

Ny lov om trafikselskaber og Københavns Kommune



Øystein Leonardsen
Københavns Kommune

RESUMÉ.....	3
1. INDLEDNING	3
2. KØBENHAVNS KOMMUNES INTERESSER I KOLLEKTIV TRAFIK.....	4
2.1 DE OVERORDNEDE INTERESSER I KOLLEKTIV TRAFIK.....	7
2.2 KOMMUNENS INTERESSER I FORLÆNGELSE AF ROLLEN SOM TRAFIKBESTILLER	7
3. FINANSIERINGEN AF BUSDRIFTEN IFØLGE LOV OM TRAFIKSELSKABER.....	9
4. POLITISKE UDFORDRINGER FOR KØBENHAVNS KOMMUNE	11
4.1 NUVÆRENDE POLITISK BESLUTNINGSSTRUKTUR	11
4.2 INDHOLDET I DET NYE LOVFORSLAG	13
4.3 POLITISKE UDFORDRINGER FOR KØBENHAVNS KOMMUNE	14
5. OPSUMMERING.....	16

Resumé

I forbindelse med kommunalreformen er der blevet indgået forlig mellem Regeringen (Venstre og De Konservative), Dansk Folkeparti, Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre om ”Lov om Trafikselskaber”. Loven træder som de fleste andre love i kommunalreformen i kraft den 1. januar 2007.

Københavns Kommune iværksatte i foråret 2005 et udredningsarbejde med deltagelse fra Dorrit Thøgersen, Nick Skovgaard, Mikkel Emborg og Janus Piil Christeinsen, og dette paper er baseret på dette arbejde.

Konkret betyder den nye lov, at Københavns Kommune får en ny rolle som trafikbestiller på busområdet. Københavns Kommune får således i langt højere grad end tidligere behov for at varetage sine trafikpolitiske interesser som en selvstændig aktør. Dette paper omhandler de udfordringer bl.a. Københavns Kommune står overfor:

- Etablering af en professionel trafikbestillerfunktion. Med kommunalreformen lægges næsten al busstrafik ud til primærkommunal finansiering. Planlægning, markedsføring og udbud skal fortsat ligge i et fælles trafikselskab, men Borgerrepræsentationen skal i fremtiden godkende et køreplansoplæg og finansieringen.
- Etablering af et troværdigt datagrundlag for pendling og brug af den kollektive trafik med udgangspunkt i brugernes hjemstedskommune. Med en finansieringsordning, der tager udgangspunkt i brugernes hjemstedskommune, vil det være nødvendigt at få et bedre datagrundlag end de nuværende passager- og produktionsdata.
- Den politiske diskussion om tilpasninger af trafikken – f.eks. i forbindelse med metroen – rykker ind på Rådhuset, hvor den i dag ligger i HUR.
- Den sammenhængende trafik- og regionplanlægning, som HUR er et udtryk for, skal nu varetages af et geografisk stort, men politisk svagt trafikselskab, kommuner, staten, DSB mfl. Når den sammenhængende kollektive trafik for pendlere ikke er samordnet med den fysiske planlægning bliver resultatet trængsel i de centrale dele af regionen.

1. Indledning

Folketinget har besluttet, at der inden den 1. januar 2007 skal gennemføres en omfattende strukturreform af den offentlige sektor i Danmark. Den kollektive trafik er et af de områder, der i væsentlig grad berøres af strukturreformen.

Regeringen har fremlagt forslag til ”Lov om Trafikselskaber”, som lægger op til ét samlet trafikselskab for hele Sjælland bestående af Region Sjælland og Region Hovedstaden.

Loven medfører et andet ansvarsforhold mellem stat, amt/region og kommune end for nuværende. Det overordnede ansvar for trafikplanlægningen vil primært ligge hos staten (Transport- og Energiministeriet), der skal tage beslutninger vedrørende den kollektive trafik - efter at have hørt regioner, kommuner m.v.

Det nye lovforslag ændrer også organiseringen af den kollektive trafik. For eksempel er den samlede organisering af de fem kollektive trafikformer - busser, S-tog, Metro, regionaltog og private lokalbaner – i lovforslaget delt ud på 4 aktører; staten (togdrift undtagen lokalbaner), de nye trafikelskaber (regionale busruter), Ørestadsselskabet (Metro) og kommunerne (lokale tog- og busruter inden for kommunegrænsen).

En ny kommunal udfordring er derfor koordineringen og finansieringen af busdriften og de lokale togbaner, der er udlagt til kommunerne, og den deraf følgende funktion som trafikbestiller. Da der ikke forefindes lokale togbaner i København, har Københavns Kommune primært en interesse i busområdet.

2. Københavns Kommunes interesser i kollektiv trafik

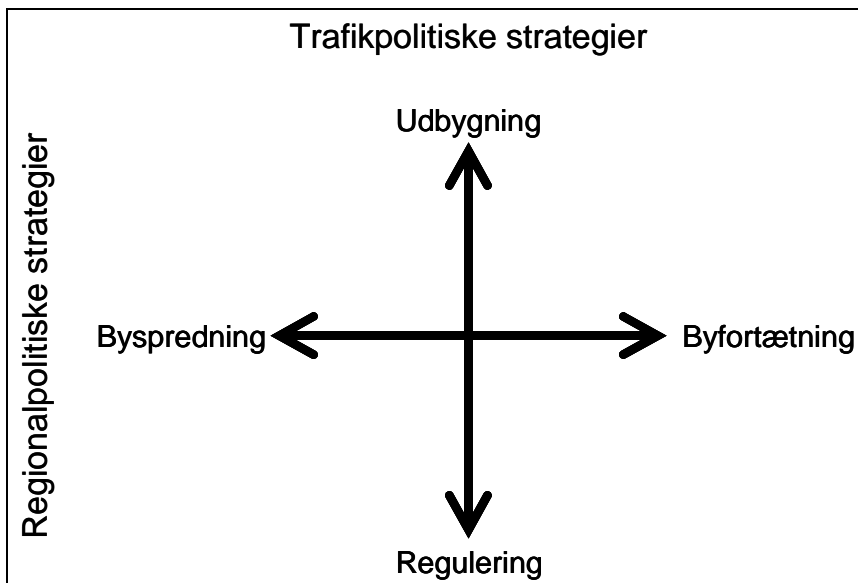
København er andet og mere end Københavns Kommune, kommunen er som landets hovedstad centrum i Danmark. Deraf følger også, at Københavns Kommune er centrum for landets kollektive trafiksystem, der transporterer personer fra nær og fjern, til og fra kommunen – lige fra Hvidovre til Varde.

I dag betjenes kommunen af en vifte af forskellige kollektive trafikformer: Regionaltog, S-tog, Busser og Metro. Alle disse kollektive transportformer er vigtige for kommunen. Regional- og S-tog gør det muligt for personer i det fjerne og nære opland at komme hurtigt ind til hovedstaden, mens busser, Metro og Havnebussen særligt gør det muligt at transportere folk rundt indenfor kommunens grænser.

I dag er der ca. 500.000 indbyggere i Københavns Kommune, mens der i Storkøbenhavn er ca. 1,5 millioner indbyggere. Dertil kommer resten af Sjælland og dele af Skåne. København er centrum for et omfattende pendlerområde. Folk bor i en kommune, arbejder i anden kommune, og har deres venner og dyrker deres fritidsinteresser i en helt tredje kommune.

For at forstå Københavns Kommunes position, kan det være formålstjenligt at se lidt mere struktureret på sammenhængen mellem by- og trafikudvikling. Til det brug har jeg udviklet en Strategisk Trafikpolitisk AnalyseModel (STAM), som kan anvendes til at analysere et trafikpolitisk virkemiddel i forhold til den regionale udvikling, som det trafikpolitiske virkemiddel understøtter. F.eks. er det veldokumenteret at transportfradraget understøtter en spredt byudvikling og dermed et øget brug af individuelle transportmidler, mens f.eks. stationsnærhedsprincippet understøtter byfortætning og dermed kollektiv trafik.

Skematisk kan det stille op på følgende måde:



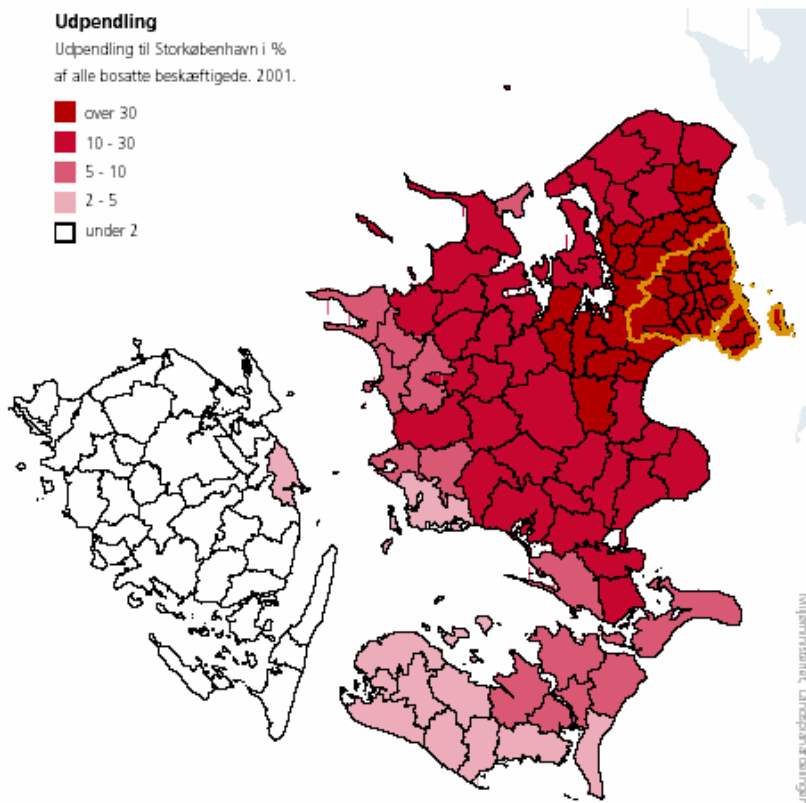
Figur 1: Strategisk Trafikpolitisk Analysemodel (STAM) (Kilde: Egen tilvirkning)

Ud af den lodrette akse er de trafikpolitiske strategier (eller determinanter), som enten har karakter af regulering af trafikken (f.eks. kørselsfradrag, road-pricing o.l.) eller udbygning af trafiksystemerne, f.eks. nye veje eller ny kollektiv trafik.

Den vandrette akse viser de regionalpolitiske strategier (eller determinanter), hvor polerne er enten byspredning, f.eks. flere parcelhuse eller byfortætning, f.eks. høje bebyggelsesprocenter i byerne. Dermed har man fat i de væsentligste drivkræfter bag trafikken; lokaliseringen af boliger, arbejdspladser andre trafikmål.

Ved at kombinere sammenhængende trafikpolitiske og regionalpolitisk virkemidler opnås den største effekt. Undersøgelser af stationsnærhedsprincippet understøtter dette synspunkt, hvor det – ikke overraskende – viser sig, at andelen af kollektive brugere er størst i byfortættede områder tæt på velbetjente stationer, mens bilandelen er tilsvarende høj i landområder uden stationsnærhed.

Som det fremgår af Landsplanredegørelsen fra 2003, så er Sjælland de facto i dag et sammenhængende arbejds- og boligmarked. De stigende priser på boliger og den samtidige vækst i arbejdspladser i det storkøbenhavnske område har yderligere skubbet på denne udvikling.



Kilde: Landsplanredegørelsen 2003 side 51, Miljøministeriet

Rejser med kollektiv trafik i Hovedstadsregionen er vigende, og har været det i en årrække. Efter nogle år med fald inden for stort set samtlige kollektive trafikformer, viser den seneste oversigt fra Hovedstadens Udviklings Råd (HUR), at faldet i personer, der benytter den kollektive trafik først og fremmest slår igennem i forhold til busstrafikken. Der er dog også markante lyspunkter; Metroen og Øresundstoget har meget positive vækstrater, hvilket ikke kan undre, da disse to trafiksystemer betjener den koncentrerede by og dermed spiller trafiksystem og by sammen, hvilket ikke kan siges med de andre større trafiksystemer, som betjener en region, der i sin byspredning og bilprioritering ikke aktivt understøtter den kollektive trafik.

Fakta omkring trafik i Københavns Kommune

Befolkningstal i Københavns Kommune:

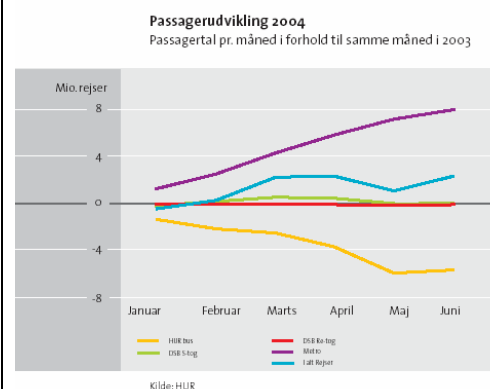
Fra 1996 til 2005 er befolkningstallet i Københavns Kommune steget fra ca. 476.000 indbyggere til ca. 504.000 indbyggere, hvilket svarer til en befolkningstilvækst på ca. 5 pct.

Stigning i husstande med egen bil:

Fra 1997 til 2004 er antallet af husstande i Frederiksberg og Københavns Kommune, der har en bil, steget fra 75.000 til 91.000.

Færre benytter bussen:

Det fremgår af HUR's seneste trafikindeks, at busstrafikken har oplevet en større tilbagegang i antallet af passagerer det seneste år. Set over hele året er mere end 5 pct. af bussernes passagerer gået over til alternative transportformer.



Kilde: HUR 2005

Med andre ord har de seneste års økonomiske udvikling skabt et øget pres på vejnettet i og omkring Københavns Kommune, i og med at den private biltrafik har været stigende på bekostning af et fald i antallet af personer, der benytter den kollektive trafik. Udfordringen med at sikre, at den kollektive trafik udgør et attraktivt alternativ for pendlere og andre brugere, består uanset hvorledes den endelige organisering af trafikområdet kommer til at se ud.

2.1 De overordnede interesser i kollektiv trafik

Københavns Kommunes interesse i kollektiv trafik er som landets hovedstad ikke kun begrænset til sine egne borgere. Kommunen har også stor interesse i, at folk fra andre kommuner benytter kollektiv trafik i befordringen til og fra arbejde. Et effektivt og velfungerende kollektiv trafikssystem skaber grobund for vækst i kommunen, og er med til at mindske belastningen på kommunens vejnet til gavn for miljøet, borgerne og trafikikkerheden.

Københavns Kommunes særlige interesser i kollektiv trafik er:

- At den kollektive trafik udgør et reelt attraktivt alternativ til andre trafikformer.
- At der er et sammenhængende og velfungerende kollektiv trafiksystem i hele hovedstadsregionen.
- At den kollektive trafik afvikles med mindst mulig miljø- og støjmæssig belastning.

Københavns Kommune har på den baggrund en interesse i at kvaliteten af samtlige kollektive trafikformer udvikles indenfor rammerne af den nye trafikale struktur. Mere specifikt har kommunen en stor interesse i at kunne deltage og tage ansvar for de beslutninger, der træffes i det nye trafikelskab. Samtidigt med at kommunens rolle som trafikbestiller og bidragsyder til det nye trafikelskab sætter de økonomiske og politiske aspekter på kommunens dagsorden.

2.2 Kommunens interesser i forlængelse af rollen som trafikbestiller

Kommunens interesser i den lokale busdrift adskiller sig ikke fra kommunens overordnede interesser i kollektiv trafik. Men det direkte ansvar for serviceniveau og økonomien i busdriften stiller kommunen overfor nogle yderligere udfordringer i forhold til at agere som trafikbestiller.

Grundlæggende har kommunen tre interesser i forhold til busdriften:

- Den ene interesse er, at få flere til at benytte bussen frem for bilen.
- Den anden interesse er at sikre balancen i den lokale betjening i byen i forhold til de økonomiske ressourcer, der er til rådighed.
- Den tredje og sidste interesse er at opretholde serviceniveauet i forhold til handicap-, skole- og anden social kørsel i kommunen.

I forhold til de grundlæggende interesser ovenfor - er der også en række mere specifikke tilgange til, hvorledes de trafikpolitiske interesser bør varetages.

Flere skal benytte bussen

For at gøre bussen til en mere attraktiv transportform er det nødvendigt, at Københavns Kommune som fremtidig køber af bustimer i kommunen får skabt grobunden for en udvikling, der kan sikre at bussen igen fremstår som et attraktivt alternativ til andre transportformer.

Københavns Kommune skal med rolle som trafikbestiller dels sikre hurtigere og bedre fremkommelighed for busserne i midtbyen samt koordinere de eksterne ruter med de øvrige interessentkommuner. Hvis det lykkedes at få flere til at benytte bussen, vil det alt andet lige skabe en bedre driftsøkonomi og dermed skabe grobund for en yderligere skærpet serviceprofil i betjeningen af byen. Desuden vil miljøbelastningen af byen falde.

For at sikre et samspil mellem den regionale lokaliseringspolitik og trafikpolitikken blev HUR oprettet, og det er nu op til Trafik og Energiministeriet, sammen med Miljøministeriet, at løfte denne samordningsopgave.

Balance i den kommunale busdrift

Med en kommunal forankring af ansvaret for den lokale busbetjening, vil der i Borgerrepræsentationen komme et øget politisk fokus på serviceniveauet i busdriften i forhold til hvorledes de forskellige bydele betjenes af busruter. På kort sigt er Københavns Kommunes interesse som minimum at sikre, at betjeningen af byen ikke forringes som følge af rollen som trafikbestiller.

På mellemlangt sigt (ca. 5 år) er det væsentligt, at busdriften udvikles på baggrund af lokale erfaringer samt at busdriften prioriteres således, at der sker en dækning af nye udviklings- og boligområder i byen. Det vil blandt andet gælde Havnen og i mindre grad Ørestad Nord – der i forvejen betjenes af Metroen.

På lang sigt (10-15 år) vil der skulle ske en tilpasning af busdriften, når Metrocityringen realiseres.

HUR's udgangspunkt for arbejdet med køreplaner har i forbindelse med Metroens udbygning været, at køreplanerne i videst mulig omfang skal passe sammen i forhold til de andre 4 kollektive trafikformer; S-tog, Regionaltog, Lokalbaner og Busser. Det betyder eksempelvis, at når Metroen udbygges sker der en tilpasning af den samlede kollektive betjeningen af byen. Tilpasningen er nødvendig af to årsager. Dels for at sikre, at personer kan komme til og fra de nye metrostationer via andre kollektive trafikformer (de såkaldte fødelinier). Dels for at tilpasse de andre kollektive trafikformer for at skabe den nødvendige driftsøkonomi for hele den kollektive trafik. Tilpasningen vil særligt gælde busruterne, fordi der vil være mindre behov for en kollektiv busbetjening på de strækninger, der fremover betjenes af Metro.

Dermed er der en iboende konkurrence mellem Metro og busdrift, idet ekstra metrolinier sandsynligvis medfører færre busruter i København. Den konkurrence vil med den nye struktur rykke ind på Københavns Rådhus.

Kørsel med handikappede, skolebørn og øvrig social kørsel

Den sidste interesse i forbindelse med kommunens fremtidige rolle som trafikbestiller, bliver at opretholde og udbygge serviceniveauet i forhold til buskørsel til særlige grupper. Københavns Kommune har en grundlæggende interesse i, at borgere med særligt kørselsbehov fremover vil blive

mødt med et tilbud om kørsel, der muliggør et aktivt liv, med mulighed for uddannelse, ordne praktiske gøremål og deltage i sociale aktiviteter udenfor hjemmet.

3. Finansieringen af busdriften ifølge Lov om Trafikselskaber

Lov om trafikselskaber lægger op til, at driften og administrationen af busser indenfor hovedstadsområdet flyttes fra HUR til det nye trafikselskab for Sjælland. Der beskrives i loven en finansieringsmodel på busområdet, der adskiller sig fra den model, der tidligere har været i forbindelse med finansieringen af busdriften i f.eks. HUR.

Med den nye lov lægges der op til, at finansieringen af den offentlige busdrift i trafikselskabet på Sjælland grundlæggende skal følge et princip om, at der skal være en sammenhæng mellem den service, den enkelte kommune modtager, og det bidrag, kommunen skal betale til det fælles trafikselskab. Den nye lov står således i kontrast til finansieringsmodellen i HUR, hvor medlemmernes tilskud, som tidligere nævnt, ikke er direkte afhængig af, hvilken service HUR har leveret til dem.

Det kommende Trafikselskab Sjælland skal ifølge lov om trafikselskaber finansieres gennem indtægter fra salg af kort og billetter m.v. samt tilskud fra de deltagende kommuner og regioner, dvs. Region Hovedstaden og Region Sjælland.

De to regioner har på busområdet det økonomiske ansvar for - og skal dermed finansiere udgifterne til - busruter af regional betydning samt udgifterne til den fælles administration og drift af selskabet. De fælles udgifter i trafikselskabet er udgifter, der ikke kan henføres til de enkelte busruter som f.eks. køreplanlægning, udbud af trafik, kundecentre mv. Busruter finansieret af regionerne vil i det efterfølgende blive betegnet som regionale busruter.

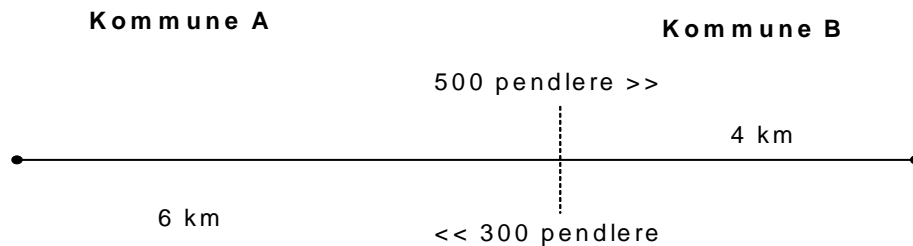
Københavns Kommune skal ifølge lovforslaget ikke fremover afholde direkte udgifter til regionale busruter og administration i trafikselskabet. Københavns Kommune skal dog indirekte medvirke til finansieringen heraf, idet kommunen skal betale et udviklingsbidrag til den nye Region på 100 kr. pr. borger, dvs. i alt ca. 50 mio. kr. Heri indgår et bidrag til regionens udgifter til kollektiv trafik.

Kommunerne vil i forhold til den fremtidige busdrift have det økonomiske ansvar for alle lokale busruter, der kun kører internt i en kommune, dvs. interne busruter. Kommunerne skal ligeledes finansiere den individuelle handikapkørsel for svært bevægelseshæmmede i kommunen.

Kommunerne skal derudover finansiere lokale busruter, der berører to eller flere kommuner, hvor busruterne kan betegnes som eksterne. Fordelingen af udgifter mellem 2 eller flere kommuner vil afhænge af busruternes kørselsomfang (km.) i de berørte kommuner samt pendlingsomfanget mellem kommunerne.

Det skal nævnes, at kommunerne og regionerne kan aftale at fravige fordelingsprincipperne i loven, såfremt særlige forhold gør sig gældende som f.eks., at en rute internt i en kommune har andre kommuners særlige interesse. Alle parter skal dog ifølge loven være enige om en sådan fravigelse.

Nedenfor er det regneeksempel, Trafik og Energiministeriet har givet på, hvordan lovforslaget skal forstås med hensyn til at beregne fordelingsnøgle for busruter, som kører over kommunegrænser.



	Kommune A	Kommune B
Fælles andel af ruten = 8 km	$500/800 \times 8 = 50$ pct.	$300/800 \times 8 = 30$ pct.
Soloandel af ruten = 2 km	20 pct.	0 pct.
I alt	70 pct.	30 pct.

I det angivne eksempel har kommune A 60 pct. af ruten mens kommune B har 40 pct. af ruten. Kommune A's soloandel udgør 2 km eller 20 pct. af hele ruten (60-40 pct.). Således er kommunernes fællesandel af ruten 80 pct. I tilfælde af at det er en lige pendling mellem kommunerne så skal hver kommune betale 50 pct. af fællesandelen (f.eks. $80 \text{ pct.} \cdot 400 \text{ pendlere} / 800 \text{ pendlere} = 40 \text{ pct.}$). Dvs. at kommune A betaler 20 pct. + 40 pct. i alt, mens kommune B betaler 40 pct. af udgifterne til busruten.

Hvis det i stedet er tilfældet, som i eksemplet i tabellen ovenfor, at pendlingen fra kommune A til B overstiger pendlingen fra kommune B til A, så skal finansieringen af fællesandelen justeres i forhold til pendlingsomfanget mellem kommunerne (dvs. at det er en positiv netto-pendling til B). Da 500 af de i alt 800 pendlere er bosat i kommune A, skal kommune A finansiere $5/8$ af de fælles 80 pct. mens kommune B kun betaler $3/8$. I alt giver dette, at kommune A skal betale 70 pct. af de samlede udgifter, mens kommune B skal betale 30 pct. af udgifterne.

Eksemplet ovenfor viser, at en kommune som i høj grad er et arbejdscentrum og derfor har en høj andel pendlere kan få reduceret sine udgifter til busstrafik, hvis der udarbejdes en nøjagtig pendlingsstatistik.

Hvad man dog først og fremmest ser, så er det en svær gennemskuelig omkostningsfordelingsmodel, som nok skal give anledning til debat!

Det skal bemærkes, at i forhold til anvendelsen af pendling som udgangspunkt for en fordeling af udgifter mellem kommunerne er den bedste pendlingsstatistik som foreligger i dag HUR's årlige stikprøver samt Danmarks Statistiks opgørelser over personers bopæl og adresse for lønudbetaling. Disse statistikker er dog forbundet med en høj grad af usikkerhed.

Den nye lov om trafikkselskaber indebærer, at Københavns Kommune fremover skal finansiere alle busruter indenfor kommunens grænser. Københavns Kommune skal endvidere medfinansiere busruter, der kører over kommunegrænser. Københavns Kommune vil med andre ord fremover få en direkte indflydelse på, hvilket serviceniveau kommunen skal have. Hermed får Københavns Kommune en ny udfordring i form af en rolle som trafikbestiller.

Specielt to faktorer kan forventes at påvirke Københavns Kommunes nettoudgifter:

- Pendleromfanget i forbindelse med finansiering af eksterne busruter
- Rentabiliteten af de valgte busruter, idet det forudsættes, at prisen på den enkelte busruter vil blive bestemt ud fra nettodrifudsudgifterne.

4. Politiske udfordringer for Københavns Kommune

Følgende afsnit vil fokusere på de udfordringer for Københavns Kommune, der omhandler den politiske organisering af det nye Trafikselskab Sjælland. Der tages udgangspunkt i regeringens genfremsatte lovforslag om kollektiv trafik.

Den nye ”Lov om Trafikselskaber” ændrer den formelle politiske beslutningsstruktur, der eksisterer på området for kollektiv trafik. Således nedlægges HUR, og der oprettes et nyt samlet Trafikselskab for Sjælland. Udover disse overordnede forandringer ændres også beslutningsstrukturen og organiseringen af trafikplanlægningen.

Der vil i enkelte tilfælde være et vist overlap til foregående to kapitler, hvilket bunder i, at de økonomiske og politiske problemstillinger kan være vanskelige at adskille.

4.1 Nuværende politisk beslutningsstruktur

Det nuværende HUR-samarbejde

HUR bygger på det gamle HT-samarbejde, og HUR har overtaget nogle af de normer om bredt samarbejde, der eksisterede dengang. Dette gælder ikke mindst ønsket om at være den regionale myndighed, der koordinerer den offentlige trafik i hovedstadsområdet. På baggrund af HUR's fortid som HT, har der altid været et fokus på busser i samarbejdet, mens eksempelvis lokalbaner først kom til senere.

Hovedprincippet for HUR er, at det er brugerne (kunderne) i den kollektive trafik, som er i centrum. Fokus er på fremkommelighed og mobilitet – mere specifikt 3 grundprincipper:

- Ud og ind af byen (pendling)
- Rundt i byen
- Trafikken i Øresundsregionen

Givet at der er store forskelle i befolkningstæthed, må enhederne under HUR forvente et forskelligartet niveau af kollektiv trafik. Det kommer blandt andet til udtryk i Trafikplan 2003, hvor man har opregnet det serviceniveau borgerne kan forvente. Pointen er her, at borgere i eksempelvis København kan forvente et højere serviceniveau i form af afgang, frekvens m.v., end borgere i tyndtbefolkede områder. Det er et udtryk for en økonomisk afvejning af rentabilitet.

På den baggrund er det HUR's opfattelse, at der ikke arbejdes efter et princip om millimeter retfærdighed, når man udformer de konkrete køreplaner i regionen, men mere i forhold til pendling til og fra arbejde, rejseruter på tværs af området osv.¹

¹ HUR har dog i mange tilfælde udarbejdet notater, der viser hvad de 5 deltagende enheder får ud af samarbejdet, på parametre som bustimer pr. indbygger, bustimer pr. kvadratkilometer osv. Der har dog hverken fra politikere eller administrationen været en interesse i, at der blev politiseret omkring selve ruteplanlægningen i udvalgene.

Københavns indflydelse på kollektiv bustrafik under HUR

Under det nuværende HUR er Københavns Kommune sikret repræsentation, idet HUR's politiske råd eksplicit består af 3 medlemmer fra Københavns Kommune, hvoraf Overborgmesteren er født medlem. Disse 3 medlemmer skal ses i forhold til, at Rådet består af 11 medlemmer. En tilsvarende fordelingsnøgle er anvendt i forhold til HUR's Trafik- samt Teaterudvalg, der begge er underudvalg til udviklingsrådet.

Formelt er det dermed klart, at Københavns Kommunes har god mulighed for indflydelse på de beslutninger, som træffes i HUR. Især fordi Udviklingsrådet træffer beslutninger ved stemmeflertal og er beslutningsdygtigt, når mindst 7 medlemmer er til stede.²

Det står endnu mere klart, når man tager i betragtning, at de 5 deltagende enheder i HUR har haft en nogenlunde ensartet interesse i et højt niveau for den kollektive trafik.

For at afdække Københavns Kommunes reelle indflydelse på beslutningerne i HUR, må der ligeledes undersøges hvilke beslutninger, der konkret bliver taget i HUR's politiske system. Ifølge HUR's administration har udviklingsrådet hovedsageligt beskæftiget sig med overordnede politiske problemstillinger på det trafikale område samt økonomien (budget). Ydermere har diskussionen været begrænset til et minimum, da rådet overvejende følger anbefalingerne fra Trafikudvalget. Det er også indtrykket efter en gennemgang af HUR's dagsordenssystem

Trafikudvalget har dermed taget de fleste reelle politiske beslutninger vedrørende den overordnede prioritering af de trafikale ressourcer, herunder regionens bus- og lokalbanedrift. Derimod er politikerne ikke gået ind i sager vedrørende de enkelte busruter og linieføring m.m. i forbindelse med implementeringen af konkrete busruter.

Hvis Københavns Kommune for eksempel har spørgsmål vedrørende linieføring på den enkelte busrute, så varetages det generelt administrativt. I Københavns Kommune sker dette konkret med input fra Bygge- og Teknikforvaltningens Vej og Park afdeling, der besidder den trafikfaglige ekspertise. Herefter analyserer HUR forespørgslen fra kommunen, og hvis kravet er berettiget, vil man tage kontakt til entreprenøren og ændre linieføringen, hvilket vil blive finansieret fra en bufferpulje. Med andre ord så når sådanne sager sjældent længere end til det administrative niveau.³

Generelt har administrationen i HUR haft stor frihed til at planlægge trafikken i form af ruter, frekvens m.v. Det er ikke kun på grund af vide beføjelser fra det politiske system i HUR, men også fordi administrationen får deres budget som en rammebevilling til hele området. Samtidig har eksempelvis administrationen i Københavns Kommune ikke haft ekspertisen til at gå ind i de specifikke beslutninger, da der kun er afsat ca. 1 årsværk til området i Økonomiforvaltningen.

² Undtagelsen er beslutninger, som har en økonomisk effekt på alle medlemmerne. Her kræves det, at 7 medlemmer stemmer for et ændringsforslag (§ 7, stk. 2).

³ Til dette skal medtænkes, at det i HUR er normalt, at de kontrakter man indgår med entreprenører til busdriften ofte har 7-8 års varighed. Københavns Kommune kan derfor ikke bare lige nedlægge eller udvide en busrute under budgetvedtagelserne. Ofte går der et år inden en ændring eller en oprettelse træder i kraft.

Et problem med denne uigennemsigtige beslutningsstruktur har dog været, at kommunerne i HUR ikke føler en forpligtelse overfor beslutningerne taget i HUR. Det er dermed ”gratis” for lokalpolitikere i de deltagende kommuner m.fl. at kritisere eksempelvis ruteplanlægningen.

4.2 Indholdet i det nye lovforslag

Trafikselskaberne skal ifølge lovforslaget konkret ledes af en bestyrelse på højst 9 medlemmer. 6 af disse medlemmer vælges af kommunerne, mens Regionsrådet for Region Hovedstaden og Regionsrådet for Region Sjælland vælger 1 medlem hver. Det sidste medlem vil Københavns Kommune være garanteret i forhold til den netop indgåede stemmeaftale mellem regeringen, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet samt Det Radikale Venstre. I denne stemmeaftale pointeres det, at den kommune der yder det største bidrag til trafikselskabet er sikret repræsentation i bestyrelsen.⁴

Da trafikselskabets fælles administration og de regionale busruter finansieres af kommunernes udviklingsbidrag på 100 kr. pr. indbygger til regionerne, vil Københavns Kommune - selv efter kommunesammenlægningerne - være den største bidragyder til Trafikselskab Sjælland. Udviklingsbidraget beløber sig til ca. 50 mio. kr. årligt for Københavns Kommune.

De øvrige kommunale medlemmer til bestyrelsen vælges konkret af repræsentantskabet i trafikselskabet, som består af en repræsentant fra hver af de deltagende kommuner, og som formelt har fået delegeret kompetence hertil af den respektive kommunalbestyrelse.

Således skal repræsentantskabet godkende finansieringsform og vedtægter, mens det herudover er uklart, hvilken indflydelse repræsentantskabet har på andre områder. I den sammenhæng bør det ligeledes nævnes, at lovforslaget lægger op til, at Transport – og Energiministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i fællesskab vil fastlægge en standardvedtægt for trafikselskaberne. Denne standardvedtægt vil indeholde en nærmere beskrivelse af repræsentantskabets mulighed for veto i finansierings spørgsmål.

På nuværende tidspunkt forekommer det mest realistisk, at den kommende bestyrelse får langt den altovervejende kompetence og indflydelse i forhold til det kommende Trafikselskab Sjælland. Dette skyldes, at det vil være det langt mest hensigtsmæssige og effektive beslutningsforum, på baggrund af de mange deltagere i repræsentantskabet. Herudover er der heller ingen tvivl om, at kun bestyrelsen vil blive konsulteret i forhold til selskabets daglige drift.

Udover at ændre på organiseringen af den politiske beslutningsstruktur på området for kollektiv trafik, ændrer lovforslaget dog også på den type beslutninger, både trafikselskab samt kommuner skal forholde sig til.

Således defineres det i lovforslaget, at Trafikselskab Sjælland skal forestå planlægningen af den regionale og lokale busbetjening. Mere specifikt skal regionerne selv oprette, fastlægge og finansiere de regionale busruter, mens de lokale busruter fastlægges og planlægges efter ønske fra kommunerne. Endvidere fremgår det af lovforslaget, at Takstfællesskabet som det kendes fra HUR, bliver omdannet til et aftalebaseret system.

⁴ http://www.trm.dk/sw637.asp?doc_guid={FD5A3CD2-B439-415F-AFAC-8AC4BEFAD0B7}

4.3 Politiske udfordringer for Københavns Kommune

I forhold til Københavns Kommunes grundlæggende interesse og tyngde i kollektiv trafik er beslutningen om permanent repræsentation i bestyrelsen central, og den fremtidige udfordring for Københavns Kommune i forhold til bestyrelsen synes at være at opnå en ledende rolle heri i forhold til at fremme de københavnske interesser.

I forhold til den fremtidige politiske beslutningsstruktur illustrerer ovenstående overvejelser omkring bestyrelse og repræsentantskab, at Københavns Kommune kan opnå betydelig indflydelse i bestyrelsen qua den kontinuitet det garanterede medlemskab vil sikre. Dette peger i retning af behovet for formuleringen af en strategi for, hvilke interesser og politikker Københavns Kommune skal fremme i bestyrelsen og på hvilken måde dette skal sikres.

Dette kunne konkret ske ved kortlægning af potentielle alliancepartnere med henblik på at mobilisere disse til støtte for de københavnske synspunkter på kollektiv trafik.

Det vurderes til gengæld ikke umiddelbart, at den ovenfor nævnte omdannelse af Takstfællesskabet vil skabe store udfordringer for Københavns Kommune, idet den kollektive trafik allerede er pålagt en stigningsbegrænsning i form af, at taksterne kun må stige med den almindelige pris- og lønudvikling.

Udfordringer i forbindelse med busdriften

I forhold til HUR medfører omdannelsen af busbetjeningen i det nye lovforslag generelt en betragtelig udfordring for Københavns Kommune, der vil skulle forholde sig til spørgsmålet om serviceniveau og dermed også omkostningsniveau på en anderledes aktiv måde end under HUR.

Baggrunden herfor er, at kommunen med lovforslaget bliver trafikbestiller af både interne og eksterne buslinier (se herunder). En tilknyttet udfordring er det politiske valg om, hvorledes denne nye rolle skal håndteres om kommunen skal anvende trafikselskabets ekspertise på buslinieområdet eller alternativt opbygge denne ekspertise selv?

Ovenstående repræsenterer en stor udfordring for Københavns Kommune, og udfordringen involverer også håndteringen af særlige former for buskørsel som handikapkørsel og øvrig lovhjemlet buskørsel som skolebuskørsel, som på nuværende tidspunkt ligeledes håndteres af HUR.

Med henblik på at specificere de konkrete udfordringer yderligere, kan der sondres mellem tre former for buskørsel (se kap. 3), der skaber hver sin politiske udfordring for Københavns Kommune:

Interne busruter:

Omfanget af disse skal som nævnt bestemmes af den enkelte kommune, der også alene finansierer denne.

Den fremtidige udfordring for Københavns Kommune i forhold til de interne busruter, bliver at få defineret det ønskede serviceniveau samt at afveje denne overfor den konkrete økonomi, der er til rådighed til kollektiv trafik.

Endvidere bliver det en udfordring at sikre en langsigtet planlægning af den kollektive trafik, hvor udviklingen spiller sammen med kommunens øvrige indsatsområder i forhold til kollektiv trafik som metro, regulering af biltrafikken mv.

Eksterne busruter:

Den politiske udfordring for Københavns Kommune bliver at sikre, at der bliver truffet beslutning om et, i Københavns Kommunes perspektiv, fornuftigt serviceniveau.

I forhold til Københavns Kommune grundlæggende interesse i et højt serviceniveau for kollektiv trafik, kan dette meget vel blive et spørgsmål om sikring af de øvrige kommuners deltagelse i buslinierne i tilstrækkeligt omfang.

I forhold til de eksterne busruter og sikringen af et tilstrækkeligt serviceniveau, vil det endvidere blive en udfordring at sikre den tilstrækkelige politiske opmærksomhed i Københavns Kommune – specielt i finansieringsmæssigt øjemed. Hermed tænkes på den grundlæggende præmis, at lokale politiske hensyn kan komme til at veje tungt, når der kun er en begrænset mængde midler til rådighed. Med andre ord kan de interne busruter få forrang frem for de eksterne busruter, til trods for at dette ikke objektivt set er kommunens interesse.

Under HUR var dette ikke et presserende problem, idet HUR forestod prioriteringen, og idet HUR's politiske beslutningsstruktur i forhold til ruteplanlægningen som nævnt har et teknisk-administrativt præg. Denne mulighed er ikke til stede, når finansiering og ansvar følges tæt ad, som det er udformet i lovforslaget.

Regionale busruter:

I lovforslaget lægges der op til, at disse busruter skal finansieres af regionerne, mens serviceniveauet bestemmes af trafikselskabet.

I og med at der kun er defineret 6 regionale busruter i hovedstadsområdet, står Københavns Kommune umiddelbart med en hovedudfordring:

- Hvorledes opnås den maksimale mængde regional kollektiv trafik i Københavns Kommune?

I og med at beslutningen om linieføring og frekvens m.v. forventes at blive forestået af Trafikselskabets bestyrelse, så peger ovenstående hovedudfordring på behovet for formulering af en overordnet strategi for politisk indflydelse i Trafikselskabets bestyrelse, som det også blev nævnt ovenfor.

Dermed kan Københavns Kommunes hovedudfordring i bestyrelsen i forhold til de regionale busruter nuanceres til at få den maksimale mængde kollektiv trafik til gavn for Københavns Kommunes infrastruktur. Heri indgår også, at de regionale busruter ofte fungerer som fødelinier for Københavns Kommunes lokale trafik og derfor kan mængden af trafik i de københavnske busser godt afhænge af omfanget heraf.

Forholdet mellem bus og metro

En anden central udfordring for Københavns Kommune, dog længere frem i fremtiden end 2007, omhandler det fremtidige forhold mellem bus og metro. Dette bunder i, at det nye lovforslag lægger

ansvaret for de interne busruter i den enkelte kommune. I forhold til udbygningen af metroen medfører dette, at en eventuel besparelse på de interne busruter (nedlæggelse af buslinier), alene vil skulle gennemføres politisk af Københavns Kommune og ikke – som i dag - af HUR, på grund af kommunens nye rolle som trafikbestiller.

Det kan være problematisk, idet brugerne kan opfatte prioriteringen af metro frem for busser som en serviceforringelse, som direkte kan henføres til en politisk beslutning i Københavns Kommune.

En sammenlignelig problemstilling er principielt gældende i forhold til de eksterne busruter, hvor det kan være politisk vanskeligt at nedlægge busruter sammen med kommuner, der har store interesser i disse busruter. I disse tilfælde vil der ligeledes kunne komme et politisk pres om opretholdelse af disse ruter på trods af, at disse er urentable grundet metroens udbygning.

Det bemærkes, at der også kan være visse fordele forbundet med ovenstående problemstilling, idet Københavns Kommune fremover vil have en øget direkte indflydelse på tilrettelæggelsen af bustrafikken indenfor Københavns Kommune. Dermed opnås en større politisk indflydelse på kommunens samlede trafikpolitik.

Planlægning af den kommunale bustrafik

I lovforslaget lægges der op til, at den tekniske kompetence med henblik på koordinering af den kollektive trafik mv. skal placeres i trafikselskabet, mens kommunerne kun skal stå for den overordnede planlægning af bustrafikken, så som frekvens samt nedlæggelse/oprettelse af buslinjer. Der foreligger derfor pt. ikke et reelt argument for at Københavns Kommune skal opbygge et væsentligt vidensapparat, med hensyn til den tekniske kompetence i kommunen.

Det kan dog vurderes, hvorvidt kommunen skal være i stand til at kvalificere trafikselskabets beregninger og vurderinger. Endvidere er det sandsynligt, at kommunens øgede direkte ansvar for den kollektive trafik vil medføre en højere grad af politisering omkring emnet, hvorfor det eventuelt vil være nødvendigt at afsætte midler til et udvidet behov for udarbejdelse af politisk beslutningsmateriale samt vedligeholdelse af eksterne kontakter til nabokommuner og øvrige alliancepartnere.

Aalborg Kommune har erfaring med rollen som trafikbestillere. Aalborg Kommune sidder i dag med den samlede tekniske kompetence omkring tilrettelæggelsen af den kollektive lokale bustrafik. Endvidere opleves det kollektive trafikområde som meget politiseret i Aalborg, og der bruges meget tid på udarbejdelse af det politiske beslutningsgrundlag. Således er der i dag en enhed på 7 personer som bl.a. udarbejder grundlag til politiske beslutninger omkring kollektiv trafik, koordinering af kollektiv trafik, udarbejdelse af tidsplaner for busruter etc.

5. Opsummering

Københavns Kommune står sammen med de andre aktører på den trafikpolitiske scene overfor nogle store udfordringer de kommende år. Dette paper har primært fokuseret på Københavns Kommune, men de udfordringer, Københavns Kommune står overfor er generaliserbare.

Set med Københavns Kommunes øjne, så er svækkes de overordnede trafik- og lokaliseringspolitikker af et kommunebaseret trafikselskab, som ikke direkte er knyttet til de andre trafikaktører eller til landsplandirektivmyndigheden. Omvendt ligger der en åbenlys mulighed for

staten til at træde i karakter og styrke sammenhængen. Den sammenhæng HUR oprindeligt var udset til at varetage.

Ser vi på de enkelte aktører i forhold til kommunen, så skal **Københavns Kommune**

- Blive en professionel trafikbestiller. Når det bliver Borgerrepræsentationen som skal tiltræde en køreplan med dertil hørende finansiering, så vil kravet til kommunens eget beredskab blive styrket. Der ligger en udfordring for kommunerne og trafikskabet at finde en fornuftig arbejdsdeling.
- Sikre de overordnede trafik- og lokaliseringspolitiske synspunkter, både overfor trafikskabet og overfor Staten. De kommunale og statslige interesser på Sjælland er ikke nødvendigvis identiske eller indbyrdes harmoni. Her ligger en udfordring at udnytte bestyrelsesposten i trafikskabet.

Det nye **trafikskab** står også overfor en anden virkelighed end f.eks. HUR gør i dag. Kravet til at være den positive medspiller overfor kommunerne vil bl.a. afhænge af, hvordan man løfter opgaven med

- At levere troværdige og forståelige beslutningsoplæg til kommunerne. Med den fremlagte beregningsmodel for omkostningerne, står trafikskabet overfor en pædagogisk opgave, som også omfatter etablering af datasæt, vi ikke har i dag.
- At formidle samarbejdet på tværs af kommunegrænserne i køreplanssamarbejdet. I det meste af den nuværende HUR-område går buslinierne på kryds og tværs af kommunegrænserne og med kommunerne som fremtidige bestillere af trafik vil dialogen mellem kommunerne og trafikskabet blive afgørende for en ordentlig trafikbetjening af regionens borgere og erhvervsliv.

Staten får en langt mere aktiv og direkte rolle at spille, da det bliver statens opgave at lave

- En sammenhængende plan for den kollektive trafik. Man kunne alternativt lave et selskab for den kollektive trafik, som det kendes fra udlandet, men Regeringen valgte de mange selskaber for selv at stå for den centrale planlægning.
- Trafikplanen kan ikke stå alene, den skal kombineres med den øvrige fysiske planlægning, hvilket i fremtiden skal ske i Miljøministeriet, hvor den nuværende regionplan skal udmøntes i landsplandirektiver.
- Endelig står staten for at etablere et forståeligt og gennemskueligt takst- og indtægtsfordelingssystem, som formår at favne både de geografiske og systemmæssige udfordringer. Kravet er at brugerne fortsat skal opleve "en rejse – en billet". I dag har HUR den samlede takstkompetence og indtægterne fordeles efter fælles overenskomst. I fremtiden skal kommunerne have busandelen af de samlede billetindtægter. Her gælder også, at der vil blive stillet store krav til den pædagogiske fremstilling og til kvaliteten i de bagved liggende datasæt.