

Trængselskommissionen - og hva' så?

Jespersen, Per Homann

Published in:
Trafik & Veje

Publication date:
2014

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Jespersen, P. H. (2014). Trængselskommissionen - og hva' så? *Trafik & Veje*, 2014(8), 40-42.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Trængselskommissionen – og hva' så?

Trængselskommissionens betænkning udkom for snart et år siden. Den indeholder en masse gode forslag til forbedring af trafiksystemet i Hovedstadsområdet. Den er også på mange måder nytænkende i forhold til mål og midler, der er nødvendige for at mobiliteten i et storbyområde kan opretholdes og udvikles uden for store gener i form af trængsel, luftforurening m.v. Som personligt udpeget ekspertmedlem har det været en interessant og tankevækkende opgave at være en del af en bredt sammensat kommission og at være tæt på det politiske system og embedsværket omkring det. I denne artikel beskriver jeg, hvad jeg mener, er de vigtigste resultater, og gennem nogle eksempler på, hvordan kommissionen har arbejdet, kommer jeg med mine personlige refleksioner om samspillet mellem politikerne, embedsværket og kommissioner.

Per Homann Jespersen, lektor i trafikplanlægning og trafikpolitik,
Roskilde Universitet
phj@ruc.dk

Trængselskommissionens tilblivelse

Da S-R-SF-regeringen tiltrådte indeholdt regeringsprogrammet et punkt om at etablere en betalingsring omkring København. Allerede i valgkampen havde det været et kontroversielt emne, og i løbet af regeringens første levemåneder blev det årsag til et veritabelt politisk stormvejr. I februar 2012 blev trængselsringen, som betalingsringen i mellemtiden var forsøgt omdøbt til, opgivet, og i stedet blev der afsat en milliard kroner om året til forbedring og billiggørelse af den kollektive trafik. Samtidigt blev det annonceret, at der ville blive nedsat en såkaldt Trængselskommission, der skulle komme med forslag til, hvordan man kunne reducere trængselsproblemerne i Hovedstadsområdet. Folketingsflertallet blev etableret ved, at Dansk Folkeparti og Enhedslisten tilsluttede sig regeringens forslag.

Det tog nogle måneder at blive enige om kommissoriet og få nedsat kommissionen, så først i juni måned kunne kommissionen holde sit første møde. Hvor de oprindelige udmeldinger havde gået på, at medlemmerne overvejende skulle være eksperter, så endte det med en kommission på 28 med 5

personligt udpegede eksperter, mens resten var udpeget af erhvervs- og interesseorganisationer, trafikelskaber samt politisk udpegede. Bemærkelsesværdigt var det, at de grønne organisationer var velrepræsenteret.

På trods af sit navn var det ikke kun afhjælpning af trængsel, der skulle fokuseres på. Også nedbringelse af luftforurening og modernisering af infrastrukturen i Hovedstadsområdet var højt prioriteret i kommissoriet. Derudover havde kommissionen som en ekstraopgave at *'belyse mulighederne for roadpricing på landsplan samt komme med forslag til finansiering af initiativer til at mindske trængsel, luftforurening og løfte den kollektive trafik yderligere'*.

Kommissionens resultater

Efter 15 måneders arbejde barslede kommissionen med sin betænkning. Den indeholdt et halvt hundrede forslag til at afhjælpe trafikproblemerne i Hovedstadsområdet, nogle generelle, andre fokuseret på henholdsvis Indre By (inden for Ring 2), Ringbyen (mellem Ring 2 og Ring 4) og De store korridorer.

Forslagene omfatter ny infrastruktur, især til kollektiv trafik og de cyklende, men også nogle vejprojekter. Ideen bag at prioritere sådan var et substitutionsprincip: at give gode muligheder for gang og cykling frem for motoriseret transport, hvor det kan give mening at fremme kollektiv transport frem for biltransport, hvor det er fornuftigt

samt endelig prioritere biltrafikken, hvor der ikke er gode alternativer. Derudover lægger betænkningen stor vægt på bedre integration mellem de forskellige former for trafik – bedre sammenhæng i den kollektive trafik og bedre muligheder for at skifte mellem individuel trafik (cykel og bil) og kollektiv transport.

Bemærkelsesværdigt var det, at den samlede strategi, når den blev kørt gennem en trafikmodel (OTM) slet ikke kunne leve op til de målsætninger, som var givet for kommissionen. Som det illustreres i figur 1, forventes det, at trængslen (målt som forsinkelsestid, dvs. den ekstra tid man skal bruge, fordi der er andre trafikanter), hvis man bare lader stå til frem til 2025, vil stige med ca. 66%. Med alle de gode forslag til infrastrukturforbedringer vil stigningen i trængsel 'kun' være 48% større end i dag. En stor del af dette skyldes, at Københavns befolkning forventes at stige voldsomt i denne periode.

Heller ikke i forhold til klima og luftforurening er Trængselskommissionen i stand til at levere ret meget 'added value' i forhold til status quo.

Nu skal man jo ikke lægge for meget vægt på trafikmodellernes udsagn, og OTM-modellen har det med at overvurdere udviklingen i biltrafikken i byerne. Jeg er personligt ikke i tvivl om, at hvis man gennemførte Trængselskommissionens forslag, så ville vi få et meget bedre trafiksystem i

Hovedstadsområdet. De bedre muligheder for cykling og kollektiv transport og ikke mindst den bedre sammenhæng i trafiksystemet (som er vanskelig at modellere i trafikmodellen) vil understøtte, at flere vil vælge bilen fra til mange ture – sådan som dem, der bor i de indre dele af København, gør allerede nu. Ikke fordi de er mere grønne end andre, men fordi cyklen og den kollektive trafik ofte er hurtigere og smidigere end bilen.

Roadpricing

Som nævnt fik Trængselskommissionen som specifik opgave at se på mulighederne for at indføre et nationalt roadpricingsystem. Denne opgave blev varetaget af en arbejdsgruppe i kommissionen med eksperter fra AAU, DTU og RUC, repræsentanter fra Dansk Industri og FDM samt en borgmester. Jeg blev udpeget som formand for arbejdsgruppen.

Roadpricing er kompliceret. Ikke så meget teknisk som juridisk og organisatorisk. Både Grundloven og EU-direktiver er i spil. Arbejdsgruppen endte med at vurdere, at det ville tage seks år at gennemføre et landsdækkende roadpricingsystem for alle biler, og langt det meste af den tid ville gå med politiske processer og udbudsprocesser.

For at komme i gang anbefalede arbejdsgruppen og Trængselskommissionen, at der blev igangsat et såkaldt storskalaforsøg, hvor man afprøvede teknologien og indsamlede erfaringer, der kunne give politikerne et beslutningsgrundlag for, om man rent faktisk

ønskede at indføre roadpricing. Hvis politikerne ønskede dette, ville storskalaforsøget give værdifuld information i forhold til implementeringen.

Arbejdsgruppen fik også gennemført en række konsekvensberegninger af et eksempel på et roadpricingsystem, der var udformet som en omlægning af det eksisterende bilbeskatningssystem (provenuneutralt). I stedet for registreringsafgift og grøn ejerafgift skulle man i stedet betale en afgift for hver kilometer, man kørte. På langt størstedelen af vejnettet ville afgiften være 50 øre/km, og den maksimale pris ville være 2,50 kr./km i det indre København i myldretiden.

Som det fremgår af figur 1, ville det faktisk være et middel, der kunne reducere trængslen på vejene også i forhold til det nuværende niveau. Ydermere viste beregningerne, at den geografiske og sociale omfordeling var minimal.

Alligevel, selv om regeringen eksplicit havde bedt Trængselskommissionen om at arbejde med roadpricing, selv om der var sat stor kapacitet ind på at beregne og dokumentere, selv om resultaterne ikke kunne være mere i overensstemmelse med regeringens og et stort folketingsflertals formulerede politik, selv om forslaget fra det store flertal i Trængselskommissionen var at igangsætte et forsøg, så kunne det ikke gå hurtigt nok for regeringen med at skyde forslaget om et storskalaforsøg ned. Allerede to dage før offentliggørelsen af Trængselskommissionens betænkning, mente den radikale trafikordfører, at roadpricing slet ikke kunne lade sig gøre, fordi der ikke var kapacitet nok på mobilnettet til den nødvendige datatransmission (som om vi ikke havde undersøgt det). Den daværende transportminister blev sendt i byen med, at vi først skulle vente på nogle igangværende forsøg, før et storskalaforsøg kunne overvejes. Jeg har ikke mødt andre end transportministeren, der kunne se logikken i dette.

Organisering af den kollektive transport

De fleste brugere af den kollektive trafik i Hovedstadsområdet vil formodentlig være enige i, at samspillet mellem de kollektive trafikselskaber – DSB, Movia og Metroselskabet – kunne være bedre. Hvorfor er det nu, at det er gratis at tage cykler med i S-tog, men ikke i Metro og regionaltog, hvorfor er det, at de ikke ved noget om busser i informationskiosken på Hovedbanegården osv. På det strategiske niveau arbejder hvert trafikselskab for sig uden meget overordnet planlægning. Dette er ikke nogen hemmelighed, bl.a. har Transportministeriet haft udenlandske konsulenter, der har sagt dette.

Alligevel var dette ikke et tema, da

Trængselskommissionen skulle organisere sit arbejde og nedsætte arbejdsgrupper. Først efter protest blev der nedsat en arbejdsgruppe med dette som emne, og i det kommissorium, der i første omgang blev foreslået fra Trængselskommissionens sekretariat (=Transportministeriets departement m.fl.), var enhver mulighed for at drøfte en anden organisering af den kollektive trafik udelukket.

Det lykkedes alligevel. For at få gang i debatten producerede jeg et debatoplæg om *HOT! – Hovedstadsområdets Trafikselskab*, der argumenterede for, at der skulle etableres en fælles trafikkøberinstitution, som vi kender det fra bl.a. Skånetrafikken. Fidsen ved sådan en enhed er, at den kan købe trafik fra busentreprenører (som Movia gør nu), fra DSB, DSB S-tog og Metroselskabet, og derved med den magt, som pengepungen nu engang har, give incitamenter til en bedre koordinering, en samlet strategisk planlægning, en fælles videnopsamling for den kollektive trafik. Samtidigt ville sådan en institution også bedre kunne varetage den fornødne strategiske tænkning og planlægning i forhold til samspillet mellem bil og cykel på den ene side og den kollektive trafik på den anden.

Jeg drøftede mit debatoplæg med ca. tyve videnspersoner og centrale aktører, og bortset fra DSB og Metroselskabet var der opbakning til hovedpunkter i mit forslag omend med reservationer fra Københavns Kommune.

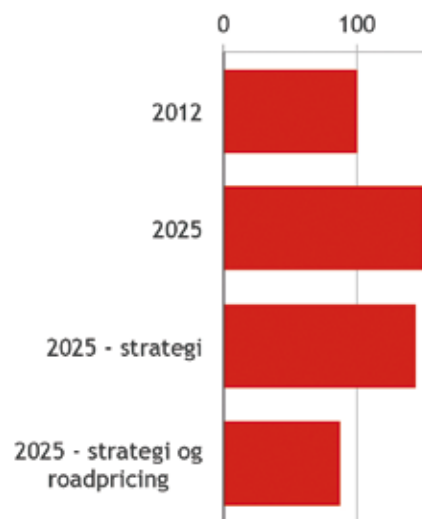
Men pludselig kom der en betænkning fra Transportministeriet. Den havde ligget i en skuffe i to år og samlet støv, og den omhandlede en forholdsvis begrænset del af problematikken, nemlig hvordan kommunerne skal bidrage til finansieringen af busdriften. Alligevel blev den forsynet med nogle konklusioner om, at man ikke skulle ændre i organiseringen af den kollektive trafik, men i stedet skulle pålægge trafikselskaberne at skabe en fælles kundebase og et fælles brand. Bevares, et skridt i den rigtige retning, men uden at tage fat på de grundlæggende problemer.

Alt dette foregik, uden at Trængselskommissionens arbejdsgruppe om organisering af den kollektive trafik blev orienteret.

Om kommissioner, politikere og embedsværket

Med disse to eksempler fra Trængselskommissionens arbejde er jeg blevet lidt klogere på kommissioners rolle.

Eksemplet med roadpricing viser, at politikerne somme tider stiller spørgsmål, som de slet ikke ønsker svar på. Kompetente mennesker i arbejdsgruppen brugte masser af tid og energi på at give et så godt



Figur 1. Virkningen af Trængselskommissionens strategi på den samlede forsinkelsestid i biltrafikken i Hovedstadsområdet (2012=100). Som det kan ses, tager alle de gode forslag kun toppen af stigningen i trængslen. Kun hvis man lægger roadpricing oven på strategien, er man i stand til for alvor at gøre noget ved trængslen på vejene.

Konventionel trafikplanlægning ('predict and provide')	Bæredygtig trafikplanlægning
Fokus på trafik (i bil)	Fokus på mennesker (også i bil)
Gaden er til trafik	Gaden er et rum
Trafikprognoser	Visioner om byer
Minimering af rejsetider	Rimelige og pålidelige rejsetider

Tabel 1. Karakteristiske forskelle på konventionel og bæredygtig trafikplanlægning. Kilde: Banister (2008).

svar som muligt og på at opnå konsensus på et område, der er meget kontroversielt. De tog på studierejse til Singapore for at se på, hvordan roadpricing er udformet der, de havde møder med virksomheder, danske og udenlandske eksperter, embedsmænd osv. for at kvalitetssikre det svar, som politikerne fik. Og de ansvarlige politikere tog sig end ikke tid til at sætte sig ind i, hvad der var blevet skrevet, før kommissionens forslag blev skudt ned. Hvorfor puttede man så spørgsmålet ind i kommissoriet? Jeg tror ikke, jeg er den eneste, der føler mig gjort til grin af regeringens arrogance. Men jeg har selvfølgelig fået min hyre for arbejdet – ca. 50 kr. i timen.

Som nævnt udgjordes sekretariatet hovedsagelig af Transportministeriets departement. Dermed blev Trængselskommissionens 'fritænkeri' blandet sammen med hverdagspolitikken og med embedsværkets egeninteresser. F.eks. er det min fortolkning, at Transportministeriet næppe har haft en institutionel interesse i at afgive deres eneindflydelse på DSB (de har jo klaret det så godt), og derfor gennemførte de afledningsmanøveren med at hive en betænkning op af skuffen for at undgå en debat, der kunne føre til uønskede resultater.

Et halvt år inde i arbejdet med roadpricing og efter flere møder med Skatteministeriet fik jeg ad anden vej at vide, at der lå en hel rapportserie om roadpricing med stor relevans for vores arbejde. Jeg måtte søge aktindsigt i Skatteministeriet, for at få fat i den og andre relevante dokumenter. Der var ingen af embedsmændene, der havde synes, at det var relevant information at give til Trængselskommissionen.

I et brev til formanden for kommissionen midt i forløbet fik dette mig til at skrive, at jeg havde på fornemmelsen, at embedsværket blot ventede på, at Trængselskommissionen skulle gå over. Det dækker selvfølgelig ikke alle aspekter af kommissionens arbejde, på nogle områder fik vi endog fremragende support. Men efter min mening bør man nedsætte mere uafhængige sekretariater, der har en interesse i at understøtte kommissionen, og ikke kan mistænkes for interessesammenblanding.

Kom der noget ud af det hele??

Trængselskommissionens arbejde har haft meget begrænset omtale. Roadpricingdebatten tog hele det mediemæssige rampelys i dagene før og efter offentliggørelsen af betænkningen, og derved nåede resten af de mange gode budskaber fra kommissionen slet ikke ud til offentligheden. Politisk har der heller ikke været fulgt op på kommissionens arbejde som sådan, selv om nogle af de projekter, som blev anbefalet, er kommet videre i systemet f.eks. metro til Sydhavn, koordinering af signalanlæg på tværs af kommunegrænserne, etablering af sammenhængende cykelstinet.

Så, hvis der er kommet noget ud af arbejdet, er det først og fremmest i den måde, trafikproblemer forstås og italesættes på. Hvor Infrastrukturkommissionen i 2008 opererede med et planlægningskoncept, der var efterspørgselsstyret ('predict and provide', konventionel trafikplanlægning), så lægger Trængselskommissionen sig langt tættere på 'bæredygtig trafikplanlægning'-konceptet (se tabel 1). Bl.a. er der en erkendelse af, at indre bys mobilitetsudfordringer ikke kan løses ved hjælp af biler – der er simpelt hen ikke plads nok. Det har man vidst i Københavns Kommune i mange år, men det er første gang i 25 år, at erkendelsen er nået frem til en publikation fra Transportministeriet.

Et andet punkt, hvor Trængselskommissionens rapport udmærker sig, er ved at insistere på kvalitet og sammenhæng i den kollektive trafik som en nødvendig forudsætning for, at det politiske ønske om en overflytning af rejser fra bil til kollektiv kan opfyldes. Produktivitetskommissionen og de miljøøkonomiske vismænd har efter Trængselskommissionen udgivet rapporter om trafik, der mere ensidigt lægger vægt på den økonomiske optimalitet. Selvfølgelig skal den kollektive trafik drives, så vi får mest for pengene. Men vi står over for en strukturel udfordring, hvis vi faktisk vil have overflytningen til at finde sted. Forhåbentlig forbliver kvalitet en vigtig parameter i fremtidens kollektive trafik – og ikke kun den kvalitet, der kan måles med de samfundsøkonomiske metoder.

Som universitetsperson bør man være glad for alle muligheder for at blive kloge på sit forskningsfelt. Det er jeg i den grad blevet gennem samarbejdet i kommissionen og gennem mødet med mange embedsmænd og eksperter. Og med hensyn til indflydelse og forgæves arbejde siger det gamle ord jo, at af skade bliver man klog, men sjældent rig. Så også her har jeg høstet klogskab.

Referencer

- [1] Arbejdsrapport fra arbejdsgruppe 5 (2013) Afrapportering om landsdækkende roadpricing. Kan findes på <http://www.trm.dk/da/temaer/trængselskommissionen/> under 'Arbejdsgruppernes seneste rapporter'
- [2] Banister, David (2008) The sustainable mobility paradigm. *Transport Policy* 15 (2008) 73-80
- [3] Jespersen, Per Homann (2012) HOT! – Hovedstadsområdets Trafikselskab – en alternative organisering af den kollektive trafik øst for Storebælt. Kan findes under publikationer på <http://rucforsk.ruc.dk/site/person/phj>
- [4] Transportministeriet (2013) Evaluering af lov om trafikskaber. Marts 2013. Kan findes under Publikationer/2013 på www.trm.dk
- [5] Trængselskommissionen (2013) Betænkning 1539 - Mobilitet og fremkommelighed I Hovedstadsområdet – Hovedrapport. September 2013. Kan findes på <http://www.trm.dk/da/temaer/trængselskommissionen/>
- [6] Trængselskommissionen (2013) Betænkning 1539 - Mobilitet og fremkommelighed I Hovedstadsområdet – Sammenfatning. September 2013. Kan findes på <http://www.trm.dk/da/temaer/trængselskommissionen/>