

Lokal kapacitet for bæredygtig transport-politik og -planlægning

- Punkter til komparation af Lund (S), Aalborg (DK) og Groningen (NL)

Ph.D. stud. Carsten Jahn Hansen, Aalborg Universitet

Abstract: Dette paper præsenterer en række analytiske punkter til komparation af transportmiljø-politik og -planlægning i Lund (S), Aalborg (DK) og Groningen (NL). Disse analytiske punkter har udgangspunkt i policy-analyse og kan anvendes til at forstå og diskutere betydende faktorer i *lokalsamfunds kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger*. Paperet præsenterer først en sammenfattende beskrivelse af Lund casen. Beskrivelsen har til hensigt at illustrere et eksempel på historien bag en lokal transportmiljø-handlingsplan. Derpå præsenteres komparationspunkter, som eksemplificeres ved hjælp af præliminære komparationer mellem historien om Lund og hidtil indsamlede data fra Aalborg og Groningen.

INTRODUKTION

En række lokalsamfund, i Nord- og Vesteuropa, har gennem 1990'erne diskuteret og etableret lokal transport-politik og -planlægning i relation til mål om miljømæssig bæredygtighed. Denne udvikling synes i stigende grad at have bevæget sig fra planlægning, der resulterede i enkeltstående forsøgsprojekter, til en mere helhedspræget og integreret transportmiljø-politik og -planlægning i visse lokalsamfund – blandt andet i Sverige, Danmark og Holland. Forskningsverdenen samt nationale og overnationale myndigheder har sideløbende taget del i denne udvikling med anbefalinger til konkrete lokale målsætninger, strategier og virkemidler for etableringen af mere miljørigtige transportløsninger (se eksempelvis OECD og Nijkamp).

Men, *hvordan* integreres målsætninger, strategier og konkrete virkemidler for miljømæssig bæredygtighed i lokal transport-politik og -planlægning? Og hvad er i den forbindelse den *lokale kapacitet* for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger? Disse spørgsmål ligger til grund for forskningsprojektet "Local potentials and barriers towards environmentally sustainable transport" (arbejdstitel) på Aalborg Universitet. Projektet er en del af det tværfaglige og tværinstitutionelle forskningsprogram "Environmentally Sustainable Transport", som støttes af det danske Transportråd. Projektet er designet som et komparativt studie med baggrund i tre såkaldte "best practice" cases; Lund (S), Aalborg (DK) og Groningen (NL). Fokus i undersøgelsen er nærmere bestemt tre konkrete og integrerede transportmiljø-handlingsplaner, som disse tre lokalsamfund har produceret i sidste halvdel af 1990'erne.

Dette paper har til hensigt at præsentere *punkter til komparation* mellem de tre cases – og derigennem en ramme for, på en bred og international baggrund, at forstå og diskutere betydende faktorer i lokalsamfunds kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger. Dette sker med udgangspunkt i empirien fra casen om Lund, hvor dataindsamlingen er afsluttet. Dataindsamlingen i Aalborg og Groningen er endnu ikke tilendebragt, men på baggrund af de hidtil indsamlede data fremsættes i dette paper en præliminær komparation mellem de tre cases – med henblik på at indhente umiddelbar respons og input fra såvel forskningsverdenen som praktiserende planlæggere og politikere. I det følgende præsenteres først en sammenfattende beskrivelse af Lund casen. Beskrivelsen har til hensigt at illustrere et eksempel på historien bag en lokal transportmiljø-handlingsplan. I det derpå følgende afsnit *præsenteres* komparationspunkter, som *eksemplificeres* ved hjælp af præliminære komparationer mellem historien om Lund og de hidtil indsamlede data fra Aalborg og Groningen.

LUND CASEN

Fokus i casen om Lund er en plan for et "Miljöanpassat Transportsystem (MaTs)" i Lunds kommune – planen har derfor titlen "*LundaMaTs*". I januar 1999 besluttede byrådet i Lund, med et bredt flertal, at give det endelige politiske mandat til LundaMaTs-planen. Planen består af fire rapporter, som beskriver og analyserer den nuværende transportsituation i Lund og de miljømæssige konsekvenser heraf, samt opstiller miljømål og en handlingsplan for et "miljöanpassat transportsystem" i Lund.

LundaMaTs-planens indhold

LundaMaTs definerer et "miljøanpassat transportsystem" som værende tilpasset til "hvad natur og mennesker tåler". Dette betyder, med planens sprogbrug, "at brugen af endelige ressourcer skal minimeres, at emissioner af svært nedbrydelige substanser skal ophøre, at de fysiske forudsætninger for naturens kredsløb skal opretholdes, og at brugen af vedvarende ressourcer ikke må overstige fornyelsen af disse". I LundaMaTs-planen er der opstillet specifikke mål for en række parametre, se tabel 1.

Parameter	Målsætninger
CO ₂	-5% (2005), -20% (2020) og -75% (2050), med 1990 som basis
No _x	-50% (2005), -85% (2020) og -85% (2050), med 1980 som basis
SO ₂	-50% (2005), -80% (2020) og -85% (2050), med 1980 som basis
VOC	-75% (2005), -90% (2020) og -90% (2050), med 1988 som basis
Kræftfremk. Stoffe	-50% (2005), -70% (2020) og -90% (2050), med 1990 som basis
Arealforbrug/ Areal- anvendelse	Vejareal/indbygger må ej øges; Den motoriseret vejtrafiks andel af transportarealer må ej øges; Hensyntagen til æstetiske og bybilledmæssige aspekter, så værdifulde miljøer bevares; Tilgængelighed til rekreative områder må ikke forværres – vægt på børns behov; Lokalisering af nye aktiviteter og virksomheder bør ske så transportbehovet minimeres – i størst muligt omfang bør der prioriteres lokaliseringer, som kan nås med koll. transport; Fragmenteringsgrad må ikke øges
Trafikstøj	Ingen indbyggere må udsættes for ækvivalentniv. over 60 dB(A) udendørs og 30 dB(A) indendørs i 2020; Ved ny- og ombygning bør udendørs ækvivalentniv. over 55 dB(A) ikke accepteres; På lang sigt bør max. niveauerne komme under 70 dB(A) udendørs og 45 dB(A) indendørs
Gen- anvendelse	Intet vejmateriale deponeres i 2000; Genanvendelse skal så vidt muligt ske til samme materiale; Genanvendelse til andre materialer skal vælges, så der skabes så høj en værdi som muligt med så lille en miljøbelastning som muligt; 85% af køretøjsvægten skal genanvendes i 2000 og 100% i 2020; 85% af køretøjers forbrugsvarer skal genanvendes i 2005 og 100% i 2020

Tabel 1. Specifikke målsætninger i LundaMaTs-planen.

Projekter	Delprojekter	Miljømål	Tidsplan	Økonomi
"Cykel-kommunen" (Cykelstaden reform)	-Prioriteret cykeltrafik -Bedre infrastruktur -Bedre organisation -Sikrere cykeltrafik -Information, markedsføring og udd. -Evaluering	Fra 2005 mindskning af årligt trafikarbejde med 2,3 mio. køretøjskilometer, her svarende til 900 ton CO ₂	1998-2000, Forsinket. Forventet afslutning ultimo 2001	1998-2000: 54 mio. SEK (statsligt bidrag på 27 mio. SEK)
"Lunda-länken" (Kollektiv trafik reform)	-Busbane fra Banegården til Sandbyvägen	Fra 2005 mindskning af årligt trafikarbejde med 4,7 mio. køretøjskilometer, her svarende til 1.300 ton CO ₂	Påbegyndt 1998. Skal være klar 2001	1998-2000: 69,5 mio. SEK (statsligt bidrag på 15,3 mio. SEK)
"Gå og cykle til skolen" (Kommuneplanlægning reform)	-Status for skolevejes trafikikkerhed -Interviews og diskussioner (uddannelse) med børn og forældre -Ombygning af skoleveje	Mindskning af årligt trafikarbejde med 0,08 mio. køretøjskilometer, her svarende til 30 ton CO ₂ . Sikrere skoleveje	Påbegyndt 1998	1998-2000: 9 mio. SEK (statsligt bidrag på 3 mio. SEK)
"Mobilitets-kontoret" (Alle reformer)	-Transport Demand Management (TDM), kommunens transporter -TDM, virksomheder og org. -Samdistribution, kommunale virksomheder	Ingen specifikke mål. Understøtter alle andre reformer – og dermed også miljømål indenfor disse reformer	Påbegyndt 1998	1998-2000: 8 mio. SEK (statsligt bidrag på 2,4 mio. SEK)
"Gasdrevne affaldsbiler" (“Miljøanpassat” biltrafik reform)	-Løbende investeringer i biogasdrevne affaldsbiler, 10 køretøjer i 1998	10 biler = Reduktioner på 250 kg CO, 4.130 kg No _x , 60 kg partikler, 170 kg kulbrinte	Forsinket	1998-2000: 13 mio. SEK (statsligt bidrag på 3 mio. SEK)

Tabel 2. Iværksatte projekter med udgangspunkt i LundaMaTs-planen.

Der er formuleret fem hovedstrategier: Reduktion af det totale transportvolumen; Øget integration mellem transportformer; Mere effektiv transport management; Tekniske forbedringer af transport-

midler og brændstof, Bedre miljøtilpasning ved konstruktion og drift af transportinfrastruktur. Disse fem strategier har resulteret i følgende reformer: Kommuneplanlægning (23 mio. SEK); Cykelstaden (121 mio. SEK), Udviklet kollektiv trafik (681 mio. SEK, heraf 560 mio. SEK til spor-baseret transport); "Miljøanpassat" biltrafik (130 mio. SEK); Virksomheders transporter (3 mio. SEK). Dertil er der supplerende reformer angående: IT i transportløsninger (15 mio. SEK); Lund-borgernes rejser udenfor Lund (1 mio. SEK); Information, samråd og markedsføring (35 mio. SEK). De totale omkostninger for LundaMaTs er dermed anslået til 1.009 millioner SEK.

På baggrund af LundaMaTs-planen er følgende konkrete projekter blevet iværksat, se tabel 2 herover. Disse projekter beløber sig sammenlagt til 153,5 mio. SEK i perioden 1998-2000. Heraf støtter den svenske stat projekterne med 50,7 mio. SEK.

LundaMaTs-planens baggrund og udvikling

Baggrunden for tilblivelsen af LundaMaTs-planen, og dermed også baggrunden for at kunne forstå Lunds kapacitet for transportmiljø-politik og -planlægning, skal søges i mindst 30 års erfaringer med, og diskussioner om, transport i et miljøperspektiv i Lund.

De første væsentlige skridt mod lokal transportmiljø-politik og -planlægning i Lund blev taget sidst i 1960'erne, da lokale politikere, embedsmænd, forskere, interesseorganisationer og borgere diskuterede mulige gadegennembrud i Lunds centrum. Særligt planerne om en fire-sporet øst-vest-gående vej gennem den sydlige del af Lunds centrum skabte en bred og intens debat. En række interessegrupper brugte, i negativ forstand, metaforer som "motorvæg" og "autostrada" om denne vej, for at understrege at planerne var i åbenlys konflikt med bredt udtrykte ønsker om at bevare og beskytte det Middelalderlige vejnet samt bygninger i Lunds centrum. Dertil pressede politiske partier til venstre for midten kraftigt imod planlægning for mere bilisme i Lund. Endelig var de forventede økonomiske og (overvejende negative) miljømæssige konsekvenser af planlagte veje gennem Lunds centrum blevet vurderet i en forbillig rapport af Professor Stig Nordqvist, Lunds Universitet, i midten af 1960'erne (rapporten var på mange måder et af datidens bedste bud på en VVM-redegørelse). Blandt andet som konsekvens af disse forhold, besluttede kommunalbestyrelsen, med et bredt politisk flertal, i maj 1969 at opgive planerne om flere gadegennembrud i Lund.

I de følgende 2-3 år ændrede den lokale transport-politik og -planlægning sig drastisk i Lund. Der blev forsøgsvist introduceret parkeringsafgifter samt adgangsmæssige restriktioner for privatbiler i Lunds centrum. Dertil nedsatte kommunalbestyrelsen en Trafik og Miljø Komité af politikere, forskere, erhvervsfolk og embedsmænd, som i 1972 offentliggjorde en omfattende rapport om "Trafik och Miljö i Lund". Rapporten var en kraftig opfordring til bedre integration af byplanlægning, transportplanlægning og miljøhensyn via øget fokus på cykling, gang, kollektiv transport, restriktiv parkeringspolitik samt forholdsregler mod såkaldt unødvendig transport med privatbil i centrum. Rapporten blev fulgt op ved blandt andet at gøre forsøgsordningerne permanente, og dermed blev den motoriserede trafik i centrum reduceret kraftigt.

Det næste betydelige skridt i integreret transportmiljø-politik og -planlægning i Lunds kommune kom med "Centrumsutredningen" i 1985. Denne udredning, som var initieret af politikere til højre for midten i Lunds kommunalbestyrelse, foreslog gågader i centrum, omstrukturering af busruter, en ny busstation ved banegården samt yderligere opprioritering af cykling. Som i tiden omkring 1970 var den miljømæssige argumentation for disse forslag baseret på visuelle og oplevelsesmæssige forhold – det vil sige de lokalt oplevede negative konsekvenser i form af det visuelle miljø i det historiske bycentrum, støj, trafikikkerhed, CO-emissioner og barriereeffekt. Men til forskel fra tidligere debatteredes i 1985 også spørgsmålet om en helt "bilfri innerstad". Det bilfrie centrum blev ikke aktualiseret, men Centrumsutredningen blev alligevel et vigtigt skridt, fordi udredningen foranledigede et klart gennembrud for fremtidige prioriteringer af bløde transportformer i Lund. Udredningen konsoliderede og udvidede Lunds tilbøjelighed til integreret transportmiljø-politik og -planlægning – bredt blandt politikere, embedsmænd, interesseorganisationer og borgere.

Set i dette historiske perspektiv kan LundaMaTs-planen betragtes som den 3. generation af integreret transportmiljø-politik og -planlægning i Lunds kommune. Det tog 10 år at implementere alle dele af Centrumsutredningen. Indtil 1994-95 havde transportmiljø-politik og -planlægning i Lund fokuseret

på de *lokale* negative konsekvenser af transport. Dette fokus blev tilføjet nye dimensioner, da et kommunalpolitisk flertal til venstre for midten, den 28. november 1995, fremførte et politisk dokument med den intention “at skabe visionen om en langsigtet bæredygtig transportudvikling i Lunds kommune”. Dokumentet markerede et tilsyneladende *paradigmatisk skift* i den lokale transportmiljø-politik og -planlægning ved at lægge vægt på et lokalt medansvar for *globale* miljøproblemer.

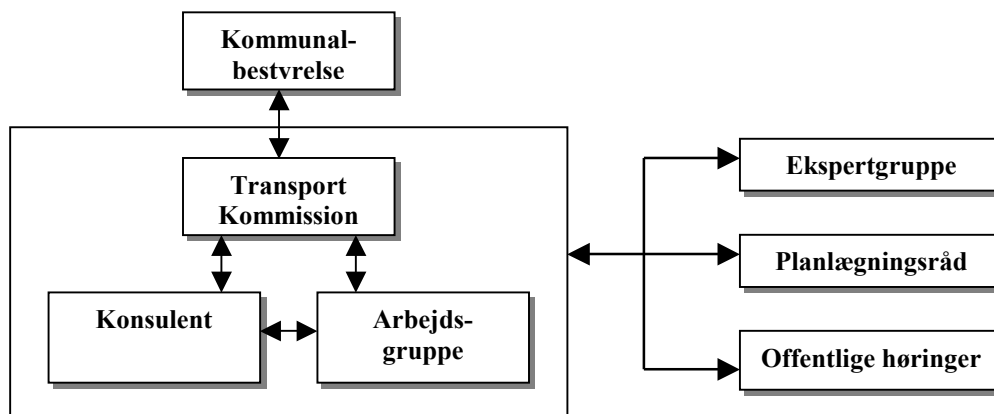
I december 1995 besluttede kommunalbestyrelsen i Lund, at der skulle arbejdes for produktionen af en plan for et “miljöanpassat transportsystem” i Lund. Denne plan skulle være en opfølgning af det nationale MaTs projekt – et samarbejde mellem Transportministeriet, Boligministeriet, Miljøministeriet, bilindustrien og det Svenske Petroleum Institut som resulterede i en række anbefalinger til arbejdet hen imod et “miljöanpassat transportsystem”. Dertil skulle den lokale MaTs plan samarbejde på tværs af sektorer og koordineres med det lokale Agenda 21 arbejde samt kommuneplanlægningen i Lund. Planen skulle behandle biltransport som en væsentlig del af samfundets miljøproblemer. Dette betød først og fremmest, at planen skulle koncentrere sig om reduktion af transport volumen, emissioner samt brug af naturressourcer. Dertil skulle også de hidtidige miljøparametre angående fortrinsvis lokale negative miljøkonsekvenser inkluderes i arbejdet.

Adskillige faktorer påvirkede disse forandringer. Internationale og nationale trends angående miljøbevidsthed blev hurtigt opfanget i Lund – både blandt politikere, embedsmænd, interessegrupper samt i den offentlige debat. I det lokale politiske liv havde partierne til venstre for midten desuden fået flertal i kommunalbestyrelsen ved valget i 1994 – og disse partier havde netop anvendt transportmiljø problemstillinger som et centralt emne i valgkampen. Dertil havde kommunalbestyrelsen i 1992 etableret en Miljødelegation, der refererede direkte til kommunalbestyrelsen, og som havde til hovedopgave at arbejde med den lokale Agenda 21 proces. Igennem dette arbejde blev det via diskussioner om CO₂ emissioner klart, at transportsektoren spillede en væsentlig rolle. Endnu et element, der kom til at bringe transportmiljø problemstillinger i centrum, var målinger, som viste alt for høje niveauer af Benzen i Lunds luftmiljø. Selvom disse målinger senere rent faktisk viste sig at være misvisende og ikke-alarmerende, så nåede målingerne alligevel at få indflydelse på den lokale debat om transportmiljøet i Lund. Endelig kunne man også konstatere, at Centrumsutredningen nu var implementeret, og blandt både politikere og embedsmænd var der en “entreprenør-lignende” følelse af; “hvad gør vi nu?”

Som det første konkrete skridt i organiseringen af arbejdet hen imod en MaTs plan for Lund bad kommunalbestyrelsen et udvalg af ledende embedsmænd fra Stadsarkitektkontoret (transportplanlægning), Teknisk forvaltning (implementering af transportprojekter) samt Miljødelegationen (Agenda 21) om at udarbejde et program med anbefalinger til, og tidsplaner for, en MaTs plan. Dette program blev accepteret af kommunalbestyrelsen i august 1996. Derpå nedsatte kommunalbestyrelsen en *Transport Kommission* – en politisk styregruppe på ni “nøgle-politikere”, der kun var ansvarlige overfor kommunalbestyrelsen, og som fik til hovedopgave at producere et forslag til en LundaMaTs-plan. Dertil nedsatte kommunalbestyrelsen også en *Arbejdsgruppe* af ovennævnte ledende embedsmænd samt en ledende embedsmand fra Miljøforvaltningen (implementering af miljøprojekter). Arbejdsgruppens opgave blev at koordinere det praktiske arbejde. Transport-Kommissionen og Arbejdsgruppen anbefalede i fællesskab, at kommunen skulle anvende en konsulent. Både politikere og embedsmænd ville sikre objektivitet, pålidelighed og et højt vidensniveau ved at søge kompetence udefra. Det blev ikke betragtet som realistisk, at lade den kommunale forvaltning klare opgaven alene. Der var ikke tilstrækkeligt med ressourcer og viden i forvaltningen, og både politikere og embedsmænd ønskede at undgå at producere en “hyld-varmer” plan, som var “filtreret” gennem forvaltningen, og som blot ville samle støv på hylderne. Filosofien var i stedet at producere noget, som var “konkret og muligt at implementere”. På denne baggrund blev konsulent-firmaet Trivector AB valgt, efter en udbudsrunde, på grund af firmaets høje videnskabelige profil samt viden om lokale forhold.

Transport-Kommissionen kom til at fungere som en central og konsensusopbyggende institution ved hovedsageligt at fungere som et diskussionsforum mellem ledende politikere, ledende embedsmænd og konsulenten. Dertil diskuterede kommissionen, gennem fem møder i et *Planlægningsråd*, offentlighedens og interessegruppers synspunkter og forslag til transportmiljøtiltag. Planlægningsrådet blev etableret gennem et offentligt møde (det første af de fem møder) og kom til at bestå af repræsentanter fra blandt andet Lunds Handelsstandsforening, græsrodsorganisationer, industrien, politiet, kollektiv

transport, skoler, m.fl. For yderligere at sikre et fagligt og objektivt indspil til hele processen blev en *Ekspertgruppe* af universitetsprofessorer også etableret – denne gruppe skulle følge og kritisere arbejdet hen imod LundaMaTs-planen. Se figur 1, herunder, for en generaliseret illustration af, hvordan den politiske og planlægningsmæssige proces bag LundaMaTs-planen var organiseret .



Figur 1. Organiseringen af den politiske og planlægningsmæssige proces bag LundaMaTs-planen.

I januar 1998 afsluttende konsulenten den sidste af de fire rapporter, som tilsammen dannede forslaget til LundaMaTs-planen. I foråret 1998 var planforslaget til offentligt høring og debat. Adskillige offentlige møder blev afholdt, blandt andet i kommunens lokalråd, og LundaMaTs-planforslaget blev sendt til 83 interessepartier (kommunale udvalg, relevante nationale og regionale institutioner, nabokommuner, større ejendomsindehavere, virksomheder, universitetet, politiske partier samt en række andre interessegrupper). Mere end halvdelen besvarede skriftligt, og langt de fleste positivt. Transport-Kommissionen kunne i bred politisk enighed konstatere, at der ikke var nogen afgørende modstand mod planforslaget. Kommissionen havde i samarbejde med Arbejdsgruppen og konsulenten allerede behandlet, taget højde for, og indarbejdet en lang række af de elementer og argumenter, som netop disse interessegrupper var eksponenter for – LundaMaTs-planforslaget var allerede bredt forankret. Således havde Transport-Kommissionen, Arbejdsgruppen og konsulenten i realiteten skabt en særdeles bred “step-by-step” præget konsensus mellem både politikere, embedsmænd, interessegrupper og offentligheden. Planforslaget blev derfor endeligt vedtaget af byrådet i januar 1999, uden nogen nævneværdig debat.

KOMPARATIONSPUNKTER – EKSEMPLER FRA LUND, AALBORG OG GRONINGEN

I dette afsnit præsenteres punkter til komparation mellem de tre cases. Kun de tilsyneladende mest betydningsfulde punkter, til bestemmelse af lokal kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger, vil blive fremhævet her (som overskrifter og i *kursiv*). Disse punkter er baseret i et policy-analyse perspektiv, inspireret af Jänicke (1995 & 1997), Hajer (1995) og Andersen (1994). Argumentationen for denne analyse-ramme er udarbejdet i andre dele af dette forskningsprojekt (kommende publikation) og vil ikke blive behandlet her – i dette paper præsenteres og eksemplificeres komparationspunkterne blot, ved hjælp af data fra Lund, Aalborg og Groningen (dog er det ikke alle punkter, som indeholder eksempler fra alle tre byer).

Alle komparationspunkter behandles i den *historiske og kulturelle kontekst*, som de indgår i. Den specifikke historiske og kulturelle kontekst kan ofte vise sig at have væsentlig indflydelse på den lokale transport-politik og -planlægning. Dette kommer blandt andet til udtryk gennem traditioner for bestemte roller og handlingsmønstre hos aktørerne i lokalpolitik og planlægning. Et eksempel herpå er typisk handelsstandens økonomisk argumenterede modstand mod restriktioner for biltrafik i centrum af byen. Alle tre cases rummer historisk set eksempler på dette. Det kan også vise sig, når specifikke enkelthændelser – eksempelvis et voldsomt trafikuheld – pludselig ændrer prioriteringerne i den lokale transport-politik og -planlægning.

Baggrundsdata

Ved komparation af transportsystemer, samt den lokale politik og planlægning der regulerer disse, undersøges flere baggrundskarakteristika med henblik på at sikre sammenligningsgrundlaget.

Eksempler:

I et *geografisk* perspektiv skiller Aalborg (kommune) sig ud fra Lund og Groningen ved at være delt i to af en fjord – Limfjorden. I praksis betyder dette eksempelvis, at en enkeltsag – spørgsmålet om fjordkrydsning – altid har været, og sandsynligvis altid vil være, et centralt emne i Aalborgs transport-politik og -planlægning. Lund og Groningen har ikke geografiske forhold, der i tilsvarende grad dominerer den lokale transport-politik og -planlægning.

Lund (100.000 indb.), Aalborg (160.000 indb.) og Groningen (170.000 indb.) er universitetsbyer. Dette er specielt synligt i Lund, hvor andelen af studerende, i forhold til indbyggertallet i hele byen, er størst for de tre byer – op mod 40%. I Groningen er de studerende i høj grad lokaliseret i centrum – 70-80 % af de 15.000 indbyggere i centrum er studerende. Sådanne *demografiske* forhold kan have indflydelse på den lokale transport-politik og -planlægning, idet studerende erfaringsmæssigt sjældent har bil og ofte kører på cykel eller går. Dette understøttes ved at sammenholde *transport system data* i de tre byer. Det viser sig eksempelvis, at Lund og Groningen har en betydelig større andel af transport pr. cykel og gang, end det er tilfældet i Aalborg. Dertil er andelen af persontransporter med bil betydeligt større i Aalborg end i Lund og Groningen. Se tabel 3 og 4, herunder.

	Bil	Koll. Transp.	Cykel	Gang	Andet
Lund (city)	50%	14% (bus)	17%	8%	11% (lastbil)
Aalborg (city)	67%	17%	6%	2%	8%
Groningen (city)	-	-	-	-	-

Tabel 3. Modal split, personkilometer, for Lund, Aalborg og Groningen. Kilder: Lunds kommune (1997), Christensen (1997); Danmarks Statistik. Endnu ingen data fra Groningen.

	Bil	Koll. Transp.	Cykel	Gang	Andet
Lund (city)	28%	20% (bus)	52% (cykel + gang)	-	-
Aalborg (city)	49%	10%	18%	10%	13%
Groningen (city)	31%	5%	48%	16%	-

Tabel 4. Modal split, antal ture, for Lund, Aalborg og Groningen. Kilder: Lunds kommune (1997), Christensen (1997); Danmarks Statistik og Groningen kommune (1990)

Det *institutionelle og administrative set-up* bag den lokale transport-politik og -planlægning er med til at sætte strukturelle rammer for beslutninger og handlinger – og dermed kan dette set-up også have indflydelse på lokalsamfundets kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger. Ovenstående case illustrerer eksempelvis, at specielt Lund i mange år har haft tradition for fleksibilitet i organiseringen af transportmiljø-politik og -planlægning – ved større planopgaver har kommunalbestyrelsen nedsat nye institutioner, i form af kommissioner og arbejdsgrupper med nøglepolitikere og embedsmænd.

Story-lines

Individuelle og kollektive aktørers opfattelser og forståelser af transportmiljø problemstillinger kan reflekteres gennem de story-lines – narrativer på sociale realiteter – som aktørerne anvender. Dominerende diskurser kan eksempelvis repræsenteres ved story-lines. I undersøgelsen af lokal kapacitet for transportmiljø løsninger er det særligt relevant at identificere story-lines, som har haft indflydelse på den lokale transportmiljø-politik og -planlægning.

Eksempler:

Lund casen indeholder flere klare eksempler på story-lines, der fik indflydelse på den lokale transport-politik og -planlægning: I forbindelse med diskussionerne om gadegennembrud omkring 1970 blev ordene “motorvæg” og “autostrada” anvendt af interessegrupper, som negative billeder, der skulle illustrere, hvordan disse grupper opfattede planerne om gadegennembrud – ordene kom derved til at fungere som story-lines. I 1990'erne blev begrebet “langsigtet bæredygtig udvikling” en stærk og betydningsfuld story-line blandt både politikere, embedsmænd, interessegrupper og borgere i Lund. Denne story-line markerede, som indikeret ovenfor, et paradigmatisk skift fra en lokal til en global dimension i den generelle lokale forståelse af transportmiljø problemstillinger.

Et lignende skift kan identificeres i Aalborgs politik og planlægning for transportmiljøet igennem 1990'erne – her anvendes eksempelvis visionen om Aalborg som en “bæredygtig kommune” som en betydende story-line blandt politikere og embedsmænd i dag. I Aalborg er spørgsmålet om “den 3. Limfjordsforbindelse” dog i disse år at betragte som en dominerende story-line. I Groningen er den nuværende lokale transportmiljø-politik og -planlægning hovedsageligt domineret af story-lines, som afspejler lokalt oplevede miljøproblemer i forbindelse med transport – der er ikke på tilsvarende måde som i Lund og Aalborg identificeret story-lines, der signalerer et medansvar for globale miljøproblemer.

Policy-style

Begrebet “policy-style” anvendes her til at karakterisere og forstå betydningen af “standard-operating-procedures” i den lokale transportmiljø-politik og -planlægning – eksempelvis hvorvidt en policy-style kan medvirke til at opbygge og fastholde konsensus.

Eksempler:

I Lund har transportmiljø-politik og -planlægning igennem 30 år været karakteriseret ved en konsensus-søgende policy-style. Arbejdet i Transport-Kommissionen i 1996-98 er et klart eksempel herpå. Den reelle hensigt (fra byrådets side) med Transport-Kommissionen var at skabe et forum for opbygningen af en bæredygtig konsensus omkring Lunds transportmiljø-politik og -planlægning – både blandt politikere, embedsmænd, interessegrupper og borgere. I Aalborg kan elementer af en konsensus-søgende policy-style identificeres i de indledende faser af transportmiljø-politik og -planlægning – blandt andet i et nuværende arbejde med bydels-handlingsplaner for trafik og miljø, hvor embedsmænd samarbejder direkte med interessegrupper og borgere om planudformning og planindhold. Erfaringer fra gennemførelser af tidligere transportplaner indikerer dog, at konsensus i Aalborgs transportmiljø-politik og -planlægning ikke i samme grad som i Lund har kunnet fastholdes, når planer endeligt skulle vedtages i byrådet, eller implementeringen af konkrete projekter blev sat i gang. I Groningen indikerer brugen og resultaterne af et omfattende partcipatorisk set-up en konsensus-søgende policy-style i den lokale transportmiljø-politik og -planlægning (se herunder).

Participatorisk set-up og praksis

Undersøgelse af partcipatorisk set-up og praksis har til hensigt at afklare omfang og betydning af inddragelse af interessegrupper og borgere. Dette afspejler typisk også, hvilken policy-style der er dominerende (og betydende) i den lokale transportmiljø-politik og -planlægning.

Eksempler:

I Lund havde det partcipatoriske set-up, jævnfør figur 1, en signifikant indflydelse på etableringen og forankringen af en bred konsensus omkring lokal transportmiljø-politik og -planlægning – både blandt politikere, embedsmænd, interessegrupper og borgere. Gennem dette set-up blev konsensus i realiteten etableret før (og indarbejdet i) det første planforslag og før den offentlige høringsperiode. Denne konsensus, som blev opnået tidligt i planprocessen, viste sig bæredygtig i både den offentlige høringsperiode samt ved den endelig planvedtagelse i byrådet. I Aalborg er det partcipatoriske set-up omkring bydels-handlingsplanerne for trafik og miljø et eksempel, der peger i en tilsvarende retning. Men Aalborg har (historisk set) ikke i samme grad som Lund anvendt det partcipatoriske set-up og tilsvarende praksis til at etablere og fastholde en politisk bæredygtig konsensus. I Groningen har kommunen, i højere grad end i Lund og Aalborg, involveret specielt den menige borger. Groningen kommune har i realiteten baseret byens nuværende transportmiljø-politik og -planlægning på en omfattende borger-inddragelses-proces, der blandt andet bygger på spørgeskemaer, som (i 1995) resulterede i næsten 10.000 konkrete forslag fra borgerne til håndtering af transportproblemer. Dertil har kommunen gennem en række møder med interessegrupper og borgere opnået en bred konsensus og accept omkring den lokale transportmiljø-politik og -planlægning, som senere har vist sig også at være politisk bæredygtig ved endelig vedtagelse i byrådet.

Institutionel innovations-kapacitet

Undersøgelse af den institutionelle innovations-kapacitet afspejler generelt, hvordan policy-styles og story-lines er blevet institutionaliserede og re-institutionaliserede over tid – specielt i det politisk-administrative system, men også blandt øvrige institutionelle aktører (eksempelvis interessegrupper) i forbindelse med den lokale transportmiljø-politik og -planlægning. Den institutionelle innovations-

kapacitet afspejler særligt graden og betydningen af institutionelle aktørers åbenhed overfor nye input og nye interesser vedrørende trafikmiljø problemstillinger.

Eksempler:

Det praktiske samarbejde mellem aktørerne i processen bag LundaMaTs har, sammen med konstruktionen af det institutionelle og partcipatoriske set-up, demonstreret en bemærkelsesværdig institutionel innovations-kapacitet blandt både politikere, embedsmænd, konsulent og interessegrupper i Lund. Dette er blandt andet karakteriseret ved en relativ stor åbenhed og "sfære af fri diskussion" mellem aktørerne i Lunds transportmiljø-politik og -planlægning. Den konsensus-søgende policy-style, samt hensyntagen til borgernes og interessegruppernes holdninger, afspejler en høj grad af åbenhed i Lunds politisk-administrative system overfor nye input og interesser i trafikmiljø-problemstillinger. Det partcipatoriske set-up samt praksis i Groningen er på tilsvarende vis et eksempel herpå.

Økonomisk formåen

Undersøgelse af økonomisk formåen har til hensigt at kortlægge og sammenligne evnen og viljen, og således også kapaciteten, til at betale for transportmiljøtiltag i lokalsamfundet.

Eksempler:

Lund (/konsulenten) har som den eneste af de tre byer indarbejdet et overslag over de samlede omkostninger ved gennemførelsen af planens elementer i selve transportmiljø-handlingsplanen, se Lund casen ovenfor. Der gives derfor ikke et illustrerende komparationseksempel på nuværende tidspunkt.

Policy- og planindhold

Dette komparationspunkt har til hensigt at kortlægge og sammenligne det konkrete policy- og planindhold i de lokale transportmiljø-handlingsplaner – specielt de konkrete mål, strategier og virkemidler (projekter). Dette sker blandt andet med henblik på at sammenligne, og tage analytisk højde for, ambitionsniveauet i planerne.

Eksempler:

Transportmiljø-handlingsplanerne for Lund og Aalborg har begge eksplicit som målsætning at medvirke til opfyldelse af nationale miljømålsætninger gennem den lokale transportmiljø-politik og -planlægning – eksempelvis også indenfor miljøparametre der indikerer et medansvar overfor det globale miljø (CO₂ emissioner). Transportmiljø-handlingsplanen for Groningen tager udgangspunkt i lokalt oplevede miljøgener i forbindelse med transport. På det strategiske plan efterstræber alle tre lokalsamfund generelt forbedringer for kollektiv transport, forbedringer for cykeltrafik, begrænsninger for biltrafik, øget integration mellem transportformer, samt effektivisering af godstransport. Dertil har Lund og Aalborg formuleret strategier for tekniske forbedringer af transportmidler. Lund har yderligere formuleret strategier for tekniske forbedringer af brændstof samt bedre miljøtilpasning ved konstruktion og drift af transportinfrastruktur. Angående konkrete projekter har alle tre lokalsamfund eksempelvis planer om transport demand management (TDM) projekter, projekter til fremme og prioritering af cykeltrafik, samt nærbane/sporvogne-projekter (i Aalborg dog kun på idéplanet). I Aalborg og Groningen er der eksempelvis også planer om projekter vedrørende parkeringsforhold (P-info og P-afgifter) samt nye vejforbindelser (ringveje i Groningen og en 3. Limfjordsforbindelse i Aalborg)

Strategisk dygtighed/færdighed og institutionel kapacitet

Dette komparationspunkt kan i høj grad forstås som et syntese-punkt, der sammen med selve transportmiljø handlingsplanernes indhold er et produkt, eller et udtryk for, inter-aktionerne mellem alle de ovenstående komparationspunkter. Den strategiske dygtighed/færdighed og institutionelle kapacitet karakteriseres af styrke, vilje, viden, kompetence og ansvar hos aktørerne i den lokale transportmiljø-politik og -planlægning. Den strategiske dygtighed/færdighed og institutionelle kapacitet afspejler her evnen til at institutionalisere og re-institutionalisere transportmiljø-policies – eksempelvis i form af nye administrative organisationer, programmer, planer, ressourcer og personale.

Eksempler:

Eftersom dataindsamlingen endnu ikke er tilendebragt i Aalborg og Groningen gives i dette tilfælde, hvor komparationspunktet har en særligt opsamlende karakter, blot eksempler fra Lund casen. I Lund kommune har ledende politikere særligt vist vilje og styrke til at initiere og promovere problemstillinger vedrørende miljømæssig bæredygtighed i den lokale transport-politik og -

planlægning. Dertil har disse politikere demonstreret dygtighed i etableringen og forankringen af en politisk konsensus på dette område – specielt gennem arbejdet i Transport-Kommissionen. De involverede embedsmænd i Lund kommune har vist lignende konsensusopbyggende egenskaber samt en vilje og evne til at samarbejde på tværs af organisatoriske grænser i kommunen og opsamle udefra kommende viden om transport-miljøemner. Konsulenten var i den forbindelse en kompetent formidler af et højt vidensniveau samt en dygtig koordinator af transportmiljø-planprocessen. Endelig er det karakteristisk, at et stort antal interesseorganisationer viste interesse i, og bidrog konstruktivt til, den lokale transportmiljø-politik og -planlægning i Lund.

OPSAMLING OG KOMMENTAR

Dette paper har haft til hensigt at præsentere punkter til komparation af lokal kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger. Følgende analytiske punkter/analyse-ramme blev kort præsenteret og eksemplificeret:

- Baggrundsdata
 - Geografi og demografi
 - Transportsystemets karakteristika
 - Miljøparametre (målinger)
 - Institutionelle og administrative set-up
- Story-lines
- Policy-style
- Particinatorisk set-up og praksis
- Institutionel innovations-kapacitet
- Økonomisk formåen
- Policy- og planindhold
- Strategisk dygtighed/færdighed og institutionel kapacitet

Det er karakteristisk for alle punkter, at disse bør betragtes og analyseres i den specifikke historiske og kulturelle kontekst, som de lokale processer for transport-politik og -planlægning indgår i.

I det videre arbejde i dette forskningsprojekt vil analyse-rammen herefter blive anvendt til, med baggrund i empiri, at etablere strukturer eller udsagn for bestemmelse, forståelse eller forklaring af lokal-samfunds kapacitet for miljømæssigt bæredygtige transportløsninger.

LITTERATUR

Andersen, M. S. (1994) *Governance by Green taxes. Making Pollution Prevention Pay*, Manchester University Press, Manchester and New York.

Hajer, M. (1995) *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernisation and the Policy Process*, Oxford University Press, Oxford.

Jänicke, M., Weidner, H. (ed.) (1995) *Successful Environmental Policy. A Critical Evaluation of 24 Cases*, Rainer Bohn Verlag, Berlin.

Jänicke, M., Weidner, H. (ed.) (1997) *National Environmental Policies. A Comparative Study of Capacity-Building*, Springer Verlag, Berlin.

Nijkamp, P. (1994) Roads Towards Environmentally Sustainable Transport, *Transpn. Res.-A.*, 28A (4) 261-271.

Integrated Strategies for Safety and Environment (1997) OECD Road Transport Research, OECD.

Urban Travel and Sustainable Development (1995) OECD, Paris.

Aalborg kommune (1999) *Handlingsplan for trafik og miljø*

Groningen kommune (1997) *De bereikbare stad leefbaar*

Trivector & Lunds kommune (1998) *LundaMaTs – et helhetsgrepp för miljöanpassat transportsystem i Lund*