives forslagene til mål for vejsektorplanen. Beskrivelsen er opdelt i følgende afsnit:

- Brugere
- Nuværende mål
- Hovedmål
- Delmål

Udgangspunktet er amtets nuværende mål. I forbindelse med vejsektorplanen foreslås en tilpasning og supplering af disse mål i forhold til principperne for vejsektorplanen og delplanerne.

Da målene er orienteret mod brugerne af vejnettet i bred forstand, er de forskellige grupper af brugere beskrevet.

Formålet med nye hovedmål og delmål er at gøre sammenhængen mellem amtets mål, planer og virkemidler mere direkte og operationel. Herved sker også en større synliggørelse af målene, og det bliver - som led i mål- og rammestyningen - i højere grad muligt at vurdere, om de opstillede mål nås.

Brugerne

Amtet skal gennem sine mål og brug af virkemidler på vejnettet tage hensyn til mange forskellige brugere af vejene.

Som baggrund for målene i vejsektorplanen listes her eksempler på typiske grupper af vejbrugere:

Trafikanter:	Bilister, lette trafikanter, busser. (Persontrafik, herunder pendling, skoleveje, service-, fritids- og turisttrafik, samt godstransport)
Vejnaboer:	Borgere, lodsejere, butikker.
Øvrige:	Virksomheder, myndigheder, miljø, samfund generelt.

Gennem målene beskrives en række af disse - ofte modstridende - behov og hensyn til brugerne. Amtet søger at afveje behovene indbyrdes gennem prioriteringen i vejsektorplanen.

Nuværende mål

Følgende beskrivelse af amtets nuværende mål er oversigtlig. Regionplanen indeholder en række mål for amtets planlægning på vejområdet, hvoraf de mere overordnede mål omhandler følgende emner:

- Overordnet infrastruktur og internationale forbindelser, herunder forbedring af vejforbindelser og styrkelse af indsatsen på det trafiksikkerhedsmæssige område.
- Sikring af befolkningens trafikforbindelser med offentlig og individuel transport, herunder for gang- og cykeltrafik, til en række turformål.

- Placering af nye trafik anlæg, så rådighedsindskrænkninger og miljøpåvirkninger begrænses mest muligt.
- Eksisterende kapacitet forudsættes normalt udnyttet inden etablering af nye trafik anlæg. Uheldsbelastning og dårlig linieføring tages også i betragtning.

For vejområdet indeholder regionplanen også et overordnet mål og en række delmål. Det overordnede mål, som afspejler det centrale formål i vejloven, er:

- "Det er amtsrådets overordnede mål at sikre, at den del af vejnettet, det er vejbestyrelse for, er i en stand, som trafikens art og størrelse kræver."

Endvidere har amtet beskrevet en række mere specifikke delmål inden for følgende emner:

- Kapacitet
- Uheld
- Miljø
- Cykelstier
- Cykelruter
- Nye veje.

Det overordnede mål fastholdes i vejsektorplanen, og der foreslås en justering af amtets nuværende delmål i nye hovedmål og delmål.

Udover amtets mål gælder en række krav eller ønsker til investeringerne på vejområdet. Det er for eksempel:

- Lovgivning
- Cirkulærer
- Vejregler
- Nationale mål og planer

Amtets mål skal naturligvis tilgodese de bindende krav i lovgivning mv. og kan påvirkes af øvrige politiske mål i det omfang, amtet ønsker at bidrage hertil.

Forslag til hovedmål

I det følgende er beskrevet forslag til nye hovedmål for vejsektorplanen. Beskrivelsen er opdelt i forhold til de seks målområder og med udgangspunkt i amtets nuværende mål.

Formålet med hovedmålene er at danne overskrifter for de mere specifikke delmål i forhold til brugerne. Hovedmålene er også et led i at synliggøre amtets ønsker på vejområdet over for borgerne. Forslagene til hovedmål er formuleret kvalitativt og uden absolutte tidsmæssige eller kvantitative krav for deres opfyldelse. De vil derfor ikke i samme grad som delmålene have behov for senere justeringer.

Målet for trafiksikkerhed kunne være:

- Trafiksikkerheden skal forbedres for alle trafikantgrupper, og antallet af dræbte og tilskadedkomne i trafikken skal reduceres i mindst samme omfang som beskrevet for nationale mål.

For miljø er følgende mål foreslået:

- Vej- og trafikforholdene skal udvikles i retning af miljømæssigt større bæredygtighed for især det lokale og regionale miljø og samfund og under hensyn til mål og indsatser i øvrigt på landsplan.

Målet for fremkommelighed kan evt. beskrives som:

- Vejnettet skal udformes med god fremkommelighed for alle trafikantgrupper under hensyn til såvel de trafikale og miljømæssige forhold som til vejenes trafikale funktion.

Der foreslås følgende mål for vejtilstand:

- Landevejenes tilstand skal af hensyn til samfundsinteresserne vedligeholdes og udvikles på en måde, som sikrer, at vejene er i god og forskriftsmæssig stand og at den samlede kapital, som er investeret i landevejsnettet, ikke forfalder.

Målet for service kan evt. være:

- Tilbudene om service på landevejsnettet skal sikre trafikanter og erhvervsliv gode forhold med hensyn til information og komfort, idet serviceniveauet afpasses i forhold til vejenes funktion og trafikkenes størrelse.

Tilgængelighedsålet kan evt. være:

- Landevejene skal som del af den regionale vejnetsstruktur sikre alle borgere og transporter i regionen en god tilgængelighed til rejsemålene med særlig hensyntagen til de regionale centerforhold og forbindelserne til omverdenen.

Delmål

Vejsektorplanens delmål fastlægges i forbindelse med vejsektorplanens enkelte delplaner. Formålet med delmålene er, at de skal være et værktøj i vejsektorplanen og derved bidrage til mål- og rammestyringen på vejområdet.

Delmålene søges beskrevet i forhold til brugerne og deres behov, og beskrivelsen bør være tilstrækkelig specifik og operationel som styringsværktøj. Derfor skal delmålene anvende målbare størrelser og tidsangivelser, så der senere kan følges op på målopfyldelsen.

I tilfælde, hvor det er vanskeligt at fastsætte delmålene i forhold til brugerne, kan de i stedet beskrives med hensyn til omfang og tidsplan for de virkemidler, som gennemføres af hensyn til brugerne.

Delmålene bør fastlægges, så det er praktisk overkommeligt at gennemføre de senere vurderinger af målopfyldelsen. De nødvendige data skal derfor være lette at tilvejebringe og bearbejde.

Det er vigtigt, at delmålene formuleres med et realistisk ambitionsniveau inden for de givne økonomiske og tidsmæssige rammer. Her tages der blandt andet hensyn til:

- at amtets handlemuligheder kan være begrænsede af lovgivning og lignende
- at forskellige virkemidler har forskellig effekt i forhold til brugernes behov
- usikkerhed som følge af forhold, som er uden for amtets indflydelse.

4. Delplaner

Dette kapitel beskriver de delplaner, som skal sikre, at vejsektorplanen bliver dækkende i forhold til amtets mål for vejområdet. Delplanerne omfatter tilsammen de virkemidler, som indgår i vejsektorplanen, og som vurderes bedst at medvirke til opfyldelse af målene.

Beskrivelsen omfatter følgende grupper af delplaner:

- Nuværende delplaner
- Nye delplaner
- Senere delplaner

Vejsektorplanen vil i sin første udgave bestå af de nuværende og nye delplaner.

Nuværende delplaner

Amtet har gennem de senere år udarbejdet følgende planlægning:

- Handlingsplan for trafiksikkerhed, 1996
- Stiplan og -prioritering, 1997
- Cykelruter/-kort

De tre delplaner indgår i vejsektorplanen. For handlingsplanen for trafiksikkerhed og for cykelruterne er der til brug i vejsektorplanen behov for at opdatere handlingsdelen.

Nye delplaner

Til supplerung af de foreliggende delplaner udarbejdes følgende nye delplaner i forbindelse med vejsektorplanen:

- Vejklasseplan
- Vejudbygningsplan
- Trafiksaneringsplan i byer
- Vejbelægningsplan

Vejklasseplanen foreslår en klassifikation af de overordnede veje i fire klasser i forhold til vejenes trafikale funktion samt evt. strategier for udformningen af veje, kryds m.v. for de enkelte vejklasser.

Vejudbygningsplanen i åbent land skal især tilgodese målområderne omkring fremkommelighed, trafiksikkerhed og vejtilstand med særlig hensyntagen til motortrafikken. Den skal danne grundlag for amtets planlægning af vejudbygning uden for byerne.

Trafiksaneringsplan for byer har til formål at medvirke til en reduktion af trafikens gener for omgivelserne, det vil sige forbedre trafiksikkerheden, trygheden, barriereeffekten og til dels også nedsætte støjniveauet. Herved tilgodeses især de lette trafikanter og vejnaboerne.

Vejbelægningsernes vedligeholdelse planlægges løbende og omfatter i forbindelse med vejsektorplanen forholdene vedrørende prioritering af slidlagsfornyelse og forstærkning. Planlægningen heraf skal især tilgodese samfundets interesse i at bevare den kapital, som er investeret i vejnettet, men skal også bidrage til trafikanternes sikkerhed, komfort og fremkommelighed.

Senere delplaner

For at tilgodese de mange hensyn til brugerne, som knytter sig til målområderne, vurderes der at være behov for senere at supplere vejsektorplanen med følgende nye delplaner:

- Vejserviceplan
- Trafikmiljøplan

En plan for vejservice vil bl.a. indeholde forhold vedr. information, sideanlæg og vejudstyr for at forbedre trafikanternes service, komfort og fremkommelighed.

For at øge opmærksomheden om og indsatsen for at reducere trafikens gener for omgivelserne og det regionale miljø kan udarbejdes en trafikmiljøplan. Planen vil indeholde analyser og forslag vedrørende fx støj, energiforbrug, emissioner, visuelt miljø og naturværdier.

5. Prioritering

Vejsektorplanens delplaner udgør grundlaget for amtets prioritering af meget forskellige slags projekter og andre virkemidler på vejområdet. Da disse virkemidler er rettet mod at opfylde ligeså forskellige mål for brugerne, må også metoderne i de enkelte delplaner fastlægges netop i forhold til de pågældende virkemidler og mål.

I det følgende beskrives nogle af de metoder, som anvendes til vurdering inden for delplanerne og til prioritering på tværs af dem.

Prioritering i delplanerne

I vejsektorplanen baseres delplanerne på en række fælles principper, som her beskrives kort.

Hensigten med prioriteringen af de forskellige virkemidler er generelt at opnå størst mulig målopfyldelse, oftest i form af forbedring pr. investeret krone. Udgangspunktet vil ofte være en problemstilling for en gruppe brugere af vejnettet, hvor amtet vil forbedre forholdene og har sat et mål herfor.

Med baggrund i en behovsvurdering - ofte på et metodemæssigt grundlag - opstilles mulige løsninger i form af strategier og virkemidler, som amtet kan benytte. Effekten vurderes og sættes i forhold til udgifterne som grundlag for prioritering af indsatsen. Følgende liste angiver nogle af disse forhold, som delplanerne afklarer:

- hvilke brugere?
- hvilke mål? (hoved- og delmål)
- hvilke strategier og virkemidler?
- hvilken metode for prioritering? (behovs- og effektvurdering)

Med disse principper synliggøres grundlaget for prioriteringen og den resulterende handlingsplanlægning.

Prioritering i vejsektorplanen

Da de enkelte delplaner prioriteres på hver sit metodegrundlag og i forhold til forskellige brugere af vejnettet, er det ikke muligt umiddelbart at foretage en opgørelse og rangordning for en samlet fælles pulje af projekter fra alle delplaner. Projekterne i delplanerne vil ofte tilgodese flere hovedmål samtidig. Disse sammenhænge er skitseret i Figur 4.

DEL-PLANER		HOVEDMÅL					
		A	B	C	D	E	F
		Trafik-sikkerhed	Miljø	Frem-komme-lighed	Vej-tilstand	Service	Til-gænge-lighed
1	Vejklasseplan	○	○	○	○	○	●
2	Trafiksikkerhedsplan	●			○		○
3	Vejudbygningsplan	○		●	○		○
4	Trafiksaneringsplan	●	○	○	○	○	○
	Vejbelægningsplan	○		○	●		
	S tiplan		○	○	○		●
	Cykelruteplan		○	○		○	●

Figur 4

Sammenhænge mellem delplaner og hovedmål.

Ved en prioritering af hovedmålene indbyrdes kan de viste sammenhænge anvendes til en overordnet prioritering mellem de forskellige delplaner og danne udgangspunkt for eller indgå i den endelige politiske fordeling af et samlet budget for vejsektorplanen.

6. Forslag til planlægningsproces

Vejsektorplanen indgår i en rullende planlægning af amtets investeringer i landevejene. Formålet er at sikre, at grundlaget for prioritering og udarbejdelse af de årlige handlingsplaner til stadighed er aktuelt i forhold til nye problemstillinger og politiske ønsker.

Vejplanprocessen omfatter flere dele af planlægningen:

- Mål og delplaner
- Vejsektorplan
- Budget og handlingsplan

Under disse overskrifter beskrives nogle hovedtræk i vejplanprocessen.

Opdatering af mål og delplaner

Investeringerne i vejnettet er rettet mod at opfylde amtets målsætninger for vejområdet. Derfor er det vigtigt at sikre, at målene udgør et dækkende og aktuelt udtryk for de politiske ønsker på området. Hovedmålene fastlægges i vejsektorplanen og påregnes taget op til eventuel revision i forbindelse med senere opdatering af planen. Delmålene formuleres inden for de enkelte delplaner, og de vil derfor blive taget op til vurdering i forbindelse med udarbejdelse og revision af delplanerne.

Ar:	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Regionplan		○			○				○					○
Vejsektorplan			○		○				○				○	
Handlingsplan			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Vejklasseplan			○		○				○					○
Trafiksikkerhedsplan	○		○		○				○					○
Vejudbygningsplan			○		○				○					○
Trafiksaneringsplan			○		○				○					○
Vejbelægningsplan			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
Stiplan		○			○				○					○
Cykelruteplan														

Figur 5 Forslag til tidsplan for opdatering af vejsektorplan og delplaner.

Grundlaget for delplanerne - for eksempel trafik- og uheldsdata - er under stadig udvikling og medfører, at grundlaget for prioriteringen forældes. Samtidig betyder den løbende vejudbygning m.v., at de gennemførte projekter skal udtages af planlægningen. Det er således nødvendigt med mellemrum at opdatere delplanerne. Figur 5 viser tidsplanen for forventet senere supplerung og opdatering af delplanerne og vejsektorplanen samt terminer for regionplan og handlingsplan.

Rullende vejsektorplan

Vejsektorplanen er den overordnede ramme for delplanerne, og den udgør grundlaget for prioritering på tværs af delplanerne. Delplanerne og vejsektorplanen gennemløber en rullende proces med følgende tidshorisonter for planlægningen:

- 1 år - for budgetåret
- 4 år - for budgetoverslagsårene
- 12 år - for regionplanperioden inkl. revision hvert 4. år.

Planlægningen på 1 års sigt fastlægges i den årlige handlingsplan med baggrund i budgetrammerne og delplanernes prioritering. Vejsektorplanen foreslås revideret hvert 4. år på grundlag af de opdaterede

delplaner. Planen sammenfatter status for vejområdet, angiver perspektiver for udviklingen på 4 og 12 års sigt og lægger eventuelt op til justering af mål og strategier.

To væsentlige opgaver for vejsektorplanen er dels at bidrage til en fastlæggelse af budgetniveauet for den kommende 4 års periode og dels at prioritere budgettet på tværs af delplanerne.

Tidsplanen er lagt således, at vejsektorplanen danner et aktuelt grundlag for revisionen af regionplanens afsnit om veje. Samtidig kan vejsektorplanen i hver valgperiode indgå i en politisk drøftelse af mål og budgetniveau for de forskellige indsatser på vejområdet.

Budget og handlingsplan

Vejsektorplanen, herunder prioriteringen af virkemidler i delplanerne, understøtter Vejkontorets løbende proces omkring budget og handlingsplan. Med ændringen af vejloven og amtets overtagelse af en række hovedlandeveje fra staten er der skabt klare snitflader mellem de overordnede vejbestyrelser.

Dette betyder også en mere enkel proces for amtets budgetlægning og prioritering af indsats på landvejene. Tidsplanen for budgettet og grundlaget for prioritering er nu samlet og kan udmøntes gennem den samme handlingsplan.

Vejsektorplanen vil bidrage til at strukturere og synliggøre det tekniske grundlag for en stor del af amtets vejbudget og handlingsplan for vejområdet. Der vil dog fortsat være områder, for eksempel driften, som prioriteres på et særskilt grundlag. Visse anlægsarbejder i handlingsplanen, som planlægges på kort sigt, for eksempel "sort plet bekæmpelse", vil også fortsat kræve en sideløbende, særlig planlægning.

Vejsektorplanen og delplanerne indgår i 1998 i grundlaget for amtets politiske drøftelse af vejbudgettet for 1999 og frem samt for handlingsplanen for 1999.

Evaluering og opfølgning

Som beskrevet i principperne for vejplanprocessen følges der senere op på planlægningen og de gennemførte projekter.

Formålene med denne opfølgning er:

- evaluering af de gennemførte projekter
- vurdering af den opnåede målopfyldelse

Grundlaget er en sammenligning af status-situationen på evalueringstidspunktet i forhold til status inden projekterne blev igangsat.

Når de gennemførte anlæg eller andre virkemidler har været i brug i nogle år, bør det undersøges, om de i vejteknisk henseende har haft den forventede effekt. Det vurderes, om der er behov for at justere på selve virkemidlet eller på de strategier, som ligger til grund for valget af virkemiddel.

Vurderingen kan baseres på data, som amtet i forvejen registrerer, for eksempel uheld og trafikmængder, men kan også omfatte analyser specielt til brug ved evalueringen. For virkemidler, som er rettet mod særlige brugergrupper, kan der udføres spørgeundersøgelser af tilfredsheden hermed.

Et centralt led i amtets mål- og rammestyring er opfølgningen på, om de gennemførte investeringer har medført den ønskede målopfyldelse. Opfølgningen sker i forhold til de opstillede delmål.

Resultaterne anvendes til at vurdere, om de anvendte mål, strategier og virkemidler på vejnettet fortsat er aktuelle og hensigtsmæssige, og om det hidtidige budgetniveau har været i overensstemmelse med de stillede mål. I tilfælde af manglende overensstemmelse kan opfølgningen indebære en justering af en eller flere af disse faktorer.