

Titel: Kertemindeprojektet – et eksempel på transportkoordinering

Forfatter: Direktør Preben Thisgaard, NOVA PRO

Indledning

Trafikministeriet gav i juni måned 1993 tilsagn om støtte til et forsøg med kombineret person-, vare- og servicekørsel i Kerteminde Kommune. Trafikministeriet har i alt bevilget 750.000 kr. til forsøget. Fra februar måned 1994 til juni måned 1996 blev der eksperimenteret med at optimere kørselen. Kerteminde kommune videreførte projektet.

Projektet er dokumenteret i en rapport udgivet af Færdselsstyrelsen med titlen: "Kombineret person-, vare- og servicekørsel i Kerteminde Kommune" marts 1999. Rapporten er også tilgængelig på Færdselsstyrelsens hjemmeside: www.fstyr.dk

Formål

Formålet var, at afprøve et differentieret trafiksystem, som løbende blev tilpasset de individuelle transportbehov, og hvor billetpriserne afspejlede de reelle omkostninger. Desuden at reducere energiforbruget og eksperimenterer med anvendelse af mindre køretøjer.

Trafiksystem

Som det første forsøg i Danmark blev der indført et differentieret trafiksystem med fire service- og prisniveauer. F.eks. om kunden ønskede dør-til-dør kørsel eller at blive samlet op ved offentlig vej. Serviceniveau 1 er traditionelle ruter med fast linieføring og køreplan. Serviceniveau 2, 3 og 4 er telebuskørsel i forskellige variationer.

Telebussen omfattede i dagtimerne koordinering af kommunale særkørsler (som f.eks. udbringning af hjælpemidler etc.) og var forbeholdt borgere, som ikke kunne benytte de ordinære rutebusser. Telebussen gav derved mulighed for at ældre, som ikke var berettiget til kørsel eller økonomisk støtte hertil, kunne blive kørt fra dør-til-dør og få hjælp af chaufføren til at komme til og fra køretøjet. Den beregnede pris pr. "billet" var henholdsvis 22 kr, 34 kr. og 46 kr. for serviceniveau 2, 3 og 4.

Der blev oprettet et centralt bestillingskontor som :

- modtog bestillinger fra kunder og kommunale rekvirenter,
- foretog en systematisk registrering af al kørsel,
- koordinerede kørslen og udarbejdede køresedler til vognmændene,
- informerede kunderne om telebussen,
- udarbejdede opgørelser over kørslen f.eks. udgifter per rekvirent. Opgørelserne gav kommunen mulighed for følge fordelingen og udviklingen i kørslen og løbende foretage budgetkontrol.

Der blev lavet målrettet informationsmateriale rettet mod veldefinerede målgrupper. F. eks en pjece som henvendte sig til de ældre, gangbesværede og handicappede. Projektet blev løbende omtalt i de lokale medier.

Det differentierede trafiksystem er i dag integreret i køreplanen for den lokale bustrafik.

Kørselsomfang og -økonomi

Telebuskørslen i dagtimerne blev udvidet fra 1.500 til 3.000 timer for at kunne dække de forskellige kørselsordninger. De blev tidligere udført særskilt af de enkelte kommunale forvaltninger og institutioner.

Ved forsøgets afslutning i juni 1996 var antallet af driftstimer for telebussen i dagtimerne steget fra ca. 1.600 timer til ca. 2.100 timer. Dette skal dog ses i forhold til, at kørslen ved projektets afslutning omfattede langt flere kørselsordninger. Der er således sket et reelt fald (målt i driftstimer) i det samlede kørselsomfang i forbindelse med koordineringen af særkørslerne i kommunen.

Telebussen om aftenen og i weekenderne, som før projektet blev udført som ruter med fast linieføring, havde ved projektets afslutning et kørselsomfang på samme niveau som før projektet (ca. 1.500 timer om året). Der er imidlertid sket væsentlige serviceforbedringer for brugerne. F.eks. blev der flere afgang, og der blev indført natkørsel. Telebussen betød, at man undgik tomme rutebusser, da telebussen kun kører, når der er behov.

De samlede driftsudgifter til telebuskørslen faldt fra ca. 1,2 mio. kr. til ca. 1 mio. kr. om året inkl. udgifter til bestillingskontoret. Det til trods for at antallet af kørselsopgaver steg, og det samlede kørselsomfang med telebussen blev udvidet med ca. 500 timer.

Der blev opnået en koordineringsgevinst i form af en mere effektiv udnyttelse af køretøjerne og en højere belægning per tur. Dertil kommer, at der blev indgået kontrakter, som matchede behovstyret kørsel, hvor betalingen alene var afhængig af udført kørsel.

Den gennemsnitlige timepris for kørslen faldt fra ca. 400 kr. til under 300 kr. for kørslen i dagtimerne og til under 200 kr. for kørslen om aftenen og i weekenderne. Den gennemsnitlige kilometerpris faldt fra ca. 15 kr. til ca. 10 kr., og den gennemsnitlige bruttopris per passager var ca. 50 kr. ved projektets afslutning.

Udgifterne til bestillingskontoret på ca. 110.000 kr. om året var en billig løsning for kommunen, da der blev opnået en koordineringsgevinst på et væsentlig større beløb og en række indirekte besparelser i kommunen. F.eks. blev en lang række af de administrative opgaver samlet i enkle arbejdsgange, som udnyttede optimalt det enkle database programmel (Microsoft Works for Windows) som bestillingskontoret rådede over.

Energiforbrug

Resultatet af projektet er interessant, fordi man for første gang i forbindelse med et dansk projekt har fået et billede af mulighederne for at reducere energiforbruget i kraft af en høj grad af tilpasning mellem antallet af passagerer og de enkelte køretøjers transportkapacitet.

Et energiforbrug på ca. 2,4 Mega Joule per passagerekilometer og 1,5 Mega Joule per personkilometer er sandsynligvis tæt på den nedre grænse for energiforbruget for særkørsel i en kommune med ca. 10.000 indbyggere og tyndt befolkede områder med den nuværende køretøjsteknologi.

Teknologi og hjælpeudstyr

I forbindelse med projektet gennemgik Automobil Teknisk Institut bl.a. indretningen af minibusserne.

Det er især vigtigt at være opmærksom på ældre og handicappedes særlige krav til indretning og komfort. Det er for eksempel krav til varme, ventilation, gulvbelægning, trinshøjde etc.. Det vil efter al sandsynlighed være en fordel at gennemføre en mere standardiseret opbygning af minibusser, hvor man i højere grad tager hensyn til de særlige krav befordring af ældre og handicappede stiller.

I forbindelse med oprettelsen af bestillingskontoret på Kerteminde Turistkontor blev der oprettet en kørselsdatabase på en almindelig standard pc'er i Microsoft Works for Windows 3.0. Kørselsdatabasen har vist sig at være et meget enkelt og billigt hjælpeværktøj til at styre og koordinere kommunale særkørsler, der samtidig giver mulighed for at lave detaljerede opgørelser over kørslen.

Lovgivning

Kørslen i projektet er udført som "speciel rutekørsel" og "almindelig rutekørsel" i henhold til Busloven og blev udført af private vognmænd med tilladelse til erhvervsmæssig personbefordring. Der blev i forsøget anvendt trailer i forbindelse med udbringning af større hjælpemidler m.m. Anvendelse af trailer og indretning af køretøjer til forskellige formål gav i starten anledning til en række tekniske spørgsmål vedr. indregistrering af køretøj og trailer.

Trafiksystemet og koordineringen af de forskellige kommunale kørselstyper har ikke givet anledning til konflikter i forhold til lovgivningen på området. Den eneste lovmæssige barriere mod en yderligere optimering af kørslen var, at det ikke er lovligt at anvende institutionsbusser og kommunens egne køretøjer i projektet.

Kontrakter

Der blev midt i forsøgsperioden indgået kontrakt med taxavognmændene i kommunen om udførelse af telebuskørslen efter principperne i kommunens reglement for hyrevognskørsel. En enkel og overskuelig kontrakt, som gav mulighed for at indsætte køretøjer afhængig af antal passagerer og kørselstype, og hvor kørslen afregnes efter antal km og tid til at hjælpe kunderne. Også procedurerne omkring tilrettelæggelse og udførelse af kørslen, hvor vognmændene modtog køresedler per fax og angav km m.m. for hver tur, fungerede uden problemer.

Ledelse og styring

Projektorganisationen har været enkel og overskuelig med en projektleder, en snæver styregruppe og en følgegruppe med repræsentanter fra interesseorganisationer, institutioner, borgerforeninger m.fl.. Projektlederen var ansvarlig for projektets overordnede styring og alle praktiske forhold omkring projektet. Der blev nedsat uformelle grupper til at varetage og løse konkrete og afgrænsede opgaver f.eks. i forbindelse med udformningen af Microsoft Works for Windows som basis for kørselsdisponering.

På det operative niveau har bestillingskontoret og vognmændene tilrettelagt kørslen, så der skete en optimal udnyttelse af køretøjerne.

Ansvar og kompetence

Med oprettelsen af bestillingskontoret blev bestilling af de kommunale særkørsler centraliseret. Alle institutioner og administrative enheder har dog fortsat opretholdt deres "kørselsbudget". Det faktiske forbrug blev placeret på de enkelte budgetområder i overensstemmelse med de faktiske kørselsomkostninger. På den måde havde den enkelte aktør et økonomisk incitament og en gevinst ved, at der blev foretaget en koordinering af kørslen.

Det særlige mix af central styring og planlægning af kørslerne kombineret med decentral indflydelse og budgetansvar har medført en meget høj grad af optimeret koordinering af kørslerne. Der blev efterhånden udviklet enkle og administrative procedurer til budgettering, løbende opfølgning og placering af et økonomisk ansvar for de pågældende kørsler.

Perspektiver

De fleste kommuner i Danmark vil sandsynligvis kunne drage nytte af erfaringerne fra Kerteminde Kommune med hensyn til totalkoordinering af kommunale særkørsler.

Det lykkedes at gennemføre et projektet på tværs af eksisterende sektorgrænser i kommunen og med et forbilledligt samarbejde omkring indførelse af et differentieret trafiksystem, hvor borgerne og de kommunale kørselsrekvirenter kunne vælge kørsel på forskellige niveauer.

Bestillingskontoret på Kerteminde Turistbureau er et eksempel på en gnidningsfri og naturlig "outsourcing" af offentlige tjenesteydelser, hvor der blev opnået en forenkling af den kommunale administration, samtidig med at telebuskørslen blev udvidet.

Kerteminde Turistbureau, der i forvejen varetog billetsalg m.v. for kommunen og DSB, har med projektet udviklet sig til et informationscenter for kollektiv trafik, hvor borgerne opfatter bestilling af telebussen lige så naturligt, som bestilling af andre rejser etc..

Projektet har vist, at det er muligt at opnå en økonomisk gevinst og en højere service inden for den kollektiv bustrafik ved at kombinere person-, vare- og servicekørsel.

Generaliseringspotentiale i Danmark

Projektet har et stort og usædvanligt generaliseringspotentiale. Der er næppe nogen kommune i Danmark, som ikke på den ene eller den anden måde kan drage nytte af Kerteminde Kommunes erfaringer med hensyn til total koordinering af kommunale særkørsler.

I Kerteminde Kommune er det lykkedes at gennemføre projektet på tværs af eksisterende sektorgrænser i kommunen og med et forbilledligt samarbejde mellem forskellige dele af den kommunale administration samt de institutioner, der er tiknyttet kommunen.

Denne ubestridelige succes må sandsynligvis tilskrives en række forskellige forhold. Af meget væsentlig betydning har utvivlsomt været, at de projektledere, der har haft ansvaret for projektet, har kunnet formidle og fastholde et usædvanligt engagement og en forståelse hos de nøglepersoner, som på den ene eller anden måde har været involveret i projektet.

Af væsentlig betydning har sandsynlig også været, at der i Kerteminde Kommune har udviklet sig en samarbejds tradition, hvor de enkelte forvaltningsdele har et naturligt samarbejde, og hvor man ikke i forbindelse med projektet har set tendenser til umiddelbar modvilje, rivalisering eller mere traditionel "kassetænkning" mellem forskellige dele af den kommunale administration. Forhold som i andre projekter i Trafikministeriets forsøgsordning undertiden har spillet en betydelig rolle i projekters praktiske gennemførelse.

Projektet er gennem hele forløbet - også i de vanskelige perioder - blevet støttet og opmuntret af det politiske niveau i kommunen. Det ville næppe have været muligt at opnå de resultater, som der er opnået i projektet, hvis ikke der havde været en opbakning også fra kommunens politiske ledelse.

Kerteminde-projektet har udviklet en model, hvor det er muligt at integrere et "mobilitets-center" på Kerteminde Turistbureau. Herfra styres og tilrettelægges i vid udstrækning den kollektive telebustrafik og særkørslerne i kommunen.

Udover at det er et godt eksempel på en gnidningsfri og naturlig "outsourcing" af offentlige tjenesteydelser, så er der samtidig opnået en forenkling af den kommunale administration kombineret med et højere serviceniveau for transport.

Samtidig er der, som Socialforvaltningen har bemærket, sket en positiv udvikling i relation til Socialforvaltningens klienter. Man kan sige, at en anvisning til en kommunal kørselsordning ikke længere automatisk betyder en "klientificering" af den pågældende person. En sådan anvisning af

en enkelt borger opfattes på lige fod med benyttelse af andre kørselsordninger, eller f.eks. det at købe en billet til DSB, eller få oplysninger om andre former for trafiktilbud, som er transportrelaterede serviceydelser der også tilbydes af Kerteminde Turistbureau.

Kerteminde Turistbureaus arbejdsbelastning er blevet udjævnet ved, at de kommunale særkørsler er mest omfattende på tidspunkter af året, hvor der ikke er egentlig sæson for turistoplysninger.

Det uddannelses- og træningsforløb, der er gennemført for Ulla Martinussen (som på Kerteminde Turistbureau har det primære ansvar for den praktiske koordinering af de kommunale særkørsler), er endvidere et eksempel på, hvordan man kan skabe nye utraditionelle jobmuligheder ved en kombination af turisterhverv, offentlig administration og viden om transportplanlægning.

Den måde, Kerteminde Turistbureau fungerer på, kommer meget tæt på de tanker, man ser i f.eks. Østrig og Holland omkring "Mobility Management".

Det har vist sig fordelagtigt - ud fra et økonomisk synspunkt, og også ud fra et energi- og miljøsynspunkt - at gennemføre kommunens særkørsler med mindre køretøjer, og med en relativ høj grad af tilpasning mellem "udbud af sædekilometre" og "efterspørgsel af transport".

Gennemførelsen af et relativt kompliceret projektforsøg i en projektorganisation med tilknyttede brugergrupper og med en høj grad af uformel interaktion mellem de forskellige aktører i projektet, er endvidere en organisationsform, som har vist sig velegnet som forandrings- og udviklingsstrategi.

Internationale aspekter af projektet

Kerteminde-projektet er allerede omtalt i en publikation udsendt af EU-kommissionens Generaldirektorat XVII. Projektet har fra forskellig side vakt betydelig international opmærksomhed, hvor specielt den fuldstændige koordinering af kommunale særkørsler og disses omfang i Danmark har givet anledning til opmærksomhed.

Projektet har et internationalt opmærksomheds- og generaliseringspotentiale på de samme områder, som gør sig gældende i Danmark. Her kan man specielt fremhæve :

- anvendelsen af enkel og billig standardprogrammell,
- "outsourcing" af kommunale administrative opgaver til et turistkontor,
- skabelsen af et lokalt "mobility center" ,
- anvendelsen af taxi og minibusser til udførelsen af særkørslerne,
- projektledelses- og forandringsstrategier i en offentlig forvaltning,
- etablering af et tværfagligt samarbejde i forbindelse med projektet,
- det formelle og uformelle samarbejde mellem de forskellige aktører i projektet.

Hvad er der sket efter projektet sluttede

Kerteminde Kommune har siden projektet sluttede i sommeren 1996 videreført telebuskørsel som kombineret person- og varetransport med differentieret service. Der er kun foretaget mindre ændringer i køreplanen for telebussen, der kører mellem:

- klokken 7 og 23.30 på hverdage,
- natten til lørdage og søndage,
- klokken 9 og 23 på lørdage,

- klokken 12 og 23.30 på søndage.

Opgørelser over kørselsomfanget viser, at den positive udvikling i de sidste perioder af projektet fortsatte i 1997 og 98. Kørselsomfanget og udgifterne blev stabiliseret i 1996 og 97. I 1998 faldt kørselsomfanget med cirka 12 pct. - målt i kilometer og ture - samtidigt med, at antallet af brugere er steget, hvilket tydeligt viser en bedre udnyttelse af kapaciteten. Antallet af kommunale institutioner o.lign. som benytter telebussen kom i løbet af 1998 op på 28.

Kørslen om aftenen, om natten og i weekenderne har siden den kollektive bustrafik blev integreret med telebuskørslen i 1995 været jævnt stigende. Fra 1996 til 1997 faldt kørslen i dagtimerne (19 pct.). medens telebuskørslen som erstatter fast rutekørsel om aftenen og i weekenderne steg med 12 pct.

Set over en fireårig periode (1995 til og med 1998) er antallet af passagerer steget, det samlede kørselsomfang er stabiliseret, og udgifterne er reduceret med cirka 22 pct. eller knap 250.000 kr. om året. Kerteminde Kommune har med andre ord sparet omkring 1 mio. kr. over en fireårig periode samtidig med at serviceniveauet overfor borgerne er hævet, og der er etableret et center for kollektiv trafik på Kerteminde Turistbureau.

Al telebuskørsel bestilles og styres på centeret for kollektiv trafik. F. eks. særkørsel om dagen for ældre og handicappede. Kommunen betaler halvdelen af lønnen for en medarbejder som i den øvrige del af arbejdstiden er ansat i turistbureauet, der også yder service og salg for den øvrige kollektive trafik. F. eks. billetsalg for DSB.

Centeret for kollektiv trafik er stadigvæk et vigtigt omdrejningspunkt for information overfor brugerne og koordinering af kørsler, som helt eller delvis er betalt af Kerteminde Kommune.

Centeret har siden 1996 udført små modifikationer af deres edb-værktøj til planlægning og administration af kørslen. Men det er stadig Microsoft Works for Windows der er basis for arbejdet. Den systematiske registrering af kørslen betyder, at kommunen relativt hurtigt kan få detaljerede oplysninger om kørslen. Oplysninger der før var meget besværlige og meget tidskrævende at fremskaffe.

Etablering af centeret for kollektiv trafik har bl.a. betydet, at forvaltningerne på rådhuset er blevet aflastet og administrationen af de forskellige typer af kommunale kørselsordninger er væsentligt forenklet.

Kommunen har i 1999 gennemført en generel licitation af udførelsen af den kollektive trafik i kommunen. Dette førte bl.a. til en ændring af den hidtidige kontraktsform. Ændringen var næppe hensigtsmæssig og vil sandsynligvis medføre en unødvendig fordyrelse af den gennemførte kørsel med koordineret telebus- og særkørsel.

Kommentarer og spørgsmål er velkomne. Brug evt. novapro@novapro.dk eller tel.: 59186999