

Statslige og kommunale mål/midler i trafik- og miljøplanlægning

I dag udføres ca. 40% af vejtrafikken i bymæssige områder, og trafik anlæg optager omkring 25% af byernes areal og udgør dermed markante indslag i bybilledet. Op mod 60% af alle trafikuheld sker i byerne. Især kommer mange cyklister og fodgængere til skade.¹

5% fald i gennemsnitshastighederne i byerne -- svarende til 2,5 km/t -- vil ifølge erfaringer fra TØI føre til en 18% reduktion i antallet af ulykker med trafikdræbte.²

De overordnede politiske målsætninger er at få reduceret antallet af dræbte og tilskadekomende i trafikken med 40-45% indenfor en 12-årig periode med start i 1988.³

Baggrunden for paperet

Konklusionerne i dette paper er primært hentet fra en rapport udført ved Trafikforskningsgruppen på Aalborg Universitet i 1996/1997. Intentionerne med denne rapport var at beskrive, i hvor høj grad de danske kommuners trafik- og miljøplanlægning og de deraf afledte enkelte kommunale anlægs-projekter tager udgangspunkt i overordnede statslige målsætninger på trafik- og miljøområdet og har en målbar effekt. Rapporten indeholder effektvurderinger af trafiksikkerheden i syv udvalgte kommunale anlægsprojekter i fem forskellige kommuner støttet direkte af Miljøministeriets Trafik- og miljøpulje, 1992. Samtidig indeholder rapporten en analyse af trafik- og miljøplanlægningens rolle i de fem kommuner. Endelig er der foretaget en lidt bredere analyse af trafik- og miljøplanlægningens betydning i de 53 andre kommuner, der har modtaget støtte fra Trafik- og miljøpuljen i perioden 1992-1995.

Konklusionerne er endvidere hentet fra en afgangsrapport af Carsten Jahn Hansen ved Trafikforskningsgruppen på Aalborg Universitet i 1997. Denne rapport er et dybgående casestudie omhandlende Haslev kommunes trafik- og miljøplanlægning frem til 1990'erne. Haslev kommune har via to puljetildelinger modtaget 3.768.000 kr i støtte fra Trafik- og miljøpuljen til gennemførelsen af en række anlægsprojekter i Haslev i 1993-94.

Perspektivering

Konklusionerne i førnævnte rapporter giver anledning til en række principielle overvejelser. Specielt i den situation hvor staten vælger at introducere procesorienterede værktøjer som f.eks. trafik- og miljøhandlingsplanlægning overfor kommunerne som styringsmetode til indfrielse af overordnede statslige politiske målsætninger. Herunder præsenteres en række af de faktorer, der viser sig at have en betydelig indflydelse, når trafik- og miljøhandlingsplanlægningen møder den kommunale virkelighed - en virkelighed der på nogle områder ligger langt fra den formelle virkelighed, som udgøres af planlægningsværktøjer og politiske mål m.m.

¹ Trafikministeriet (1993): "Trafik 2005, Problemstillinger, mål og strategier", side 64.

² Trafikministeriet: "Strategiplan 1995-2000", side 29.

³ Færdselssikkerhedskommissionen (dec. 1988): "Færdselssikkerhedspolitisk handlingsplan", betænkning nr. 1157, side 31.

Trafik- og miljøhandlingsplanlægningens samspil med andre kommunale plansystemer:

- Kommunalbudgetets rytme og den 4-årige valgperiode (Beslutninger tages i "år 2 og 3");
- Konflikter mellem sektorplaner;
- Relevans i forhold til mål/midler i den sammenfattende kommuneplanlægning.

Trafik- og miljøhandlingsplanlægningens samspil med kommunale ressourcer:

- Tidshorisont;
- Embedsmændenes kompetence, motivation og uddannelsesniveau;
- Inddragelse af eksterne rådgivere;
- Succeskriteriers objektive målbarhed, gennemførelse af effektmålinger samt opfølgning og revision af planlægningen.

Trafik- og miljøhandlingsplanlægningens samspil med andre forhold:

- Behovet for fysiske markeringer;
- Kommunens konkurrencesituation;
- Lokale/interne forhold i kommunen (F.eks. byjubileum, byens størrelse/trafikbelastning);
- Borgerinddragelse.

Disse faktorer indikerer, at kommunerne i høj grad planlægger med udgangspunkt i andre forhold end netop parametrene *trafiksikkerhed, energiforbrug, luftforurening, støj, utryghed og barrierevirkning* samt *det visuelle miljø*⁴, som var hjørnестene i trafik- og miljøhandlingsplanlægningen initieret af Trafik- og miljøpuljen. Dermed kan de overordnede statslige mål og den oprindelige hensigt med planlægningsværktøjet ofte tilsidesættes. At dette i realiteten også er tilfældet i en række enkelte tilfælde dokumenteres i rapporterne.

Generelt om Trafik- og miljøpuljen

Hver af de 87 projektansøgninger, der i perioden 1992-1995 fik penge fra Trafik- og miljøpuljen, bestod af en række mindre projekter (herefter kaldet delprojekter; red.). I alt er optalt 145 delprojekter. Nedenstående oversigt viser endvidere, at ca. 80% af de støttede projekter var rene anlægsprojekter, og at alle delprojekterne på nær ét blev realiseret i bymæssige omgivelser. Af de 145 delprojekter havde ca. 60% det primære formål at reducere uheld. De totale statslige udgifter til projekterne i perioden 1992-1995 androg 154,311 mio. kr.

Af de 53 kommuner, der fik støtte fra Trafik- og miljøpuljen, fik 34 kommuner kun støtte én gang - denne gruppe fik i alt 97,823 mio. kr svarende til ca. 63% af den samlede puljesum. Gruppen af kommuner, der fik støtte to gange, udgøres af Herning, Haslev, Gladsaxe, Roskilde, Randers, Nakskov, Lyngby, Køge, København og Kolding - denne gruppe fik i alt 38,786 mio. kr svarende til ca. 25% af den samlede puljesum. Gruppen af kommuner, der fik støtte tre gange, udgøres af Aalborg, Holbæk og Thisted - de fik i alt 14,073 mio. kr svarende til ca. 9% af den samlede puljesum. Gruppen af kommuner, der fik støtte fire gange bestod af Fredericia, Århus, Vejle, Sønderborg, Odense og Horsens - de fik i alt 44,965 mio. kr svarende til ca. 29% af den samlede puljesum.

⁴ Miljøministeriet (april 1992): "Miljø og trafik i kommuneplanlægningen", side 13.

| Hovedprojekt, Type: (Anlæg/Projektering/Kampagne/ Evaluering) | Hovedprojekt, Område: (By/Kryds/etc.) | Delprojekterne, Primære formål: | Delprojekterne, Indhold: |
|--|--|---|---|
| Anlæg 68 projekter | Bymidten 36 projekter | Glidende trafikafvikling 3 delprojekt-ansøgninger | Cykelstier/cykelbaner 35 delprojekt-ansøgninger |
| Anlæg/Kampagne 11 projekter | Del af byen 6 projekter | Reduktion af miljøbelastning 42 delprojekt-ansøgninger | Trafiksanerering 16 delprojekt-ansøgninger |
| Anlæg/Evaluering 3 projekter | Enkelt trafikvej 26 projekter | Reduktion af uheld 83 delprojekt-ansøgninger | Krydsændring 14 delprojekt-ansøgninger |
| Anlæg/Kamp./Eval. 1 projekt | Enkelte kryds 1 projekt | Støjreduktion 1 delprojekt-ansøgning | Opbygning af rundkørsel 9 delprojekt-ansøgninger |
| Anlæg/Projektering 1 projekt | Flere trafikveje 1 projekt | Visuel restaurering 5 delprojekt-ansøgninger | Generel hastighedsreduktion 5 delprojekt-ansøgninger |
| Kampagne 1 projekt | Hele byen 3 projekter | Øget mobilitet 1 delprojekt-ansøgning | P-søgesystem 1 delprojekt-ansøgning |
| Projektering 2 projekter | Hele kommunen 1 projekt | | Busprioritering o.lign. 5 delprojekt-ansøgninger |
| | Kryds 4 projekter | | Sivegader 5 delprojekt-ansøgninger |
| | Kryds/Trafikvej 1 projekt | | Diverse projekter 47 delprojekt-ansøgninger |
| I alt: | I alt: | I alt: | I alt: |
| 87 projekter | 87 projekter | 145 delprojekt-ansøgninger | 145 delprojekt-ansøgninger |

Figur 1. Oversigt over Trafik- og miljøprojekternes karakter og formål.

Konklusioner - planlægningsniveauet

Den brede analyse af kommunal trafik- og miljøplanlægning⁵ viste, at kommunerne både formelt og reelt kun i meget ringe omfang tog udgangspunkt i overordnede statslige trafik- og miljømålsætninger. Analysen viste også, at den kommunale trafik- og miljøplanlægning opererede med en meget kort tidshorisont (ofte en kommunal valgperiode). Trafik- og miljøplanlægningen var endvidere meget kontekstafhængig (ofte bundet op på enkelte større anlægsprojekter). Endelig viste analysen, at mange kommuner havde svært ved at få etableret og fulgt op på trafik- og miljøplanlægningen. Resultaterne fra den mere omfangsrige analyse af fem udvalgte kommuner understøtter disse resultater.

| <i>AAU rapport, 9. semester, 1996-97</i> | Statslige mål | Lokale mål | Statslige/lokale mål |
|---|----------------------|-------------------|-----------------------------|
| Opfylder jeres trafik- og miljøplanlægning overvejende lokale trafiktekniske mål eller de overordnede målsætninger fra staten? | 10 % | 84 % | 6 % |

Figur 2. Uddrag af svar fra telefoninterviews med 53 kommuner, der fik støtte fra Trafik- og miljøpuljen.

| <i>AAU rapport, 9. semester, 1996-97</i> | Ja | Nej | Ikke muligt at besvare |
|--|-----------|------------|-------------------------------|
| Har kommunen afsat ressourcer i budgetåret 1997 trafik- og miljøhandlingsplanlægning? | 50 % | 48 % | 2 % |

Figur 3. Uddrag af svar fra telefoninterviews med 53 kommuner, der fik støtte fra Trafik- og miljøpuljen.

En gennemgang af nyere danske og udenlandske forvaltningsteorier inden for offentlig planlægning, administration og styring viste, at der eksisterede en teoretisk viden om, hvordan og

⁵ Baseret på telefoninterviews med alle 53 kommuner.

hvorfor “plan-lægningsværktøjer” som f.eks. trafik- og miljøplanlægning ikke altid fungerer mellem forskellige forvaltningsniveauer, internt i forvaltninger samt mellem forvaltninger og samfund. Disse forvaltningsteorier blev derefter anvendt til tolkning af interviewudsagn fra 12 personer fra relevante forvaltninger i de udvalgte kommuner og i centraladministrationen.

I denne sammenhæng indikerer analysen, at ideen om nytten af statsligt udarbejdede anvisninger som styringsredskab for trafik- og miljøplanlægning ikke direkte hænger sammen med den det facto magtdeling, der eksisterer mellem stat og kommune i Danmark. *Resultatet bliver lidt forenklet, at den danske stat gerne må vedtage og udarbejde redskaber til overordnede politiske trafik- og miljømålsætninger - Men berøres kommunernes råderum, bliver de overordnede statslige målsætninger kun implementeret i kommunerne i det omfang, det ikke koster kommunerne flere penge/ressourcer, end der lokalt er budgetteret med, eller kun i det omfang kommunernes udgiftsramme bliver forøget fra centralt hold.*

Konklusioner - delprojekterne

En effektvurdering af trafiksikkerheden i de syv delprojekter i de fem kommuner viste, at det kun i ét af de udvalgte kommunale delprojekter var muligt statistisk at dokumentere en positiv trafiksikkerhedseffekt af delprojektet. En gennemgang af kommunernes egne evalueringer af disse delprojekter viste, at brugen af indirekte trafiksikkerhedsmål som hastighedsmålinger var langt mere udbredt end direkte målinger som f.eks. optællinger af uheld.

| AAU rapport, 9. semester, 1996-97 | Projekt-type | Kommunal Bevilling (mio. kr) | TM-pulje tilskud (mio. kr) | %-ændring i uheld (+ flere uheld - færre uheld) | %-ændring i personskader (+ flere skader - færre skader) | Forskel i ÅDT | Effektvurdering lavet? |
|--|------------------------------------|------------------------------|----------------------------|---|--|---------------|------------------------|
| Aalborg: Borgergade/Grotumsgade | Cykelstier | 1,600 | 1,600 | + 10 % usikker | + 48 % usikker | - 18 % (-39%) | Ja |
| Roskilde: Jernbanegade | Cykelstier | 2,525 | 2,425 | + 49 % sandsynlig | - 42 % usikker | - 19 % | Nej |
| Haslev: Stationspladsen m.m. | Trafiksanering | 0,437 | 0,374 | * | * | * | Ja/Nej (kun hast.) |
| Haslev: Jernbanegade m.m. | Sivegade/Miljøprioriteret gen.fart | 1,608 | 1,373 | * | * | * | Ja/Nej (kun hast.) |
| Fredericia: Danmarksgade | Krydsændring | 0,555 | 0,555 | - 47 % sandsynlig | - 77 % sikker | - | Nej |
| Fredericia: Norgesgade | Krydsændring | 0,555 | 0,555 | + 1 % usikker | + 62 % usikker | - | Nej |
| Ringsted: Nørregade | Sivegade/Miljøprioriteret gen.fart | 1,600 | 1,400 | - 23 % usikker | - 46 % usikker | - 18 % | Ja/Nej (kun hast.) |

Figur 1.3. Summarisk overblik over delprojekterne, 2 år før start og 2 år efter færdiggørelse. *Haslev, se side 6.

Figur noter: 10 % signifikansniveau = usikker ændring
5 % signifikansniveau = sandsynlig ændring
1 % signifikansniveau = sikker ændring

En teoretisk gennemgang af emneområdet trafiksikkerhed viste derudover, at der kun var meget lidt dansk empirisk forskning i trafiksprings betydning for lokale ændringer i trafiksikkerheden i byom-

råder. Ligeledes var der meget ringe tilgængelig dansk empirisk baseret viden om udviklingen i uheldstal, når forholdet mellem de forskellige trafikantgrupper ændrer sig. Endelig var det værd at bemærke at den empiriske enighed, der er om det gavnlige ved generelle hastighedsreduktioner, har haft svært ved at vinde fodfæste i de danske kommuners trafikprojekter.

Konklusioner - casen i Haslev

En efterfølgende gennemgang af casen i Haslev viste, at det i høj grad var samspillet og udviklingen af lokale/kommunale politiske, økonomiske, tekniske, og organisatoriske forhold, der over en længere årrække (mere end 15 år) fremtvang en mere konkret prioritering af trafik- og miljøproblemer i Haslev. Den lokale trafik- og miljøhandlingsplan for Haslev kommune var et formelt biprodukt af denne situation - men nødvendig for at kunne opnå støtte fra trafik- og miljøpuljen. Sammenholdes de officielle/formelle mål i Haslevs trafik- og miljøhandlingsplan med de reelle overvejelser hos politikere, embedsmænd, interessenter og borgere fås følgende situation:

Den formelle situation:

- *Trafik: Målsætningen er mindskelse af trafikken i Jernbanegade.*
- *Støjbelastning: Målsætningen er støjreduktion på Jernbanegade, Sofiendalsvej, Ringstedvej og Lysholm Allé.*
- *Barriereeffekt og utryghed: Målsætningen er mindskelse af barriere- og tryghedsproblemerne på Jernbanegade, Stationspladsen, Sofiendalsvej, Themstrupvej, Allégade, Ringstedvej og Lysholm Allé.*
- *Trafiksikkerhed: Målsætningen er færre trafikuheld på Stationspladsen, Jernbanegade, Ringstedvej og Lysholm Allé.*
- *Det visuelle miljø: Målsætningen er forbedring af det visuelle miljø på Stationspladsen, Jernbanegade, Ringstedvej og Lysholm Allé.*

Den reelle situation:

- *Handelsstandens ændrede opfattelse af byens konkurrencesituation, jævnfør opførelsen af et nyt Bilka i Næstved.*
- *Valget af en ny formand for teknisk udvalg.*
- *De implicerede veje og gaders belægningstilstand gør, at det alligevel bliver nødvendigt at gøre noget.*
- *Byens 125 års jubilæum.*
- *En række aktivisters vedholdende arbejde for en trafiksanering af Haslev by.*

Casestudiet viser imidlertid også, at først da man fik fat i ekstern rådgivning fra et konsulentfirma var det muligt at skabe en bred politisk opbakning omkring anlægsinvesteringerne i Haslev. Haslev kommune havde ikke selv ekspertise og ressourcer til at starte en planlægningsproces op og heller ikke ressourcerne til at lave en trafik- og miljøhandlingsplan samt den efterfølgende detailprojektering af delprojekterne. Trafik- og miljøforbedringerne i Haslev, som de blev realiseret jævnfør trafik- og miljøhandlingsplanen, bestod primært af en renovering af hovedgaden (Jernbanegade) og en plads i Haslev centrum (Stationspladsen). Sekundært af en række punktvisse trafiksaneringer i den øvrige del af Haslev by. Resultaterne af trafik- og miljøhandlingsplanens realisering er herunder søgt beskrevet.

Trafikken på Jernbanegade formodes at være reduceret i et væsentligt omfang. Samtidig er der sket hastighedsreduktioner på både Jernbanegade og parallelgaderne. Der formodes at være sket støjreduktioner på Jernbanegade samt mindskning af barriere- og utryghedsproblemer på Jernbanegade og Stationspladsen. Det visuelle miljø vurderes at være forbedret på Jernbanegade og Stationspladsen.

For de resterende projekter vurderes effekten enten at være uændret eller uvis. Kommunens hidtidige evaluering af projekterne tager udgangspunkt i hastighedsmålinger og ÅDT. Men en ændring af gennemsnitshastigheden var ikke et formelt og direkte mål med handlingsplanen. En gennem-

gang af målsætninger og målopfyldelse for trafik- og miljøhandlingsplanen er vist herunder. Gennemgangen er i høj grad præget af mangler i datagrundlaget. Haslev kommune har endnu ikke taget initiativ til en samlet evaluering af de projekter, der modtog støtte fra Trafik- og miljøpuljen - et initiativ som kommunen har forpligtet sig til overfor Miljøministeriet.

| <i>Gade/ vej</i> | <i>Målsætning</i> | <i>Målsætning opfyldt? ("Ja", "Nej" eller "Vurdering ikke mulig")</i> |
|--|---|---|
| <i>Trafik:</i> | | |
| Jernbanegade | Reduktion til ca. 3.000 ÅDT | (Ja) Sandsynligt i sydlige ende, ellers (Vurdering ikke mulig) |
| <i>Støj:</i> | | |
| Jernbanegade | Reduktion på 3,5-4,5 dB(A) | Vurdering ikke mulig |
| Sofiendalsvej | Reduktion på 1 dB(A) | Vurdering ikke mulig |
| Ringstedvej | Reduktion på 1-2 dB(A) | Vurdering ikke mulig |
| Lysholm Allé | Reduktion på 1-2 dB(A) | Vurdering ikke mulig |
| <i>Barriere og utryghedsproblemer:</i> | | |
| Jernbanegade | Minskelse | Ja |
| Stationspladsen | Minskelse | Ja |
| Sofiendalsvej | Minskelse | Vurdering ikke mulig |
| Themstrupvej | Minskelse | (Ja) lille forbedring i sydlige ende, ellers (Vurdering ikke mulig) |
| Allégade | Minskelse | (Ja) lille forbedring i sydlige ende, ellers (Vurdering ikke mulig) |
| Ringstedvej | Minskelse | Vurdering ikke mulig |
| Lysholm Allé | Minskelse | Vurdering ikke mulig |
| <i>Trafiksikkerhed:</i> | | |
| Jernbanegade | <ul style="list-style-type: none"> • Reduktion i personskadeuheld på 50 % over fem år • Reduktion i samlet antal uheld på 25-30 % over fem år | Vurdering ikke mulig |
| Stationspladsen | Reduktion i samlet antal uheld | Vurdering ikke mulig |
| Ringstedvej | Reduktion i samlet antal uheld, særligt personskade | Vurdering ikke mulig |
| Lysholm Allé | Reduktion i samlet antal uheld, særligt personskade | Vurdering ikke mulig |
| <i>Det visuelle miljø:</i> | | |
| Jernbanegade | Væsentlig forbedring | Ja |
| Stationspladsen | Væsentlig forbedring | Ja |
| Ringstedvej | Forbedring | Nej |
| Lysholm Allé | Forbedring | Nej |

Figur 4. Samlet oversigt over målopfyldelse.