

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet

(Proceedings from the Annual Transport Conference at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

www.trafikdage.dk/artikelarkiv



Fremkommelighedsudvalget i hovedstadsområdet – Erfaringer med tværgående samarbejde

Charlotte Vithen og Lene Krull, cv@vd.dk og lkr@vd.dk
Vejdirektoratet

Abstrakt

Artiklen beskriver indhold af og proces for arbejdet i et fremkommelighedsudvalg for hovedstadsområdet, som Transport, bygnings- og boligministeren nedsatte i sommeren 2018. Udvalget arbejdede i efteråret 2018 med at opstille forslag til handlinger, der kan forbedre fremkommeligheden på overordnede veje i hovedstadsområdet ved primært at styrke koordineringen af trafiksignalanlæg på tværs af vejmyndigheder.

Baggrund

Transport, bygnings- og boligministeren nedsatte i sommeren 2018 et fremkommelighedsudvalg for hovedstadsområdet med baggrund i Vejlovens § 5 stk. 4. Udvalget bestod af 16 kommuner i hovedstadsområdet, politiet, Movia og Vejdirektoratet.

For at sikre fremkommelighed og trafiksikkerhed på tværs af vejmyndighedsgrænser kan transportministeren nedsætte fremkommelighedsudvalg bestående af vejmyndigheder. Udvalgets medlemmer skal indbyrdes indgå aftaler for fremkommeligheden på vejnettet inden for et afgrænset område.

Stk. 2. De aftaler, der indgås efter stk. 1, skal fremlægges for transportministeren inden årets udgang og derefter offentliggøres af vejmyndighederne.

Stk. 3. Opnås der ikke enighed mellem vejmyndighederne om aftaler for enkelte strækninger, og leder dette til en forringelse af fremkommeligheden i området, kan transportministeren optage vejen som statsvej.

Stk. 4. Ministeren kan fastsætte nærmere regler om de konkrete udvalgs sammensætning, om, hvilke områder eller veje, der skal behandles i udvalget, m.v.

[Ordlyden i Vejlovens paragraf 5 fra 2014](#)

Det er første gang, at denne paragraf i vejloven anvendes, hvilket i sig selv gør udvalget interessant også uden for hovedstadsområdet.

Den faglige baggrund for udvalget skal ses i sammenhæng med tidligere undersøgelser, der har peget på behovet for samarbejde og koordinering af trafikstyring i hovedstadsområdet. Det gælder f.eks. Vejdirektoratets analyse 'Bedre trafiksignaler' fra 2012, Trængselskommissionens afrapportering fra 2013 og ekspertgruppen Mobilitet for fremtiden, som Transport, bygnings- og boligministeren nedsatte i 2017.

Udvalgets kommissorium

Udvalgets kommissorium beskrev formålet til

"at kommunerne sammen skal tænke i trafikal fremkommelighed på strækninger af en vis trafikal betydning, der går på tværs af flere kommunegrænser og vejmyndigheder."

og følgende opgavebeskrivelse:

"Udvalget skal undersøge konkrete tiltag for optimering og samordning af trafiksignalerne, der af udvalget anses som relevante for at forbedre fremkommeligheden i hovedstadsområdet. Desuden kan der eksempelvis undersøges ud- og ombygninger af kryds, koordinering af vejarbejder, omkørselsruter, adgangssanering mv. "

På baggrund af undersøgelserne skal udvalget bl.a.;

- *Kortlægge mulige tiltag til optimering af fremkommelighed i Hovedstadsområdet samt liste fordele og ulemper ved de foreslåede tiltag.*
- *Opstille en prioritering af tiltagene baseret på trafikal effekt, inklusiv et forslag til en implementeringsplan.*
- *Udarbejde anbefalinger til udgiftsdeling mellem stat og kommuner for de foreslåede tiltag."*

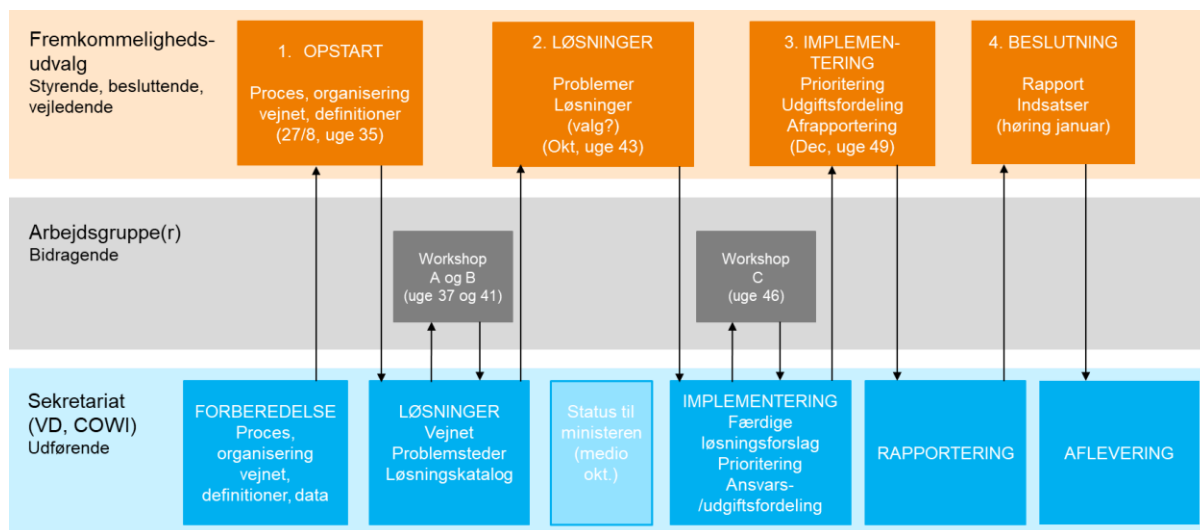
Fra start var opgaven derfor afgrænset til primært at dreje sig om trafiksignaler, men dog med muligheder for at foreslå andre tiltag. Denne afgrænsning blev udfordret flere gange i processen, da flere kommuner også gerne ville drøfte og arbejde med mere generelle problemstillinger om fremkommelighed, som f.eks. udbygning af vejnet, overflytning til kollektiv trafik og generel mobilitetsplanlægning i hovedstadsområdet.

Vejdirektoratet var i kommissoriet udpeget til at varetage formands- og sekretariatsrollen. Kommissoriet blev udarbejdet i juni 2018 og tidsfrist for aflevering af en rapport var fastsat til januar 2019. Denne komprimerede tidsperiode nødvendiggjorde en stramt styret proces, som omtalt nedenfor.

Arbejdsproces

Det stod klart fra starten, at processen med at inddrage og nå til at kunne beslutte noget på tværs af de 19 medlemmer krævede en meget målrettet proces inden for den afsatte tidsperiode. For det første skulle udvalget blive enige om, hvilket vejnet, der kunne indgå. For det andet skulle der drøftes typer og lokalisering af problemer samt løsningstiltag. Endelig skulle det drøftes, hvordan udgifter til foreslåede tiltag skulle fordeles.

Derfor blev det hurtigt besluttet, at arbejdet i høj grad skulle baseres på allerede kendt faglig viden blandt medlemmerne og ikke på store nye analyser. Desuden var det vigtigt at nå at inddrage både faglige eksperter blandt medlemmerne og personer tæt på de politiske beslutninger især i kommunerne. Til det formål opstillede Vejdirektoratet sammen med sin konsulent COWI et inddragende koncentreret projektforsløb. Her indgik en vekselvirkning mellem på den ene side faglige arbejdsfaser i arbejdsgrupper sammen med sekretariatet og på den anden side beslutningsfaser i udvalget, som illustreret nedenfor.



Tids- og procesplan for fremkommelighedsudvalget efteråret 2018

Arbejdet viste tydeligt, at hver kommune er en selvstændig politisk ledet enhed med egne holdninger til vigtigheden af trafikale emner. Den første del af arbejdsprocessen havde derfor stor fokus på at drøfte blandt andet opfattelser af fremkommelighed (for hvem? Hvorhenne? Hvornår? osv.) og nå til et fælles grundlag for arbejdet. Desuden var der brug for at drøfte og nå til enighed om, hvilke veje, der skulle indgå og, hvordan de skulle indgå.

Udvalget omfattede 16 parallelle vejmyndigheder (kommunerne), som alle har ansvar for en blanding af biltrafik, kollektiv trafik og lette trafikanter på sine vejnet. Vejdirektoratet som vejmyndighed skiller sig ud ved at have ansvar for de mest overordnede veje og primært motorvejene, hvor biltrafikken alt andet lige betyder mest. Det giver nogle potentielle modsætninger, hvor de kommunale interesser ofte vil være, at det må være motorvejene, der skal tage biltrafikken og dermed mindske fremkommelighedsproblemerne for både biler, busser og lette trafikanter på de øvrige veje. Vejdirektoratets interesse vil ofte være, at det skal være muligt at komme til og især fra motorvejene uden at det giver fremkommelighedsproblemer på motorvejene, hvilket betyder, at de kommunale veje skal være i stand til at modtage biltrafikken uden f.eks. tilbagestuvning til motorvejene.

Ud over vejmyndighederne deltog politiet og Movia. Begge medlemmer bidrog med særlige interesser, men på tværs af vejmyndigheder. Et vigtigt emne for politiet var håndtering af særlige hændelser, som giver akutte fremkommelighedsproblemer, og hvor politiet har en særlig rolle og tværgående viden, som var nyttig i processen. Movia kunne også bidrage med nyttig erfaring på tværs af kommuner, men dog altid med fokus på fremkommelighed for bustrafik. Her er det værd at påpege, at flere kommuner syntes, at endnu flere parter kunne være nyttige at have haft med. Det kunne f.eks. være Region Hovedstaden, som på det tidspunkt var ved at udarbejde en trafik- og mobilitetsplan for hovedstadsregionen. Det kunne også være Hovedstadens Letbane, som arbejder på tværs af kommuner med blandt andet signalstyring i Ring 3 som led i arbejdet med den kommende letbane.

Endelig er det vigtigt at pointere betydningen af især kommunale beslutningsprocesser. Alle væsentlige beslutninger sker her via en politisk behandling, som har et tilrettelagt forløb, hvor dagsordenspunkter og tilhørende materiale skal være klar et godt stykke tid før politiske møder, som måske kun holdes ca. en gang om måneden. Med en arbejdsproces på reelt 4 – 5 måneder gav det visse udfordringer for de typer af beslutninger, som kunne træffes i udvalget.

Resultater

Det helt overordnede resultat kan kort beskrives som et ja til, at Fremkommelighedsudvalget finder, at der er et potentiale for at forbedre fremkommeligheden ved et aktivt samarbejde på tværs af parterne.

Udvalget udmøntede det i en anbefaling, der indeholdt en prioriteret liste med fire tværgående tiltag på tværs af vejmyndigheder og konkrete tiltag på ni udvalgte strækninger.

Bag denne liste lå et arbejde, hvor udvalget først opstillede et "brutto"vejnet som relevant at arbejde videre med på tværs af vejmyndigheder. For at undgå udfordringer med at drøfte den formelle vejstatus og -rolle for hver vej blev der taget udgangspunkt i det, som tidligere er opstillet som 'Det strategiske vejnet i hovedstadsområdet'. Dette vejnet blev suppleret med øvrige vejstrækninger, som medlemmerne mente var relevante i forhold til kommissoriet, se efterfølgende kort.



Det udpegede bruttovejnet (grå strækninger) og lokaliteter udpeget for konkrete tiltag (sorte strækninger)

Tværgående tiltag

De fire tværgående indsatser omfatter emner, hvor samarbejde og tværgående koordinering kan understøtte fremkommeligheden på det overordnede vejnet i hovedstadsområdet.

For det første et netværk for at skabe en tættere koordinering blandt medlemmerne som grundlag for at udføre de øvrige fælles tværgående tiltag.

For det andet en indsats for at skabe fælles serviceniveauer for systemteknisk drift og vedligehold af trafiksignaler på tværs af vejmyndigheder. Det er grundlaget for, at parterne kan opnå en koordineret fremtidig trafikstyring på tværs af myndighedsgrænser.

For det tredje en indsats over for planlagte hændelser, som f.eks. vejarbejder, større arrangementer mv. Dette emne var vigtigt for udvalget og det blev foreslået at man kunne anvende Vejdirektoratets platform til deling af data om sådanne hændelser. Det sker delvis allerede i dag, men en mere konsekvent brug af alle parter kan føre til forbedringer for trafikanterne, som kan være mere sikre på, at de kan træffe et optimalt valg og undgå forsinkelser.

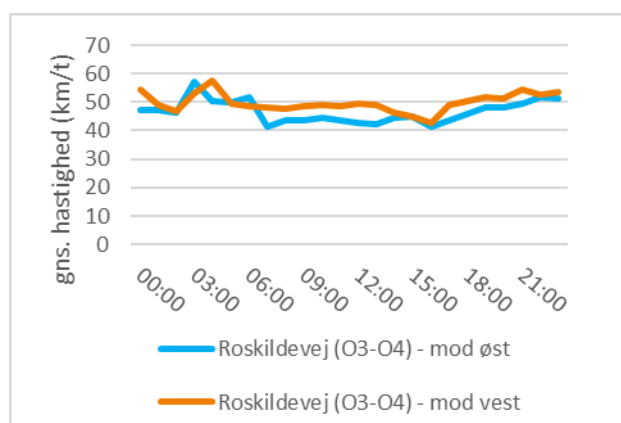
For det fjerde en indsats over for ikke planlagte hændelser, f.eks. ulykker, der også havde stor bevågenhed i udvalget. I første omgang anbefaler udvalget en ret lavpraktisk indsat i form af et kontaktnetværk mellem de relevante parter, som skal fungere også uden for almindelig arbejdstid. På sigt kan det overvejes, om man kan realisere en fælles overvågning og styring af trafiksignaler, som kan aktivere særlige løsninger ved ikke planlagte hændelser.

Disse tiltag vil kunne løftes indenfor rammerne af vejmyndighedernes opgaver og samarbejde. Fremkommighedsudvalget anbefalede, at denne type indsatser prioriteres og tillægges vægt i vejmyndighedernes arbejde fremover.

Tiltag på udvalgte strækninger

På de tre workshops blev drøftet forslag til strækningstiltag på tværs af vejmyndigheder. I tråd med udvalgets kommissorium blev først udvalgt potentielle strækninger ud fra, at de skulle omfatte mindst to vejmyndigheder, have flere kryds med trafiksignaler og oplevede problemer med fremkommelighed. Resultatet i form af en prioriteret liste blev baseret på en kombination af medlemmernes lokale viden og overordnede betragtninger om forsinkelser, viden om signalstyring og prisniveauer for forbedringer.

Forsinkelser blev vurderet ud fra grove analyser af Vejdirektoratets GPS baserede rejsehastighedsmålinger som illustreret med et eksempel nedenfor.



For hver potentiel strækning blev Vejdirektoratets GPS-målinger af rejsehastigheder brugt sammen med medlemmernes egne erfaringer til overordnet at vurdere fremkommelighedsproblemer

Prisniveauer for forbedringer blev baseret på gennemsnitsbetragtninger om behov for indsats i hvert signalkryds. Der blev opstillet tre standard typer til forbedringer. Den "lille løsning" omfattede en signalteknisk optimering, "mellem løsning" supplerede med en signalteknisk udbygning og "stor løsning" supplerede med en geometrisk ombygning.

Prioriteringen blev derefter foretaget med en grov vurdering af sammenhængen mellem potentiel forbedring af rejsehastigheden og prisniveauet for forbedringen.

Da arbejdet blev baseret på allerede tilgængelig viden, vil en realisering af konkrete projekter kræve analyser og konkrete projektforslag.

Oplæg om udgiftsfordeling

Som udgangspunkt har vejmyndighederne ansvar for alle udgifter knyttet til eget vejnet. Udvalget drøftede imidlertid det nyttige i at etablere en statslig pulje med det formål at fremme fokus på emnet. Det ville i så fald kunne sammenlignes med andre lignende puljer til f.eks. cykeltrafik og trafikikkerhed.

På den baggrund anbefalede udvalget at definere en statslig pulje med ønsket om en styrket og vedholdende indsats for at koordinere fokus på fremkommelighed på tværs af vejmyndigheder. For de konkrete strækningstiltag blev foreslået en pulje, hvorfra kommunerne kan opnå statslig medfinansiering på 50 % af omkostninger til gennemførelse af et projekt. Til de tværgående tiltag tænkes hovedparten af indsatsen at kunne håndteres af medlemmerne, måske suppleret med støtte til tværgående koordinering.

Flere kommuner påpegede udfordringen med det kommunale anlægsloft og, at politikere ofte har mere fokus på konkrete lokale kommunale projekter end at afsætte penge til koordinerede projekter med andre parter.

Udvalgets anbefalinger førte til et forslag til udgiftsdeling med en statslig medfinansiering på ca. 53 mio. kr. og en kommunal egenfinansiering på 43 mio. kr.

Opfølgning

Af rapportering fra udvalget blev afleveret til Transport, bygnings- og boligministeren i januar 2019. I regeringens efterfølgende arbejde med en investeringsplan indgik budget til fremover at arbejde med puljefinansieringer af bl.a. bedre fremkommelighed. Det er uvist, hvad der vil ske efter en ny regering er tiltrådt.

Læringspunkter

Blandt vigtige læringspunkter kan fremhæves følgende:

Fra start er det vigtigt at afstemme forventninger blandt parterne i forhold til kommissorium og hvor vigtig lige netop den dagsorden er i hvert medlemsorganisations hverdag. Udvalget havde et fagligt afgrænset kommissorium knyttet til koordinering af trafiksignaler. For flere af medlemmerne var det emne ikke umiddelbart det vigtigste i forhold til trafik generelt eller specifikt fremkommelighed. Dialogen frem mod at skabe en tilstrækkelig konsensus på et tidligt stade var derfor vigtig for at nå et fælles resultat.

En bedre balance mellem tidsramme og muligheden for at tage beslutninger havde været nyttig. En tidsperiode på 4 – 5 kalendermåneder er utilstrækkelig til at træffe beslutninger om anlægsinvesteringer i organisationer med politisk ophæng. Det blev hurtigt klart for udvalget og processen blev afstemt efter det. Alt i alt er det derfor positivt, at medlemmerne nåede så langt som at principbeslutte fælles tværgående tiltag og en prioritering af potentielle strækninger for konkret samarbejde om forbedringer.

Organisering og styring af processen mellem mange parter kræver koordinering af en uvildig part. Den stramme tidsplan gjorde det vigtigt at benytte workshops og fælles møder for hurtigt at nå til fælles opfattelser og beslutninger. En sådan proces mellem Vejdirektoratet som statslig vejmyndighed og kommunale vejmyndigheder risikerer nemt at blive opfattet som styret af f.eks. Vejdirektoratet, som samtidig var vejmyndighed med "egne" interesser. Det var derfor meget nyttigt, at der var tilknyttet en konsulent udefra til at bistå med processen.