

Kommunal transportplanlægning - status og perspektiver

Udført for Transportrådet, juli 1999

Konsulent, sociolog Niels Helberg

Helberg Analyse og Planlægningsrådgivning

Formål og metode

Projektets hovedformål har været at gennemføre en kortlægning og analyse af de kommunale aktiviteter, der sigter på at effektivisere transportsystemet, herunder ved at optimere de positive effekter og reducere de negative effekter.

Baggrunden herfor er den fortsatte stigning i transportarbejdet med bil. Denne stigning vil efter alt at dømme fortsætte i de kommende år, og det vil betyde stigende trafikale og miljømæssige problemer – ikke kun i storbyområderne, men også i de mellemstore danske byer, som mere og mere mærker de uønskede følger af den stigende biltrafik.

Således er CO₂-udslippet fra trafikken steget med ca. 16% i perioden 1988-1996, og Vejdirektoratets trafikindeks for biler er steget med 32 procent i perioden 1988-1998. Trafikindekset for cykeltrafikken er i samme periode faldet med ca. 16 procent, trods mange forsøg på at forbedre forholdene for cyklisterne

Spørgsmålet er, om planlægningsinitiativer og konkrete aktiviteter på det kommunale niveau kan bidrage til at effektivisere det samlede transportsystem. Det kan være ved hjælp af kommuneplanlægningen - gennem en samordnet regional lokaliserings- og transportpolitik, det kan være gennem udarbejdelse af særlige temaplaner på trafikområdet, og det kan være gennem forskellige initiativer til påvirkning af virksomheders og borgeres trafikale adfærd.

I undersøgelsen ses nærmere på de mellemstore kommuner, som i løbet af 90'erne er begyndt at inddrage trafik- og miljøproblemer i deres planlægning. Den grundlæggende hypotese er, at trafikplanlægningen i danske kommuner kan beskrives ud fra tre grundlæggende "idealtyper":

Vækstbaseret transportplanlægning (den ubegrænsede infrastrukturudbygning)

Denne type betegner en trafikplanlægning, hvis hovedformål er at skaffe infrastruktur i et omfang og en kvalitet der giver god plads til en forventet udvikling i privatbilisme og godstrafik. Denne type af planlægning var først og fremmest fremherskende i 60' og 70'erne. Ideologien bag planlægningen er, at privatbilen repræsenterer fremtidens transportform, som forudsætning for økonomisk vækst og velfærd. Resultatet af denne planlægning er de fleste steder blevet et effektivt, velfungerende og til tider overdimensioneret vejnet, som i høj grad har styrket privatbilens konkurrencefordele i forhold til den kollektive trafik.

Problembaseret transportplanlægning (reduktion af trafikens uønskede effekter)

Hovedformålet kan betegnes som en oprydning efter den kraftige trafikudvikling, hvis uønskede effekter for miljøet og sikkerheden først for alvor kom på dagsordenen i forbindelse med den første oliekrise i begyndelsen af 70'erne.

De uønskede effekter var i første omgang trafikulykker og energiforbrug. Senere er fokus flyttet fra energiforbrug til emissioner og støj, senere suppleret med ønsket om at undgå barriereeffekter og ødelæggelse af det visuelle miljø. Senest er ønsket om at begrænse det stigende CO₂-udslip fra trafikken kommet højt på den politiske dagsorden

Behovsbaseret transportplanlægning (prioritering af konstaterede transportbehov)

Denne planlægningstype er i første omgang et postulat, idet den ikke umiddelbart kan findes i virkeligheden, bortset fra i mindre skala i et antal udviklingsprojekter. Filosofien bag den behovsbaserede planlægning er, at en planlægning på transportområdet må have som sit vigtigste mål at afbalancere behovene for hurtig og effektiv transport med behovene for at minimere transportens uønskede konsekvenser.

Konsekvensen af en sådan tankegang er, at transportplanlægningen dels skal forholde sig mere præcist til de behov for transport, der skal opfyldes, og dels at den skal rumme en konkret afvejning og prioritering af transportbehovene i forhold til transportens uønskede effekter. Den faktiske planlægning vil normalt være en blanding af flere typer.

Den anvendte metode er en kombination af litteraturstudier og dybdeinterviews med involverede parter i planlægningsprocesserne. Litteraturstudierne har fortrinsvis været kommunale plan- og projektdokumenter, mens interviewene har været med kommunalpolitikere, kommunale trafikplanlæggere og andre embedsmænd samt udvalgte borgere.

I undersøgelsen indgår 91 plan- og projektdokumenter og 32 kvalitative interviews med 35 personer fra 6 udvalgte kommuner.

De undersøgte kommuner

Kommunerne er Albertslund, Herning, Hillerød, Svendborg, Sønderborg og Vejle – udvalgt på baggrund af deres størrelse, geografiske spredning og ”interessante” aktiviteter på trafik- og miljøområdet.

Albertslund (29.400 indbyggere, 2.300 hektar)

Albertslund er en nyere forstadskommune til København, beliggende i ”Roskildefingeren” mellem Glostrup og Høje-Taastrup Kommuner. Kommunen har S-togs- og motorvejsforbindelse til Københavns centrum og ligger i øvrigt centralt placeret i forhold til hele Vestegnens motorvejsnet mod Roskilde, Odense, Rødby, Helsingør og Ørestaden. De kollektive trafikforbindelser er ensidigt rettet mod København og Høje-Taastrup, og der mangler således forbindelser på tværs af ”fingrene” mod de store arbejdspladskoncentrationer i Ballerup-Skovlunde-Gladsaxe områderne samt Avedøre Holme.

Kommunen er udbygget i 60’erne og 70’erne – fortrinsvis med tæt-lavt boligbyggeri og etageboliger. I kommunen ligger desuden to større og et mindre erhvervsområde. Kommunen er i dag stort set fuldt udbygget. I forbindelse med udbygning af vejnettet i 60’erne anlagdes et selvstændigt stinet for gående og cyklister. Stinettet dækker hele kommunen med et system af fuldt separerede stier, der krydser trafikerede veje i niveaufri skæringer, og som forbinder boligområderne med skoler, institutioner og en stor del af arbejdspladserne.

Både kommuneplan og trafikplan laves i Teknisk Forvaltning. En ændret struktur betyder, at der nu kun er to fag-afdelinger – en byudviklingsafdeling, hvorunder også trafikken hører, og en ejendomsafdeling. Miljøet har sin egen forvaltning sideordnet med Teknisk Forvaltning.

Herning (57.900 indbyggere, 54.200 hektar)

Herning Kommune er blandt de arealmæssigt største i Danmark. Ud over Herning by, der indgår med en række landsdels- og regionale funktioner inden for bl.a. erhverv, uddannelse, kultur, service og detailhandel, består kommunen af en række hurtigt voksende omegnsbyer til Herning, en række mindre byer med faldende befolkningstal og en række landsbyer beliggende i landzone, stort set uden nogen form for offentlig eller privat service.

Trafik- og miljøspørgsmål i Herning Kommune håndteres i to led:

- *Økonomi- og planlægningssekretariatet* i den centrale forvaltning med Økonomiudvalget som politisk udvalg. Her varetages de overordnede budget og planlægningsspørgsmål, herunder kommuneplanlægningen med bl.a. den overordnede trafikplanlægning.
- *Vejafdelingen* under teknisk forvaltning med Teknik- og Miljøudvalget som fagudvalg. En særlig planlægningsfunktion i vejafdelingen varetager den mere detaljerede planlægning og projektstyring, herunder udarbejdelse af trafik- og miljøhandlingsplanen, trafiksikkerhedsplaner, gennemførelse af puljestøttede trafikprojekter m.v.

Den lokale kollektive trafik varetages af kommunen selv (HOT)

Hillerød (35.700 indbyggere, 13.300 hektar)

Hillerød Kommune ligger midt i Frederiksborg Amt, ca.35 km fra Københavns centrum. Kommunen har gode vej- og togforbindelser til København. Med sin placering og størrelse har Hillerød dels en række vigtige centerfunktioner for Nordsjælland – herunder sygehus og den amtskommunale administration, og dels har den en række udviklingsmuligheder som en funktionelt integreret del af Københavnsområdet og dermed Øresundsregionen. Der er motortrafikvejsforbindelser mod København via Farum og via Hørsholm.

Trafik- og miljøspørgsmål i Hillerød Kommune håndteres i Teknik-områdets Byplan- og Miljøafdeling. Her varetages både den sammenfattende kommuneplanlægning, trafikplanlægningen og planlægningen på miljøområdet.

Den regionale og lokale kollektive trafik varetages primært af DSB (S-tog mod København) og HT (regional og lokal bustrafik). Hertil kommer regional togtrafik mod Helsingør (DSB) og Gilleleje/Tisvildeleje samt Hundested. Sidstnævnte ruter betjenes af privatbaner.

Svendborg (43.000 indbyggere, 17.400 hektar)

Svendborg er den næststørste by på Fyn. Byen har en række regionale funktioner i det sydfynske område, herunder et handelspland der rækker langt ud over kommunens grænser.

Kommunen er forbundet med Odense af rute 9 – en statsvej med for lille kapacitet i forhold til den nuværende trafik – og af en jernbaneforbindelse. En motorvejsforbindelse er under projektering, og jernbaneforbindelsen er under opgradering, således at der kan etableres halvtimesdrift på strækningen Svendborg Odense.

Bymidten i Svendborg har historiske rødder 700 år tilbage med et rigt handelsliv og snævre gadeforløb.

Kommuneplanlægning og trafikplanlægning varetages af Plan- og Udviklingsafdelingen i Teknisk Forvaltning. Plan- og udviklingsafdelingen er opdelt i en planlægningssektion, en projekteringssektion og en byggesektion.

Planlægningssektionen står for både kommuneplanlægning og trafikplanlægning. For kommuneplanlægningen gælder dog, at den tværgående koordinering varetages af en koordineringsgruppe bestående af embedsmænd fra de enkelte forvaltninger. Det politiske ansvar for kommuneplanlægningen ligger hos Økonomiudvalget.

Sønderborg (29.700 indbyggere, 5.500 hektar)

Sønderborg er en by med historiske rødder langt tilbage i tiden. Byen er i Sønderjyllands Amts regionplan udpeget som egnscenter med centerfunktioner der rækker ud over kommunegrænsen (sygehus, uddannelse m.v.). Kommunen er lokaliseret på begge sider af Alssund, hvilket giver den nogle særlige forudsætninger i forhold til bl.a. trafikplanlægningen. Bymidten med hovedparten af butikker og servicefunktioner ligger på Alssiden, mens jernbanestationen er placeret på Sønderjyllandssiden.

Trafik- og miljøplanlægningen i Sønderborg Kommune varetages primært af Teknisk Forvaltning. Undtaget er den helt overordnede del, som indgår i kommuneplanen, idet kommuneplanlægningen formelt hører under Økonomisk Forvaltning.

Vejle (53.800 indbyggere, 14.000 hektar)

Vejle Kommune udgør den nordligste del af Trekantområdesamarbejdet mellem 7 jyske og én fynsk kommune omkring Lillebælt. Vejle by er et betydeligt center for detailhandel samt offentlig og privat service - med Vejle midtby som det primære handelscenter.

Trafikalt har byen en gunstig beliggenhed i forhold til motorveje og jernbane med hurtige bil- og togforbindelser mod København, Århus og Tyskland.

På trods af etableringen af motorvejsbroen over Vejle Fjord i 1980 er byen generet af en stigende gennemfartstrafik. Det skyldes, at de overordnede vejforbindelser mod vest (Billund m.v.) går igennem Vejle By. Hertil kommer, at bymidten – ud over trafikken til butikker og servicefunktioner – er belastet af megen gennemfartstrafik mellem boligområderne mod øst og de store arbejdspladser mod vest.

Kommuneplanlægningen ligger formelt under økonomiudvalget. I 1993 blev arbejdet organiseret således, at forarbejdet til kommuneplanen – inkl. offentlighedsfasen – laves i Centralforvaltningen, mens selve revisionsarbejdet udføres i Teknisk Forvaltning og går igennem teknisk Udvalg til formel behandling i Økonomiudvalget. Teknisk Forvaltnings arbejde med kommuneplanen ligger i Plan & Byg, som dækker planlægning, herunder lokalplaner, byggesager og intern bygningsrådgivning.

Trafikplanlægningen, herunder arbejdet med trafikhandlingsplanen, foregår i Vej & Kloak – også under Teknisk Forvaltning.

Puljeprojekterne – indhold og betydning

Alle de undersøgte kommuner har i forskelligt omfang modtaget støtte til projekter på trafik- og miljøområdet.

De tre statslige puljer, som hidtil har været i spil, er:

- *Miljø- og Energiministeriets Trafik- og Miljøpulje*, som løb i perioden 1992-95, administreret af Miljøstyrelsen,
- *Miljø- og Energiministeriets Bytrafikpulje* 1996-99, også administreret af Miljøstyrelsen som en opfølgning på Trafik- og Miljøpuljen,
- *Trafikministeriets Trafikpulje*, som blev etableret i 1995 med bevillinger, der aftales løbende i forbindelse med de årlige finanslovsforhandlinger. Puljen administreres bl.a. af Vejdirektoratet (bil- og cykeltrafik, støj, trafiksikkerhed) og Færdselsstyrelsen (kollektiv trafik). Der er hidtil ikke (juli 99) bevilget penge til Trafikpuljen for 1999.

Trafik- og Miljøpuljen

Hovedparten af de projekter, der støttes af Trafik- og Miljøpuljen er traditionelle anlægsprojekter - typisk til anlæg af cykelstier/ruter, til trafiksanering af belastede strækninger eller ombygning af kryds til nedsættelse af hastigheder og reduktion af trafikulykker.

Alle projekter i Trafik- og Miljøpuljen er i princippet effektevaluerede. Det er gjort, dels gennem forskellige før-eftermålinger af trafikmængder, hastigheder og ulykker, og dels gennem interviews med brugere af de pågældende anlæg. Rapporten gennemgår 4 projekter i Sønderborg og 4 projekter i Vejle.

Bytrafikpuljen

Miljøstyrelsen har fulgt op på Trafik- og Miljøpuljen med den mindre ambitiøse Bytrafikpulje. Den har givet tilskud til et antal udviklingsprojekter, hvoraf er gennemgået tre i de undersøgte kommuner. Det gælder projektet ”*Bæredygtig mobilitet i Hillerød*”, samt de såkaldte *CO₂-spil*, som har været gennemført i Svendborg og i Albertslund. Alle tre projekter er afrapporteret

Trafikpuljen

Blandt en række interessante trafikpuljeprojekter, gennemført i samarbejde med Vejdirektoratet, er valgt et projekt i Herning om ”*Sikker på cykel*” - og et projekt i Svendborg om ”*Svendborg – sikker cykelby*”. Begge projekter har udgangspunkt i ”Trafik 2005”, og begge har til formål at forbedre vilkårene for cykeltrafikken i byerne med henblik på, dels at øge det samlede omfang af cykeltrafikken, og dels at gøre den mere sikker og mere tryk.

Resultater

Mål og midler i planlægningen

Det er blevet almindeligt at formulere politiske mål, som rækker ud over de normale budgetlægningsperioder i kommunerne. Det sker i takt med, at kommunerne laver stadig flere planer, hvoraf mange har karakter af handlingsplaner, der indebærer både interne politiske diskussioner og inddragelse af borgerne.

Begreber som mål- og resultatstyring indgår i mange kommuners forvaltningspraksis, hvorfor opstilling og gennemførelse af mål er en vigtig del af den politiske proces. Derfor findes i mange kommuner et hierarki af målsætninger, som med større eller mindre gennemslagskraft danner udgangspunkt for planlægning, budgetlægning og sagsbehandling.

Der opereres normalt med formulerede politiske mål på tre niveauer:

Langsigtede mål/visioner om kommunens samlede udvikling. Her er typisk tale om relativt abstrakte og ikke-operationelle mål eller visioner, som rækker ud over de eksisterende planperioder, og som vil være vanskelige at anvende i konkrete politiske prioriteringer. Begreber som ”bæredygtig udvikling” og ”dynamisk erhvervsudvikling” er typiske for denne type af langsigtede mål.

Politiske mål for udviklingen på kommuneplanniveau. Her er oftest tale om lidt mere konkrete mål om kommunens samlede udvikling i de kommende år af typen: ”styrke kommunens rolle som center for handel, uddannelse og kultur” el. lign.

Konkrete mål inden for den enkelte sekto eller det enkelte område. Her arbejdes med mere konkrete - ofte operationelle målsætninger af typen ”styrke cyklismen i bymidten”, eller ”reducere antallet af personskader i trafikken med 25% inden år 2005”.

De seks undersøgte kommuner opererer alle med mere eller mindre eksplicite målformuleringer på de tre niveauer.

Flere kommuner refererer i deres trafik- og miljøhandlingsplaner til regeringens mål i ”Trafik 2005” om, at væksten i det samlede trafikarbejde skal begrænses, men det er ikke muligt for nogen kommuner at pege på konkrete kommunale virkemidler for at fremme et sådant mål.

Mellem linierne ligger der tydelige politiske dilemmaer mellem på den ene side ønsket om mest mulig udvikling, og dermed også den deraf følgende øgede trafik, og på den anden side et bedre miljø med mindre forurening, færre trafikulykker, mindre støj, færre trafikale barrierer, et bedre visuelt miljø etc.

En del af de konkrete øvelser går ud på at flytte trafikken andre steder hen, at gøre den lidt langsommere og at bruge nogle begrænsede ressourcer på bedre forhold for cyklister og kollektiv trafik. Men ingen steder – heller ikke i Albertslund – tages ”tyren ved hornene” i form af en konkret beskrivelse af de aktuelle dilemmaer samt en diskussion af, hvad der kunne gøres på kommunalt niveau for at påvirke udviklingen på trafikområdet.

Hvorfor skal al udvikling ske i byernes centrale områder? Hvorfor skal detailhandlen altid ”styrkes”? Hvorfor skal alle kommuner hele tiden have flere arbejdspladser? Hvorfor skal bilerne stort set kunne færdes overalt? Hvorfor må kollektiv trafik helst ikke give ret meget underskud? Hvorfor skal erhvervsvirksomhederne helst ligge uden for byen? Er alle transportbehov lige ”nødvendige?” osv.

Diskussioner af denne type findes ikke i planlægningen og indgår kun sporadisk i debatten med borgerne. Dermed forbliver mange af de gode intentioner på miljøområdet ved snakken.

Alt i alt er der i kommuneplanernes arealudlæg og anvendelsesbestemmelser kun få og spredte tendenser til at prioritere trafikmiljøhensyn højt. Hovedindtrykket er, at en gunstig placering i forhold til vejnettet, og dermed maksimal biltilgængelighed fortsat er den fremherskende lokaliseringsparameter.

Vigtigste trafikale problemer

Stor set alle interviewede er blevet bedt om at angive de problemer vedrørende trafikken, som de anser for at være de største.

Hovedparten af problemerne går på manglende fremkommelighed for biltrafikken. Især i de tre største kommuner (Svendborg, Vejle og Herning) nævnes konkret fremkommelighedsproblemer i bymidten, hvor der ofte opstår trafikpropper i de snævre gadeforløb.

Albertslund skiller sig ud, da der ikke findes en bymidte i traditionel forstand. I stedet fremhæves problemer med det separerede stisystem samt støj- og barriereproblemer i forbindelse med den voldsomme trafik på Roskildevej, der deler kommunen midt over.

Det samlede billede af, hvor de alvorligste problemer er, viser nogenlunde klart, at fremkommelighedsaspektet – de påtvungne begrænsninger i mobiliteten på grund af trafikpropper og vejnettets for lille kapacitet – er det fremherskende.

Det fører til en umiddelbar konklusion om, at de lokale planlægningsdiskussioner på trafikområdet i høj grad har fokus på den vækstbaserede transportplanlægning. Årsagen hertil må findes i de seneste års store vækst i biltrafikken, kombineret med de miljøforbedringer der trods alt er sket på trafikområdet – mindre forurenende biler, bedre trafiksikkerhed.

Politisk bevågenhed – prioritering og ressourcer på transportområdet

I alle kommuner fremhæves transportspørgsmålene som vigtige for kommunens udvikling, men især i Vejle og Svendborg, fremhæves trafikpolitikken som højt prioriteret på den politiske dagsorden. I Svendborg skyldes det diskussionen om de regionale forbindelser til Odense (motorvej og opgradering af jernbanen), mens det i Vejle skyldes problemerne med uvedkommende gennemfartstrafik. Begge steder hænger den politiske diskussion sammen med krav til overordnede myndigheder om betydelige investeringer i ny infrastruktur.

For alle kommunerne gælder, at det – trods udtalt politisk bevågenhed – er svært at finde ressourcer til udviklings- og anlægsopgaver på transportområdet. I en enkelt kommune (Svendborg) fremhæves det, at investeringer i ”ny asfalt”, forstået som konkrete forbedringer for bilisterne, er nemmere at få igennem, end investeringer, der kan være med til at sætte begrænsninger for bilerne, f.eks. i form af trafiksaneringer, etablering af cykelstier, vejlukninger m.v.

Betydningen af Trafik- og Miljøpuljen hvad angår iværksættelse af sådanne typer af projekter af kan i den sammenhæng næsten ikke overvurderes - ifølge de fleste interviewede teknikere.

Kommuneplanlægningens rolle

Så vidt det kan konstateres, har kommuneplanlægningen ikke spillet nogen aktiv rolle i forhold til kommunernes trafik- og miljøplanlægning. Snarere tyder det omvendt på, at trafik- og miljøplanlægningen har taget teten som selvstændigt planlægningstema, og at kommuneplanlægningen efterfølgende har integreret planlægningens hovedpunkter i den sammenfattende planlægning, hvis den da ikke blot har nøjedes med at henvise til trafik- og miljøplanen

Dette forhold har mange steder givet trafik- og miljøplanlægningen en vis umiddelbar politisk slagkraft, men på den anden side har det betydet, at den bredere sammenfattende trafikplanlægning, hvor trafikken ses i sammenhæng med udviklingen i erhvervsområder, boligområder, institutioner og trafikmål i øvrigt, synes nedprioriteret til fordel for en mere sektororienteret miljøvinkel.

Som det er fremgået, afspejles den bredere trafik- og miljøsynsvinkel ikke særlig tydeligt i forhold til den fysiske planlægnings arealudlæg og anvendelsesbestemmelser. Før dette sker vil der ikke være tale om en sammenhængende og integreret transportplanlægning.

Borgerdeltagelse i planlægningen

Det store spørgsmål er, om borgernes deltagelse i planlægningsprocesserne, herunder trafik- og miljøplanlægningen er en drivkraft eller en barriere i forhold til en mere miljøvenlig udvikling på trafikområdet. Udsagnene fra kommunerne tyder på, at de fleste borgeres interesse på trafikområdet ligger i en forbedret fremkommelighed, helst kombineret med en øget tryk og sikkerhed i trafikken.

På den anden side viser det sig, at når der etableres en tættere dialog mellem kommune og borgere om trafik- og miljøspørgsmål, bliver holdningerne mere nuancerede. Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne kunne da også tyde på udbredt velvilje over for gennemførelsen af miljøforbedringer på trafikområdet. De gennemførte CO₂-spil i Albertslund og Svendborg peger i samme retning.

Det er derfor sandsynligt, at en tættere og løbende dialog mellem borgere og politikere kan gøre begge parter klogere. Under alle omstændigheder vil en sådan dialog være helt nødvendig, hvis politikerne skal opnå lokal accept til at gennemføre restriktioner for biltrafikken.

Materialet kunne tyde på, at der kan være tale om en forståelseskluft mellem myndigheder og borgere - at mange borgere i virkeligheden er parate til at acceptere visse begrænsninger i deres brug af bilen, hvis disse begrænsninger kan relateres direkte til forbedringer af miljøet. Dette kunne være en yderligere tilskyndelse til en tættere og løbende dialog.

Ansvar for de globale problemstillinger

Kun i en enkelt kommune – Albertslund – indgår CO₂-problematikken i den lokale debat om trafik- og miljøproblemer. I andre kommuner anses det for helt urealistisk at få lokalpolitikere til at gennemføre foranstaltninger til begrænsninger af biltrafikken begrundet i en global problemstilling vedr. CO₂.

På den anden side støtter alle kommuner mere eller mindre et lokalt Agenda 21-arbejde, hvor denne problemstilling naturligt indgår. Kun i Albertslund kan man få disse to ender til at mødes, idet man har besluttet, at lade den lokale Agenda 21-plan være udgangspunktet for al an-

den planlægning i kommunen. Hvorvidt dette projekt lykkes i forhold til transporten, er det for tidligt at sige noget om.

Kommunerne efterlyser en mere klar holdning fra staten i forhold til regulering og begrænsning af biltrafikken. Reguleringer på statsligt og amtligt niveau vil – ifølge dette synspunkt – kunne gøre det enklere for kommunerne at supplere med lokale politiske strategier.

Puljeprojekternes betydning for en behovsbaseret transportplanlægning

De mange puljeprojekter på trafik- og miljøområdet, som er gennemført i de 6 kommuner, har betydet, at en række gode og nødvendige projekter, som ellers ikke ville være gennemført, er blevet realiseret i et samarbejde mellem kommunen og den statslige myndighed, der har bestyret den pågældende pulje.

Puljeprojekterne har også været med til at øge antallet af interessante projekter, som andre kommuner kan lade sig inspirere af, ligesom de i et vist omfang har bidraget til en generel viden om forskellige projekters miljømæssige effekter. Og sidst men ikke mindst har en del af projekterne åbnet nye perspektiver for de metoder, der kan tages i anvendelse i en mere sammenhængende transportplanlægning

En række forsøg med lokale rejsevaneundersøgelser, spørgeskemaundersøgelser blandt forskellige trafikantgrupper, dybdeinterviews omkring utryghed og trafiksikkerhedsproblemer, barrierer for ændret transportvalg m.v. samt stopinterviews blandt trafikanter tyder umiddelbart på, at der vil kunne skaffes relevant viden for politikerne til brug for den politiske prioritering på transportområdet. Samtidig åbnes der gennem disse undersøgelser ny viden om alternative måder at løse eksisterende problemer på.

Det er dog vigtigt at fastholde, at der fortsat er betydelige metodeproblemer forbundet med at måle og analysere lokale transportbehov. Sådanne behov vil næppe kunne måles objektivt, og de vil ofte være underlagt nogle samfundsmæssige vilkår, som ændres over tid. Det gælder f.eks. prisen på transport. Derfor vil en omfattende, systematisk metodeudvikling være en nødvendig forudsætning for at gå videre med denne planlægningstype.

Konklusioner og anbefalinger

Forskelle og ligheder mellem kommunerne

Sammenfattende kan det konkluderes, at de 6 undersøgte kommuner på mange måder minder om hinanden for så vidt angår håndteringen af planlægning og projekter på trafik- og miljøområdet. En vigtig årsag hertil er Trafik- og Miljøpuljens nærmest dagsordensættende indflydelse på et tidspunkt, hvor interessen for trafik- og miljøspørgsmål i kommunerne har været stigende, samtidig med at økonomien de fleste steder har været presset.

Den eneste kommune, der skiller sig klart ud, er samtidig den kommune som stort set ikke har gennemført puljestøttede projekter, og som endnu ikke har færdiggjort en trafik- og miljøhandlingsplan – nemlig Albertslund.

En anden og mindre tydelig forskel kan ses i forhold til kommunestørrelserne, selv om tendensen er mindre klar. De største kommuner – Herning, Vejle og Svendborg – oplever også de største trafikale problemer i form af trængsel i de centrale byområder.

Disse problemer har en klar sammenhæng med kommunernes markante satsning på at fastholde og udbygge det der oftest betegnes som et ”levende handelsliv” i de centrale områder. Et ønske om højt aktivitetsniveau på detailhandelsområdet er svært foreneligt med et ønske om en miljøvenlig bymidte, og et ønske om bedre parkeringsforhold end i nabobyerne kan

være svært foreneligt med et ønske om at reducere biltrafikken. I ingen af kommunerne findes tilsyneladende en klar politisk prioritering af disse forskellige hensyn.

Trafikplanlægningens stade og muligheder

Det har været denne undersøgelses grundlæggende hypotese, at trafikplanlægningen i danske kommuner kunne karakteriseres ud fra tre ”idealtyper”, som ikke nødvendigvis kan genfindes i deres rene form, men som optræder i forskellige blandingsforhold i de forskellige kommuner. Det gælder

- Den vækstbaserede transportplanlægning
- Den problembaserede transportplanlægning, og
- Den behovsbaserede transportplanlægning

Undersøgelsen har bekræftet, at den problembaserede transportplanlægning for alvor har holdt sit indtog i de mellemstore danske kommuner, stærkt hjulpet på vej af Trafik- og Miljøpuljen. Det kan ikke skjule den kendsgerning at mange kommuner fortsat lægger størstedelen af indsatsen i en løbende forbedring af fremkommeligheden for biltrafikken. Tendensen er forstærket af stigningen i biltrafikken, som alle kommunerne ser på med en vis bekymring.

Det kan således se ud som om, at man flere steder er på vej et skridt baglæns til en vækstbaseret planlægning, hvor biltrafikvæksten accepteres som en uundgåelig forudsætning for planlægningen, der dermed omvendt kan medvirke til en cementering af den eksisterende transportstruktur og måske en yderligere stigning i biltrafikken. Derved bliver den fortsatte stigning i biltrafikken til en selvforstærkende proces, som det bliver stadig sværere at ændre.

Hvad den behovsbaserede transportplanlægning angår, synes der at være forståelse for en mere detaljeret opgørelse og vurdering af lokale transportbehov som udgangspunkt for planlægningen. En række af de gennemførte puljeprojekter og planlægningsprocesser har skubbet på i den retning, idet de rummer eksempler på brugerundersøgelser i form af spørgeskemaer, interviews og dialog med virksomheder.

Hvad der stadig mangler, er eksempler på sammenfattende kommunale transportplaner, som dels omfatter alle relevante transportmidler, dels forholder sig til den samlede udvikling af kommunen, og sidst men ikke mindst, som tager udgangspunkt i en mere præcis viden om borgernes og virksomheders behov og præferencer på trafikområdet.

Anbefalinger

På baggrund af analysens resultater kan der opstilles en række anbefalinger vedrørende de mellemstore kommuners videre planlægningsarbejde på transportområdet:

Der bør laves en samlet handlingsplan for transporten i kommunen

Trafikforholdene er et væsentligt element i en kommunes udvikling. Et velfungerende transportsystem skaber nye udviklingsmuligheder, og et dårligt fungerende transportsystem kan skabe uoverskuelige problemer. Som det ser ud i dag indgår trafikken i planlægningen på mange forskellige niveauer og ud fra mange forskellige hensyn, der ikke altid sammenkobles på fornuftig måde. Derfor bør kommunerne samle de transportrelaterede problemstillinger og de deri indbyggede modstridende interesser i en sammenfattende transportplanlægning, som både skal tilgodese de lokale transportbehov og samtidig prioritere i forhold til miljø- og sikkerhedsproblemerne.

En kommunal transporthandlingsplan bør tage udgangspunkt i – og koordineres tæt med – kommuneplanlægningen

Da trafiksystemet er bundet op på bl.a. den samlede fysiske udvikling i kommunen, er det helt nødvendigt, at en sammenfattende transporthandlingsplan knyttes tæt til kommuneplanlægningen.

Transportplanlægningen bør baseres på klart formulerede mål

De mål, der opstilles i transportplanlægningen, bør være klare og entydige, og de bør rumme en prioritering af de modstridende hensyn i transportplanlægningen. En planlægning, der prioriterer alle hensyn lige højt, kan ikke anvendes som grundlag for politiske beslutninger og forvaltningsmæssig praksis.

Transportplanlægningen bør baseres på en grundig analyse af transportbehovene

Det er ikke tilstrækkeligt at basere en sammenfattende transportplanlægning på talmæssige analyser af den faktiske trafik. En sådan fremgangsmåde vil altid føre til en fastlåsning og evt. udbygning af det eksisterende transportsystem. Hvis planlægningen skal kunne føre til forandringer, er det nødvendigt at undersøge de bagvedliggende behov nærmere, og at undersøge om disse behov kunne tilgodeses på andre måder.

Borgere, virksomheder og institutioner bør inddrages i en løbende, forpligtende dialog om transportspørgsmål

En sammenfattende transportplanlægning, der indrettes på at skabe forandringer i transportsystemet, må nødvendigvis indeholde et stort element af borgerdeltagelse. Målet er en løbende frugtbar og forpligtende dialog med borgere, virksomheder og institutioner i kommunen til gavn for begge parter. Gennem en sådan dialog kan man medvirke til en kortlægning af transportbehov og –problemer, en diskussion af de politiske mål med planlægningen og en fastlæggelse og accept af de nødvendige virkemidler.

Transportens miljøaspekter bør synliggøres i relation til den stigende trafik

En vigtig del af transportplanlægningen vil være hele tiden at holde transportens positive sider op imod de negative. Det kan f.eks. gøres ved at opstille og offentliggøre en række indikatorer, som belyser udviklingen.

Erfaringer fra eksisterende og kommende udviklingsprojekter på transportområdet bør nyttiggøres i planlægningen

Der foreligger en række interessante erfaringer fra de kommunale udviklingsprojekter. Det gælder dels erfaringer med effekter af forskellige projektyper, og dels erfaringer omkring metoder. Dialog med borgerne, vurdering af transportbehov, opstilling af planlægningsmål, anvendelse af indikatorer, koordinering med kommuneplanlægningen – er alt sammen eksempler på nytænkning, som med fordel kunne opsamles systematisk til brug for kommuner, der vil igangsætte nye planlægningsprocesser.

Der bør stilles yderligere puljemidler til rådighed for udvikling af metoder og processer

Erfaringerne fra de statslige puljer på trafikområdet er overvejende positive. For relativt begrænsede midler er det lykkedes at få igangsat en omfattende planlægning og et meget stort antal projekter, som dels har været med til at løse nogle konkrete miljøproblemer, og dels har bidraget til en nødvendig metodeudvikling.

Der er ikke tvivl om, at en fortsat – og måske endnu mere målrettet – statslig indsats på dette område er påkrævet. Det kunne være i form af puljemidler til mere sammenhængende forsøg med en kommunal transportplanlægning af den ovenfor skitserede type. Derved kunne en

Kommunal transportplanlægning – status og muligheder

række af de nye planlægningsmetoder og principper, som er indgået i de hidtidige støttede projekter, af prøves i sammenhæng i forskellige kommunetyper.