Trafikpolitik og trafikplanlægning i Hovedstadsområdet

Per Homann Jespersen & Claus Hedegaard Sørensen,

FLUX – Center for transportforskning

Roskilde Universitetscenter

Indledning

I 2001 gennemførtes på foranledning af Ingeniørforeningen i Danmark (IDA) et projekt om 'Trafikpolitik og trafikplanlægning i Hovedstadsområdet'. IDAs oplæg til projektet var at man gerne ville vide noget mere om hvordan prioriteringer og beslutninger inden for trafikområdet egentlig blev taget og hvem der har magten over trafikpolitikken i hovedstadsområdet.

Vi greb opgaven an ved dels at beskrive de betingelser som trafikpolitik og -planlægning foregår under både på et mere generelt plan og på et meget konkret plan, nemlig ved at analysere tre beslutningsprocesser fra den københavnske trafikdebat:

- Helsingørmotorvejens udvidelse
- Tunnel under Københavns Havn
- Vejbenyttelsesafgifter

På den baggrund har vi lavet en karakteristik af de særlige betingelser der gælder for trafikpolitikken og trafikplanlægningen i Hovedstadsområdet. Analysen afsluttes med nogle policyanbefalinger på basis af den gennemførte analyse

I denne artikel resumerer vi de overordnede resultater af undersøgelsen og har reduceret beskrivelsen af casene til en tekstboks. Med hensyn til en mere uddybet argumentation, referencer m.v. henvises til projektets afrapportering[1]

1. Trafikbeslutninger og trafikplanlæggeren

Trafikplanlæggerens arbejde placerer ham eller hende i spændingsfeltet mellem politik og administration. De politiske beslutningsprocesser på trafikområdet er en vigtig omgivelsesfaktor for trafikplanlæggeren.

BESLUTNINGSMODELLER:

- DEN RATIONELLE BESLUTNINGSMODEL
- KONFLIKT- OG FORHANDLINGSMODELLEN
- SKRALDESPANDSMODELLEN
- DEN INSTITUTIONELLE MODEL

[1] Per Homann Jespersen, Claus Hedegaard Sørensen og Jakob Find Andersen: *Trafikpolitik og trafikplanlægning i Hovedstadsområdet.* Ingeniørforeningen i Danmark, 2001.
Rapporten kan downloades fra http://www.ida.dk/medlemsbutik/download/IDA%20Hvidbog.pdf
I tilknytning til rapporten udsendte IDA *Trafikpolitik og trafikplanlægning i Hovedstadsområdet – et debatoplæg*. Ingeniørforeningen i Danmark, 2001. http://www.ida.dk/medlemsbutik/download/IDA%20Trafikpolitik.pdf

Derfor vil vi her præsentere fire beslutningsmodeller, som hver på sin måde beskriver, hvordan politiske beslutninger foregår. I hver model tildeles planlæggeren forskellige roller.

Den rationelle beslutningsmodel

I den rationelle beslutningsmodel antager man, at beslutningstagere går igennem følgende faser før de træffer en beslutning:

- Definere det problem, som skal løses.
- Fastlægge mål og behov.
- Søge alternative måder at opfylde mål og behov.
- Vurdere alternativernes konsekvenser for mål og behov.
- Vælge det mest optimale alternativ.
- Den rationelle beslutningsmodel handler altså om at følge en bestemt procedure.

I modellen antager man, at formulering af mål og behov på den ene side, og søgning efter og vurdering af alternativer på den anden side, klart kan adskilles. Derfor er det muligt at operere med en adskillelse mellem politikere og planlæggere. Politikerne fastlægger mål og behov, og det er dem, der tager den endelige beslutning, mens planlæggerne er et teknisk-neutralt instrument, som udreder alternativerne og disses konsekvenser, samt implementerer politikernes beslutning.

Den viden, som planlæggeren tilvejebringer antages at være central for den politiske beslutning, for det er jo på baggrund af denne viden, at politikerne forventes at afgøre, hvilket alternativ, der er optimalt i forhold til målet. Jo mere og sikker viden, des bedre beslutning.

Selvom den rationelle beslutningsmodel som ideal har stor udbredelse i hele den vestlige verden, kritiseres den for ikke at give en korrekt beskrivelse af virkeligheden. Kritikken kan samles i følgende punkter:

- I en beslutningsproces vil der ofte ikke være tale om klare definitioner af problem, mål og behov. Det gælder særligt når beslutningstageren er en gruppe. Samtidig er mål og behov ikke stabile. Der kan endvidere være problemer med at forbinde problemer og mål.
- Modellen forudsætter en urealistisk omfattende videnindsamling ved alternativsøgning og vurdering af alternativernes konsekvenser.
- Det antages i modellen, at beslutningstageren vælger det mest optimale alternativ. Men måske er det af større betydning for den endelige beslutning, hvad man plejer at gøre, eller hvad andre gør i tilsvarende situationer. Eller beslutningen bestemmes af, hvad grupper med forskellige interesser kan blive enige om.

Konflikt- og forhandlingsmodel

Forudsætningen i modellen er, at forskellige parter med nogenlunde klart formulerede mål og interesser indgår i beslutningsprocessen. Parterne har et vist interessefællesskab, fx fordi de også senere skal forhandle.

Kombinationen af forskellige mål og et vist interessefællesskab giver grundlag for forhandlinger, kompromisser og studehandler. Magt, taktik, alliancer og ofte en forståelse af, at alle parter skal have et resultat de kan leve med, afgør udfaldet af beslutningsprocessen.

Indenfor konflikt- og forhandlingsmodellen antager man, at magten er delt, så de forskellige aktører har del i magten. Man ser ofte på, hvilke magtressourcer, de forskellige aktører er i besiddelse af. Magtressourcerne kan fx dreje sig om position i samfundsstrukturen, status, viden, ekspertise, kapital, medlemskab af organisationer, kompetence, adgang til andre, m.v.

Hvad er planlæggerens rolle i en konflikt- og forhandlingsmodel? Ofte vil man anskue planlæggeren som en medarbejder i en enhed som er aktør med interesser og magtressourcer. Kontorets magtressourcer kan fx bestå i kontorets ekspertise, og i kontorets kontakt til bru-

gergrupper i kommunen. Det beslutningsgrundlag, som kontoret udarbejder vil bære præg af kontorets egne interesser.

Konflikt- og forhandlingsmodellen anvendes ofte i politologiske analyser. Men den indeholder imidlertid nogle problemer:

- Den kritiseres for at være instrumentel. Det vil sige, at man i modellen antager, at aktørerne gennem konflikt og forhandling til stadighed søger at forfølge egne mål og interesser. Imidlertid handler parterne måske i højere grad ud fra, hvad de plejer at gøre eller ud fra hvad andre i deres situation gør.
- En anden kritik er, at beslutningsprocesser foregår langt mere tilfældigt, at beslutninger i højere grad har en anarkisk karakter. Det er pointen i den næste model.

Skraldespandsmodel

Den såkaldte skraldespandsmodel er udtryk for et radikalt opgør med både den rationelle beslutningsmodel og konflikt- og forhandlingsmodellen.

Mange beslutningsprocesser har en kaotisk karakter og er præget af uklarhed om aktørernes mål og interesser. Dertil kommer skiftende deltagerkreds. Det, der bestemmer resultatet af en beslutningsproces, er derfor ikke årsagssammenhænge, men tidsmæssige sammenfald af forskellige forhold.

I skraldespandsmodellen ses beslutninger som et resultat af fire relativt uafhængige strømme:

- En strøm af beslutningsanledninger
- En strøm af problemer
- En strøm af løsninger, og
- En strøm af deltagere.

Hvordan en konkret beslutning ser ud, bestemmes i hovedsagen af, hvornår beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere ankommer og afgår. En konsekvens er fx, at der i lige så høj grad er tale om løsninger, der leder efter problemer, som problemer der leder efter løsninger. Tiden er et knapt gode.

I den rendyrkede version af skraldespandsmodellen spiller aktørernes hensigter ingen rolle. De forsvinder i strømmene af beslutningsanledninger, problemer, løsninger og deltagere. Derfor bliver det svært at identificere planlæggerens rolle. Men hvis en planlægger vil handle instrumentelt i et system, der er karakteriseret ved denne model skal han eller hun tænke i timing og huske på at tiden er et knapt gode.

Kritikken af modellen handler om, at tilfældigheder slet ikke spiller så stor en rolle i beslutningsprocesser, som modellen giver udtryk for. Således finder kritikere:

- At modellens opgør med aktørers instrumentelle handler er overdrevet. Kritikere finder altså, at aktørers instrumentelle handlen spiller en større rolle end modellen lader forstå.
- At de fleste beslutningsprocesser er væsentligt mere strukturerede end modellen giver indtryk af.

Den struktur, der kommer af institutionaliserede normer, vaner og måder at tænke på kommer til udtryk i den næste – og sidste – beslutningsmodel.

Institutionel model

I den institutionelle model spiller struktur en større rolle end i skraldespandsmodellen, mens instrumentel adfærd afvises.

Ideen i den institutionelle model er, at aktørerne ikke handler efter en hensigt om at fremme egne interesser, men derimod efter en opfattelse af, hvad der sig hør og bør. Det betyder,

at de i højere grad ser på, hvad andre gør i deres situation, hvad man plejer at gøre, og hvad der forventes af én, end efter en vurdering af, hvad der bedst fremmer aktørens interesse.

I den institutionelle model bestemmes aktørers handlen af de normer, rutiner og procedurer, der eksisterer i en organisation eller i et større system, fx i hele transportsektoren. Normer, rutiner og procedurer hænger sammen med opfattelser af en bestemt adfærd som selvfølgelig, rigtig eller nødvendig.

Ifølge den institutionelle model kommer forandringer af, at der i normer, rutiner og procedurer er betydelig flertydighed og evt. modsatrettede forventninger. Det skaber for aktøren et rum for fortolkning.

I den institutionelle model ser man anvendelse af eksperter som konsulenter og planlæggere samt produktion af viden som institutionaliserede rutiner. Det vil sige, at beslutningsprocesser skal indeholde disse træk for at være legitime. Imidlertid sker inddragelse af eksperter og produktion af viden kun for at beslutningsprocessen ikke skal blive beskyldt for at være illegitim. Når selve beslutningen tages, spiller eksperterne og den indsamlede viden kun en beskeden rolle.

Modellen kritiseres i hovedsagen på to punkter:

- For det første påpeges det, at aktører – det være sig individer eller organisationer – handler instrumentelt med henblik på at sikre egne interesser og mål.
- For det andet kritiseres modellen for ikke at kunne forklare forandring, men alene stabilitet. Kritikkerne finder, at flertydigheden i de institutionelle rammer og det råderum aktørerne har for tolkning ikke er tilstrækkeligt til at forklare forandring.

Planlæggerroller

Med udgangspunkt i de enkelte beslutningsmodeller har vi udledt fire planlægger-roller:

- *Den rationelle planlægger* har et arbejde, hvor planlægning og politik klart kan adskilles. Hans opgave er neutralt at tilvejebringe viden på baggrund af de mål, som politikerne har tilkendegivet. Planlæggeren foretager alternativsøgning og konsekvensvurdering af alternativerne, og fremlægger dem til politisk beslutning.
- *Den politiske planlægger* anerkender, at han arbejder i et system, hvor politik og planlægning i realiteten ikke kan adskilles. Han ser også den gruppe han selv tilhører som en politisk aktør med interesser og mål. I samspillet med andre søger de at fremme mål og interesser ved anvendelse af magtressourcer og ved at indgå i alliancer.
- *Den tilfældige planlægger* arbejder i et miljø, som er meget tidspresset. Mange problemer og mange løsninger florerer, og de potentielle beslutningsdeltagere følger – grundet tidspres - kun sjældent en beslutningsproces fra start til slut. I den rendyrkede udgave af skraldespandsmodellen bliver planlæggeren blot vidne til et skuespil, som han ikke selv har indflydelse på.
- *Den legitimerende planlægger* spiller en vigtig, symbolsk rolle. Det arbejde, som den legitimerende planlægger laver, sikrer opbakning til de politiske beslutninger, en opbakning, som beslutningerne ikke ville få uden den legitimerende planlæggers medvirken. Den legitimerende planlægger skal sikre, at den moderne verdens ritualer er overholdt. Imidlertid har planlæggerens arbejde kun en beskeden betydning for den endelige beslutning.

Sammenfatning om beslutningsmodeller og planlæggerroller

De case-studierne vi har gennemført tyder ikke på, at vilkårene for den rationelle planlægger er tilstede i Hovedstadsområdets trafikpolitik. Politik og planlægning kan ikke skilles ad, og derfor vil den rationelle planlægger ofte komme til kort.

CASE 1: HELSINGØRMOTORVEJENS UDVIDELSE

- BESLUTNINGSPROCESSEN VI FORFØLGER UDSPILLESR SIG MELLEM 1987 OG 1997.

- VI BESKRIVER PROCESSEN I TRE DELE: SELVE UDVIDELSEN, STØJBESKYTTELSE OG TILTAG FOR KOLLEKTIV TRAFIK & SAMKØRSEL.

- VEJDIREKTORATET, TRAFIKMINISTERIETS DEPARTEMENT, KØBENHAVNS AMT, LYNGBY-TAARBÆK KOMMUNE, SØLLERØD KOMMUNE, MILJØSTYRELSEN OG HOVEDSTADSOMRÅDETS TRAFIKSELSKAB ER VIGTIGE AKTØRER.

- RESULTATER:
  - PROCESSEN ER KUN I BEGRÆNSET OMFANG PRÆGET AF DEN RATIONALLE BESLUTNINGSMODEL
  - TRAFIKPLANLÆGGERE FRA STAT OG KOMMUNE OPTRÆDER SOM DEN POLITISKE PLANLÆGGER, DE ANVENDER MAGTRESSOURCER OG SPILLER PÅ ALLIANCER
  - ISÆR SELVE UDVIDELSEN ER DOMINERET AF RUTINER OG VANTE MÅDER AT TÆNKE PÅ, SÆRLIGT HENSYNET TIL FREMKOMMELIGHED.

CASE 2: TUNNEL UNDER KØBENHAVNS HAVN

- BESLUTNINGSPROCESSEN VI FORFØLGER UDSPILLER SIG MELLEM 1993 OG 2000.

- VIGTIGE AKTØRER ER: TRE FORSKELLIGE TRAFIKMINISTRE, TRAFIKMINISTERIETS DEPARTEMENT, VEJDIREKTORATET, B&W, REFSHALEØENS EJENDOMSSELSKAB, KØBENHAVNS HAVN, OVERBORGMESTEREN, BORGERREPRÆSENTATIONEN OG EMBEDSMÆND I KØBENHAVNS KOMMUNE, BORGERE OG LOKALRÅD PÅ ØSTERBRO OG AMAGER.

- RESULTATER:
  - DEN RATIONELLE BESLUTNINGSMODEL HAR BEGRÆNSET FORKLARINGSKRAFT.
  - ALLE AKTØRER OPTRÆDER SOM DELTAGERE I ET POLITISK SPIL, HVOR DE VIA MAGTRESSOURCER FORSØGER AT FREMME EGNE INTERESSER. DET GÆLDER OGSÅ EMBEDSMÆNDENE.
  - DELTAGERNE KOMMER OG GÅR, OG HAVNETUNNELEN SES SOM LØSNING PÅ SKIFTENDE PROBLEMER. ALT SAMMEN KARAKTERISTIKA I SKRALDESPANDSMODELLEN.
  - DEN INSTITUTIONELLE MODEL HAR KUN BEGRÆNSET FORKLARINGSKRAFT. TVÆRTIMOD VISER PROCESSEN AT TRANSPORTOMRÅDETS INSTITUTIONALISEREDE FORSTÅELSER OM FREMKOMMELIGHED IKKE BEHØVER VÆRE UDSLAGSGIVENDE.

CASE 3: VEJBENYTTELSESAFGIFTER

- VI FORFØLGER BESLUTNINGSPROCESSEN MELLEM 1988 OG 2001.

- VIGTIGE AKTØRER ER: TENGVAD-UDVALG, WÜRTZEN-UDVALG, TRAFIKMINISTERIET, KØBENHAVNS KOMMUNE, SF, TRANSPORTRÅDET, UDVALG OM ROAD-PRICING, FORTRIN OG SKATTEMINISTERIET.

- RESULTATER:
  - DEN RATIONELLE BESLUTNINGSMODEL KAN DÅRLIGT GENKENDES, DA PROBLEMER, MÅL OG BEHOV IKKE ER FASTLAGT I PROCESSEN.
  - BESLUTNINGSPROCESSEN ER PRÆGET AF KONFLIKT- OG FORHANDLINGSMODELLEN. BL.A. EMBEDSMÆNDENES UDVALGSARBEJDE BÆRER PRÆG AF KONFLIKT OG FORHANDLING.
  - DE PROBLEMER SOM VEJBENYTTELSESAFGIFTER SES SOM LØSNING PÅ SKIFTER UNDER PROCESSEN – ET KARAKTERISTIKA VED SKRALDESPANDSMODELLEN.
  - DE LOKALE POLITISKE ENHEDER HAR RIMELIGT KLARE MÅLSÆTNINGER UNDERVEJS, MENS POLITIKKEN PÅ DET STATSLIGE NIVEAU ER SKIFTENDE OG SVAG.

Derimod kan den politiske planlægger, den tilfældige planlægger og den legitimerende planlægger genkendes i alle case-studierne. Det er roller, som trafikplanlæggeren i Hovedstadsområdet ofte bringes i eller bevidst tager på sig.

En sammenfatning på tværs af case-studier og beslutningsmodeller kunne se sådan ud: Trafikpolitiske beslutningsprocesser i Hovedstadsområdet udspiller sig på et bagtæppe af institutionaliserede forståelser og rutiner. En betydningsfuld forståelse er den opfattelse, at problemer med fremkommelighed på vejnettet skal løses ved vejbyggeri. Det er dog en forståelse, som kan antastes. Og i case-studiet om Havnetunnelen bliver andre hensyn udslagsgivende. Til de institutionaliserede forståelse ligger også, at der til en beslutningsproces hører eksperter og produktion af viden. Ellers er processen ikke legitim.

På dette bagtæppe foregår et spil, som helt overvejende er præget af konflikt og forhandling og af tilfældige, tidsmæssige sammenfald. Både politikere og embedsmænd kæmper for deres interesser og trækker i den forbindelse på varierende magtressourcer. Men aktørerne går og kommer i de enkelte beslutningsprocesser, og det problem, som en beslutningsproces skal løse, skifter under processen. Spillet mellem aktørerne er altså præget af konflikt- og forhandlingsmodellen og skraldespandsmodellen.

Det udredningsarbejde, som produceres i processerne, sker i denne kontekst, og konflikt og forhandling præger udredningsarbejdet. Elementer fra den rationelle beslutningsmodel indgår imidlertid også i udredningsarbejdet. Alternativsøgning og vurdering af alternativer foregår, dog ofte med et snævert mål for øje.

Så vidt de generelle rammebetingelser for trafikplanlægning og trafikpolitik i Hovedstadsområdet. En række specifikke kendetegn ved transportområdet gør det særligt vanskeligt at styre trafikken. Det er temaet i næste afsnit.

2. Hvorfor er det svært at styre trafikken?

Trafikken har gennem halvfemserne været centralt placeret i den politiske debat. Der har været en række planer indeholdende ambitiøse målsætninger om styring af trafikken og dens uønskede konsekvenser. Men det må konstateres, at specielt de målsætninger der er knyttet tæt til omfanget af trafikken har været svære at opfylde.

Hvad er det for nogle specielle betingelser trafikpolitikken udfoldes på, som gør at det er så vanskeligt at følge de politiske målsætninger op?

Der kan peges på årsager på tre niveauer:

- Trafikudviklingens overordnede drivkræfter
    - Mobilitetens betydning for produktionen, for arbejdet og for vores forbrug og livsstil
    - Den positive tilbagekobling: øget mobilitet virker tilbage på lokalisering og organisering af produktion, forbrug og fritid. Udviklingen går i selvsving. Mere trafik skaber mere trafik.
    - Tiden: bilen er tidsbesparende, men den sparede tid bruges til mere transport - godt en time om dagen bruges der i gennemsnit på transport om dagen på tværs af mange forskellige samfund (Zahavis lov)

- Misforhold mellem mål og midler i trafikpolitikken
    - En kompliceret politisk og administrativ struktur (se figur 1), der ikke er gearet til en integreret trafikpolitik

- Sektorisering: trafikken behandles som en sektor for sig med relativt svage koblinger til andre sektorer, især dem der har betydning for at trafikken vokser
- Bilismens sociale dilemma: fordelene er hovedsagelig individuelle, mens ulemperne er fordelt på mange. Så når man tager bilen for at klare et ærinde så opfylder man sine egne behov, men ulempen ved den ene transport falder kun i meget begrænset udstrækning på én selv.
- Skyttegravskrigen: dansk trafikpolitik er præget af to konkurrerende positioner: én, der tager udgangspunkt i *den miljømæssige nødvendighed*, og én, der har *mobilitetens nødvendighed* som sin faste kerne.

- Reguleringen af trafikken i Hovedstadsområdet efter HURs etablering
  - HUR kan integrere trafik- og regionplanlægningen
  - HUR har det samlede overordnede ansvar for den kollektive trafik, men opgaverne er fordelt på flere aktører (HUR, DSB, Ørestadsselskabet)
  - HURs ansvar og byrder på trafikområdet hænger ikke sammen med de finansielle muligheder – store trafikinvesteringer kræver statslig medvirken

Sammenfattende er der således en lang række barrierer for at skabe en integreret og overordnet trafikpolitik i Hovedstadsområdet – men hvordan kunne man gribe det an, hvis man ville fremme en udvikling i retning af en større helhedsorientering?

	Ressort	**Politisk**	**Administrativt**			**Vidensmæssigt**
Stat	Statsveje Jernbaner (ekskl. privatbaner) Luftfart Færger Enkelte havne De store broer	Folketinget Trafikudvalget Miljøudvalget Skatteudvalget Finansudvalget	Trafikministeriet Styrelser og selskaber herunder, bl.a.			Danmarks Transportforskning Transportrådet Universiteter Danmarks Miljøundersøgelser
			Veje & broer	***Jernbaner og færger***	***Luftfart mm.***	
			Vejdirektoratet Færdselsstyrelsen Statens Bilinspektion Rådet for Større Færdselssikkerhed Færdselssikkerhedskommissionen Vejtransportrådet A/S Sund og Bælt Øresundsbro Konsortiet	Banestyrelsen DSB Jernbanetilsynet Jernbanerådet Scandlines BornholmsTrafikken	Statens Lufthavnsvæsen Havarikommissionen for Civil Luftfart Københavns Lufthavne Københavns Havn Ørestadsselskabet	
			Miljøministeriet Skatteministeriet Finansministeriet Politiet			
Amter	Amtsveje Privatbaner	Amtsråd Udvalg for teknik og miljø e.l.	F.eks. Vejafdeling Vejprojekteringsafdeling Amtsvejvæsen Amtsligt trafikselskab			
Kommuner	Kommuneveje Havne	Kommunalbestyrelser Udvalg for teknik og miljø e.l.	Teknisk forvaltning			

Figur Fejl! Ukendt argument for parameter. Oversigt over arbejdsdelingen mellem stat, amt og kommuner, de vigtigste politiske institutioner og administrative organer, styrelser, selskaber m.v. Figuren beskriver situationen før regeringsskiftet og er ikke udtømmende.

3. Policyanbefalinger

De tre case-studier, vi har gennemført viser på forskellig vis den rolle som visioner spiller i trafikpolitikken. I Helsingørmotorvejens udvidelse er der meget få visioner – det drejer sig om 'nødvendig politik' for at fjerne en flaskehals i trafikken. Visionerne i diskussionen af vejbenyttelsesafgifter er tæt tilknyttet en bestemt teknologi og tager udgangspunkt i hvad der kan lade sig gøre med denne teknologi. Havnetunnelen er det langt mest visionære projekt – i hvert tilfælde i den udstrækning det er knyttet til en fredeliggørelse af den indre by i København.

Visioner er nødvendige som en del af en langsigtet sammenhængende trafikpolitik. Man kan groft sagt tale om to slags visioner: *Trafikinterne* visioner, der er visioner om hvordan trafiksystemet skal se ud à la køfrie motorveje, eller dobbelt frekvens på busnettet. Og *trafikeksterne visioner*, som tager udgangspunkt i hvordan Hovedstadsområdet skal se ud og hvordan det skal fungere.

Trafiksystemer er afgørende for hvordan en by virker og hvordan den udvikler sig. Derfor er det ikke hensigtsmæssigt når trafikpolitikken hovedsagelig baserer sig på fremkommelighed og efterspørgsel – det dagsaktuelle. For beslutningerne i dag sætter restriktionerne for hvad der kan besluttes i morgen.

Derfor bør trafikpolitik tage udgangspunkt i en *trafikekstern* vision om Hovedstadsområdets fremtidige udvikling – hvad er det for en slags hovedstad, forstæder, satellitbyer, grønne områder vi vil have. Ud fra dette kan man så diskutere hvordan et trafiksystem skal designes og begynde at arbejde hen imod det. Men trafiksystemet skal være tjener, ikke herre.

Hvis en trafikekstern vision skal være udgangspunkt for en langsigtet trafikpolitik skal den være uhyre robust. Det nytter ikke at visionen skifter hver gang der har været amts- og kommunevalg. Den skal selvfølgelig kunne justeres med tiden, men skal hele tiden have en bred opbakning til sit kerneindhold.

Sådan en robusthed kan ikke opnås hvis trafikpolitik er forbeholdt politiske og administrative organer, det fordrer at der er bred opbakning til hovedlinjerne. Derfor er der brug for en meget bredere involvering af offentligheden i trafikpolitikken, og ikke kun når berørte borgere skal 'forsvare' sig mod et nyt projekt. Offentligheden – forstået både som interesserede borgere og interesseorganisationer – skal også være med til konstruktivt at formulere og diskutere trafikpolitikken. Derfor er der behov for at udvikle nye *refleksive planlægningsformer*, der formår at inkorporere den interesse og ansvarlighed, som f.eks. blev vist af Københavns Radios og JyllandsPostens trafikpanel, i det formelle planlægningssystem. Disse planlægningsformer skal kunne opsamle erfaringer fra brugerne af trafiksystemerne, tage højde for at planlægningsbetingelserne ændrer sig og sikre den demokratiske opbakning til trafikpolitikken.

Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) er det organ, der er sat til at varetage den overordnede trafikplanlægning i Hovedstadsområdet. HUR er et indirekte valgt organ og har, som vi har beskrevet, en række andre svagheder. Men i HUR er der mulighed for at få regionplanlægning og trafikplanlægning koordineret og dermed få trafikpolitikken til at tage udgangspunkt i den trafikeksterne vision som en gennemarbejdet, samlet regionplan vil være. HUR har også muligheden for at udvikle de refleksive planlægningsformer, der skal være med til at gøre den langsigtede trafikpolitik til et mere folkeligt anliggende.

I det debatoplæg som IDA udsendte i forbindelse med projektet opsamles policyanbefalingerne på følgende vis:

- Hovedstadsområdet har brug for en samlet trafikpolitik og en dertil hørende stærk trafikplanlægning, der tager udgangspunkt i områdets særlige kvaliteter, herunder ikke mindst den grønne profil
- Hovedstadens Udviklingsråd (HUR) er etableret som det forum, der skal varetage den overordnede trafikplanlægning. HUR-konstruktionen har imidlertid nogle indbyggede svagheder, som der bør rettes op på
    - HUR bør have større driftskompetence i forhold til statsveje, regional- og S-tog
    - HUR bør have tilført finansielle ressourcer, der muliggør at rådet kan stå for alle typer af regionale trafikinvesteringer
- Der er brug for at civilisere beslutningsprocesserne om de store trafikpolitiske projekter
    - Der bør som hovedregel ligge udredninger til grund for trafikpolitiske beslutninger, der kan indgå i en offentlig debat inden beslutningerne de facto er taget. Disse udredninger skal beskrive tekniske, økonomiske og miljømæssige konsekvenser af alternative muligheder for at løse det givne problem.
    - Der skal udvikles nye former for offentligheds- og borgerinddragelse tidligt i beslutningsprocesserne, der skal sikre at alle relevante synspunkter indgår i beslutningsgrundlaget
    - Samtidig skal det politiske niveau styrkes så det bliver mere legitimt og mindre 'farligt' for politikere at involvere sig i langsigtede trafikpolitiske projekter og beslutninger. Dette skal bl.a. ske gennem en styrkelse af vidensinstitutioner, der beskæftiger sig med transportsystemer og transportplanlægning på tværs af transportformer og som kan fungere som 'hukommelse' for den offentlige debat af de store transportspørgsmål.