

**Sammanfattning:**

# Utvärdering av trafiksäkerhets- och miljöreformer

## Bakgrund, problemställning och metod

Vägverket har fått följande uppdrag av regeringen:

*”Vägverket skall genomföra en översyn och utvärdering av pågående trafiksäkerhets- och miljöreformer i syfte att klarlägga och tydliggöra sambanden mellan åtgärder/reformer och effekter på trafiksäkerheten och miljön. Redovisningen skall utgöra en bilaga till den trafiksäkerhets- och miljöstrategi som Vägverket skal redovisa for regeringen senast den 1. oktober 1999.”* Fristen är senare blivit något förlängd. Vidare ska det dras *”slutsatser om de olika åtgärdernas effektivitet för att nå reformmålen och de övergripande målen.”*

Projektet har tre arbetsuppgifter

1. Sammanställa information om övergripande mål, reformmål och genomförda åtgärder.
2. Visa i vilken grad de övergripande mål och reformmål är uppnådda.
3. Värdera valda åtgärders effektivitet.

Utvärderingen är utförd som dokumentgenomgång och som intervju med utvalda personer inom trafiksäkerhet och miljö. Vägverket är i detta projektet betraktat som en helhet. Projektets ramar har inte gett möjlighet för att värdera mål och åtgärder inom varje region.

## Trafiksäkerhet - övergripande mål och reformmål

Det övergripande eller långsiktiga målet for trafiksäkerhet er:

*”att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Vägtransportsystemets utformning och funktion skall anpassas till de krav som följer av detta.”*

11 reformmål är satt upp för att nå det övergripande målet:

1. Värdering av trafiksäkerhet
2. Trafiknykterhet
3. Färre hastighetsöverträdelser
4. Färre andra regelöverträdelser
5. Säkrare trafikmiljö i tätort

6. Säkrare trafikmiljö på landsbygd
7. Användning av skyddsutrustning i bil
8. Säkrare bilar
9. Synbarhet i trafiken
10. Användning av cykelhjälm
11. Räddning, vård och rehabilitering

En genomgång av reformmålen i förhållande till internationell forskning och existerande kunskap på området visar att alla reformmålen har stor betydelse för det övergripande målet. De intervjuade är också i stort sett eniga om att de rätta reformerna är valda.

Antalet skadade i trafiken bestäms av trafikmängd, olycksrisk och skaderisk. Alla reformmålen gäller de två sista av dessa faktorer. Begränsningar av trafikmängden eller *växten* i trafikmängden, är troligen så svåra att genomföra, att det är bättre att satsa på de två andra faktorerna. Det är dock möjligt att reducera trafikmängden något genom att göra det dyrare att använda bil.

Det är möjligt att antalet reformer är för stort. En prioritering skulle troligen göra genomförandet av åtgärder lättare.

## Trafiksäkerhet - reformmål och åtgärder

Intervjuerna ger intryck av att styrsättet med övergripande mål, reformmål och åtgärder är lite passé. Detta bekräftas av att reformerna inte nämns i direktiven för Vägverket för perioden 1999 – 2002. Reformerna kan sägas att vara avskaffade som styrsätt när de inte blir använda i styrningen av trafiksäkerhetsarbetet, även om de inte formellt sett är övergivna.

I genomgången av reformerna och åtgärderna används begreppen direkt – indirekt, kortsiktig – långsiktig och konkret - generell. De åtgärder som är beskrivna i Nationellt trafiksäkerhetsprogram 1995-2000 tycks vara för generella, indirekta och långsiktiga till att ge en väsentlig olycksreduktion i sig själv över 5-6 år. I senare dokument från Vägverket pekas på behovet för satsning på åtgärder som är effektiva på kort sikt.

## Trafiksäkerhet - genomförande av åtgärder

I Trafiksäkerhetsrapport-96 och Trafiksäkerhetsrapport-97 är åtgärderna beskrivna enligt reformmålen, och sambandet mellan reformer och åtgärder är rätt klart. I Trafiksäkerhetsrapport-98 är åtgärderna inte beskrivna enligt reformmålen, utan Vägverkets insatser är delade i sektorsuppgift, myndighetsutövning, statlig väghållning och regeringsuppdrag. Det är därför svårare att se vilka åtgärder som stöder vilka reformer.

De beskrivna åtgärderna i Trafiksäkerhetsrapport – 96, - 97 och -98 är för det mesta långsiktiga och indirekta, såsom seminarier, utveckling av mått och mätmetoder, att identifiera brister och föreslå åtgärder och försöksverksamhet med olika system för hastighetsanpassning. Några direkta åtgärder nämns, så som

kampanjer för trafiknykterhet, cykelhjälskampanjer, intensifiering av övervakning av hastigheten och användning av bilbälten, och sänkning av hastigheten med 20 km/t på ungefär 400 km väg. Rikspolisstyrelsen uppger att mera än 1 million alkoholprov gjordes i 1998.

Långsiktiga åtgärder är viktiga för att få acceptans för åtgärder som i dag tycks vara för radikala eller som underlag för nya åtgärder, så att trafikolyckorna kan reduceras på längre sikt, men de kan inte förväntas att ha omedelbar effekt på trafikolyckorna.

Det är svårt att ta reda på vilka åtgärder som redan är vidtagna och vilka som ännu bara är planerade eller föreslagna. Totalt sätt verkar man vara mycket försiktig i genomförandet av ny lagstiftning, ökning av övervakning, och fysiska åtgärder med känd olycksreducerande effekt. Dock har kostnadseffektiva fysiska och kortsiktiga åtgärder fokuserats i de senaste dokumenten för åren 1999 – 2002.

Sambandet mellan reformmål och föreslagna eller genomförda åtgärder är svårare att få tag i än sambandet mellan övergripande mål och reformmål.

## Problem i trafiksäkerhetsarbetet

De flesta intervjupersonerna tycks vara av den uppfattning att ekonomiska anslag inte har varit huvudproblemet, men flera säger att pengar kan bli ett problem vid den kommande reduktionen av budgeten.

Även om enkäter visar ganska bred acceptans hos befolkningen, tycker flera av de intervjuade att acceptans är ett problem. Ledningen i Vägverket eller politikerna kan använda acceptans hos folket som ursäkt för att inte göra något. Resultaten från enkäterna om acceptans hos befolkningen borde därför presenteras tydligare, så att protester från små, men framträdande intressegrupper inte tas som protest från hela folket.

De intervjuade tycker i stort sett att acceptans hos internationella organ inte är något stort problem. Det är snarare så att utländsk intresse för 0-visionen stimulerar genomförande av åtgärder i Sverige.

Ungefär hälften av de intervjuade tycker att acceptans finns inom Vägverket och andra ansvariga organisationer, men menar samtidigt att det kan vara skillnader mellan olika åtgärder eller olika delar av organisationerna. Den andra hälften tycker dock att intern acceptans är ett problem.

Svag eller dålig styrning, bristande samarbete eller bristande genomförande av åtgärder nämns som orsak till bristande måluppfyllelse. Bristande kunskap nämns också. Det finns dock rätt mycket kunskap om effekter av trafiksäkerhetsåtgärder, och problemet måste i större grad vara förmedling av existerande kunskap än behov av att ta fram ny kunskap.

Flera intervjuade pekar på att det finns en kortsiktig konflikt mellan framkomlighet och trafiksäkerhet, men att konflikten kan lösas på sikt eller att konflikten inte är olöslig. Andra pekar på att Vägverket har stark tradition för vägbyggande och underhåll, men inte för säkerhet, att det är svårt att få acceptans för att sänka hastighetsgränserna, att det är konflikt med väghållning i form av ekonomisk

prioritering, eller att det är en klar konflikt med framkomlighet mätt i resehastighet och tillgänglighet.

De flesta intervjuade efterlyser starkare styrning och starkare engagemang för trafiksäkerhet från ledningen i Vägverket. Även om idén om 0-visionen tycks vara allmänt accepterad i Sverige, är det tydligen olika synsätt på åtgärderna och svårt att samarbeta om dessa.

## Miljö - övergripande mål och etappmål

De övergripande miljömålen härleds från internationella och nationella miljömål så väl som från kunskap om vägsektorns specifika bidrag till miljöproblemen. Flera miljömål har formulerats för transportsektorn och för vägtrafiken t. ex.

*”Vägverket ska verka för att åstadkomma ett effektivt och miljöanpassat vägtransportsystem som uppfyller högt ställda krav på trafiksäkerhet med hänsyn tagen till tillgänglighet och regional balans.”*

För miljö betyder detta bland annat att:

*”Vägverket ska fortlöpande minska miljöpåverkan, intrång och barriäreffekter av väghållning” och ”Målet är att de totala utsläppen av koldioxid i vägtransportsystemet skall minska liksom att utsläppen av kväveoxider, kolväten och cancerframkallande ämnen i tätorter skall minska.”*

Vägverket har genom många år arbetat systematisk med att konkretisera de övergripande målen i form av etappmål. I *”Särskild plan för miljö och trafiksäkerhet”* från 1995 beskrivs problemområden:

1. *Energianvändning och utsläpp av koldioxid*, där målet är att utsläppen från fossila bränslen ska stabiliseras till 1990 års nivå innan år 2000.
2. *Utsläpp av kväveoxider, kolväten och svaveldioxid*, där utsläppen för de två förstnämnda ska minskas med 50 % innan år 2000. Utsläppen av svaveldioxid från vägtrafiken har redan minskat till bara 2 % av de svenska utsläppen.
3. *Luftkvaliteten i tätorterna*. Naturvårdsverkets gränsvärden för kolmonoxid, svaveldioxid, sot och partiklar ska uppfyllas innan 2000 och utsläppen av cancerframkallande ämnen ska halveras innan år 2005.
4. *Bullerstörningar*, där målet är att bullret på sikt ska ligga under Naturvårdsverkets riktlinjer för bullernivå i dB(A).
5. *Förorening av mark och vatten* uppkommer vid byggande, underhåll och drift av vägar. Det finns allmänna riktlinjer, men inga kvantifierade eller tidsatta mål.
6. *Markanvändning och intrång* regleras genom Naturresurslagen, men det finns inga specificerade eller kvantifierade mål för utvecklingen av vägnätet.
7. *Vägmiljö och vägutformning*. Ej heller här finns direkta samhällsmål formulerade, men det konstateras att området ges ökad uppmärksamhet.
8. *Kretsloppsanpassning*. Här hänvisas till kommande EG-regler samt till att Regeringen har givit Vägverket i uppdrag att ta fram planer på området.

I Vägverkets "Miljöprogram" från 1996 används i huvudsak samma problemområden och mål som 1995, men man tar också upp:

- *Metaller,*
- *Förnyelsebara naturresurser, naturtyper, biotoper och arter,*
- *Nyttjande av ändliga naturresurser som berg och grus.*

Målen överensstämmer i stor grad med internationella mål och internationell kunskap. Etappmålen är i olik grad konkretiserade. Man har i större grad tidsbestämda etappmål på de områden där kunskapen är bäst utvecklad, luftföroreningar, miljögifter, buller och hälsa. Mål anknutna till natur- och kulturvärden, kretsloppsanpassning och dylika är mer generella och därmed troligen svårare att följa upp i praktiken.

Vägverket tar hand om sitt överordnade ansvar för sektorn genom en systematisk resultatuppföljning på överordnad nivå. Genom detta får man en god översikt över måluppfyllelsen. Miljörapport 1998 visar här att stora utmaningar återstår. Bara två etappmål har en god prognos, för flera antas en försämring.

## Miljö – reformmål och åtgärder

För att konkretisera arbetet satte Vägverket upp tio reformer i tre grupper:

1. *Gemensamma trafiksäkerhets- och miljöreformer*
  - Dämpa trafikökningen
  - Färre hastighetsöverträdelser (och ett mjukare körsätt)
2. *Reformer som ska samordnas med motsvarande trafiksäkerhetsreformer*
  - Ökad hänsyn till miljön
  - Bättre utformad vägmiljö
  - Miljöriktiga bilar och bränslen
3. *Miljöreformer*
  - Bättre utnyttjande av fordonsparken
  - Färre kallstarter
  - Bättre luftkvalitet
  - Mindre buller
  - Miljöanpassa övriga fordon

Dessa reformerna tycks vara en sammanblandning av olik specificerade mål och verktygsmedel. I "Särskild plan för miljö och trafiksäkerhet" beskrivs reformer för miljö och trafiksäkerhet, men inte åtgärder. I Vägverkets miljöprogram beskrivs reformerna med insatser som delvis hänger samman med reformerna och delvis inte. Arbetet knutet till reformerna är mycket generellt av typen ta fram en strategi, inventera problem, ta fram underlag eller utveckla tillståndsmått, och kan knappast kallas miljöåtgärder.

I "Konkretisering av Vägverkets miljöreformer" införs också nya begrepp som "Åtgärdsgrupper" och "Samverkansområden". De sistnämnda är knutna till reformmålen. För varje samverkansområde uppges en rad prioriterade åtgärder och vilka aktörer som måste bidra. De flesta åtgärderna förutsätter insats från andra än vägsektorns egna aktörer. Undantag är samverkansområdet "Upphandling av entreprenader för drift och byggande".

Några av de intervjuade var osäkra på reformerna och deras betydelse för miljöarbetet. Flera intervjuade uttryckte också att reformerna inte låg till grund för deras dagliga arbete. Regionerna arbetar självständigt med sina program, och det tycks inte vara en central samordning, kontroll eller godkännande av att dessa stämmer överens med reformmålen. Det refereras i liten grad till att åtgärder är rekommenderade eller givna centralt.

Totalt sett bedöms reformerna ha ett klart samband med de övergripande mål. Samtidigt är ett annat intryck att reformerna är för generella och att de inte i tillfredsställande grad är kopplade till de olika miljöproblemen eller etappmålen. Vidare är de i liten grad kopplade till vägsektorns egna ansvarsområden. Detta betyder dels att man i alltför liten grad själv kan styra måluppfyllelse och resultat och dels att vägsektorns regioner får oklara signal som underlag för sitt arbete.

Under tiden 1995 till 1999 har arbetet med miljöåtgärder konkretiserats mycket och även effekter och kostnader av åtgärderna är beskrivna. Till exempel beskriver ”Åtgärdsanalys av miljöåtgärder inom vägtransportsektorn” 37 åtgärder för att begränsa luftföroreningar. Denna rapporten ger en grundlig genomgång av potentiella effekter och kostnader som stämmer överens med internationell kunskap. Det ser dock inte ut att Vägverket har prioriterat att tydliggöra sambandet mellan reformmål och åtgärder. Man har heller inte tydligt nog anvisat vem som ska ha ansvaret för uppföljning av reformmål och åtgärder.

Vägverket lägger ned ett stort arbete både med att formulera reformer och åtgärder och med att utveckla system för resultatuppföljning. Samtidigt skapar ständigt nya begrepp (etappmål, reformer, insatsområden, samverkansområden, åtgärdsgrupper osv) en oklarhet för de aktörer som ska utföra arbetet i praktiken. Aktörerna vet inte alltid vad som gäller.

## Miljöarbetet i regionerna

Regionerna uppträder i stor grad oberoende av huvudkontoret. I några regioner försöker man stärka miljöarbetet med relativt stor bemanning och stark styrning. Många tycker det viktigaste arbetet sker i kommunerna och att regionernas primära uppgift är att stimulera sådan aktivitet genom kunskap, samarbete och med att framstå som gott exempel.

Stora kommuner har egna resurser och kompetens att klara sig själva och ger till dels uttryck för att Vägverket kan vara ett problem och ett försenande element i miljöarbetet. Mindre kommuner ser fördelar i ett samarbete med regionerna, men knyter inte upp detta mot miljöreformarbetet.

De flesta regioner har utarbetat regionala miljöprogram. De flesta regionala miljöprogrammen var färdiga först 1998, och har därför inte hunnit ge effekter på miljömålen. De regionala miljöprogrammen ger intryck av att det har gjorts ett grundligt arbete, men de innehåller i varierande grad konkretiserade handlingsprogram och beskrivning av åtgärder.

## Problem och förutsättningar för genomförande av miljöåtgärder

Intervjuerna visar ett stort engagemang för miljö i Vägverket och mycket aktivitet. Några av de intervjuade uttrycker dock en tvekan till om man gör de mest effektiva aktiviteterna, eller om man snarare utför uppgifter som möter litet motstånd. De intervjuade lägger också vikt vid det interna miljöarbetet i Vägverket och betydelsen av att Vägverket framstår som ett gott exempel, men externt upplever man inte alltid att så är fallet.

Intervjuerna antyder att ekonomiska anslag inte är det största problemet för genomförande av miljöåtgärder. Dock är det så att fysiska åtgärder på vägnätet utförs och betalas av Statlig väghållning, och därmed konkurrerar om medel med vägbyggande och underhåll.

Åtgärder som har bred acceptans hos befolkningen, såsom cykelvägar, bättre kollektivtransport, och miljögator, är lätta att genomföra. För restriktioner på biltrafiken och parkering tycks acceptans hos befolkningen vara ett stort problem.

Internationellt samarbete tycks inte vara något problem för genomförande av miljöåtgärder i Sverige.

Även om intervjuerna ger intryck av stort engagemang för miljö i Vägverket, kommer det också fram en konflikt om användning av pengar till miljöåtgärder och byggande/underhåll av vägar. Några personer som arbetar med miljö tycker att de är isolerade och inte får genomslag i andra delar av Vägverket. Detta gäller både på huvudkontoret och i regionerna. Flera av de intervjuade uppger att det traditionella tänkandet om väghållning inom Vägverket kan vara ett problem för genomförande av miljöåtgärder.

Det är svårt att mäta effekter av enstaka miljöåtgärder, därför att det är många faktorer som bidrar till ändringar i miljösituationen, och de flesta åtgärder är långsiktiga. Kunskapsnivån när det gäller olika miljöåtgärders effekter är långt mindre än på trafiksäkerhetsområdet. Trots detta blir mycket få försök utvärderade. Här ligger en viktig uppgift för Vägverket. Det är svårt att få en översikt över vilka åtgärder som är använda i miljöarbetet. En mera formell rapportering och översikt än det som finns i dag skulle därför ha varit nyttig.

Än så länge bidrar åtgärderna litet till målen, därför att man hittills inte har genomfört åtgärder som innebär restriktioner på folks frihet att välja hur mycket eller på vilket sätt man vill resa. De flesta åtgärder som registrerats i detta projektet, vill bidra till reduktion i negativt påverkande på miljön, dock inte så mycket att de skulle motverka konsekvenserna av trafikökningen.

## Status och möjligheter för förbättringar

Målen sätts på nationellt nivå av Riksdagen, Regeringen eller Vägverket. Åtgärderna genomförs lokalt av Vägverkets regionkontor, polisen och kommunerna. Det är långt flera aktörer som måste ta ansvar för åtgärderna än för målen. Därmed blir det också mycket svårare att genomföra åtgärder än att sätta mål. Konflikter med andra mål blir tydligare ju mera konkret arbetet blir.

De definierade reformmål har stor betydelse för de övergripande målen enligt internationell forskning och föreliggande kunskap. I övergången från reformer till åtgärder, är det mer osäkert vilken kunskap som har använts. De åtgärder som är valda för trafiksäkerhet och miljö tycks vara för generella, indirekta och långsiktiga för att ge en väsentlig effekt på kort sikt.

Det är närliggande att fråga om de åtgärder som är föreslagna eller genomförda, är valda utifrån effekt på olyckorna och miljön eller utifrån andra hänsyn så som acceptans eller enkelhet i genomförande.

Det är oklart vad man menar med åtgärder. Reformerna används inte som styrsätt i de senaste dokumenten för åren 1999 – 2002, och det betyder i praktiken att reformerna numera endast gäller som resultatmål.

## Hur komma vidare?

Det viktigaste nu skulle vara att skapa kortsiktiga vinster, det vill säga att genomföra några åtgärder som reducerar olyckorna på kort sikt. Mitträcken kan vara ett bra exempel på detta, men några flera exempel skulle nog behövas. Det börjar hasta att genomföra effektiva åtgärder, helst av den typ som utretts över längre tid såsom transportkvalitet eller bältespåminnare. Kan man genomföra sådana åtgärder, påvisa god effekt och förmedla resultaten till folket och beslutsfattarna, skulle man komma rätt långt mot det övergripande målet.

Visionen eller det övergripande målet för miljöarbetet är skapat, men kommunikation av visionen tycks ha kommit kortare än på trafiksäkerhet. Att planera och skapa nya vinster är viktigt också för miljö. Ett sätt att göra detta är att samla erfarenheter från arbetet i regionerna och kommunerna, visa effekter av detta och förmedla resultaten till folket, politikerna och Vägverket centralt. Om resultaten är goda, skulle detta stimulera till vidare arbete och visa väg för kommuner och regioner som inte kommit så långt. Om resultaten inte är så goda, skulle det visa behovet för starkare verktningsmedel och åtgärder.

## Behövs nya styrmedel?

Totalt sett är styrsättet vision, övergripande mål, reformer och åtgärder, tillstånds- och resultatmål systematiskt och väl genomtänkt. Det skulle vara goda chanser att på längre sikt nå de övergripande målen om detta styrsättet följs. Systemet ger möjligheter att kontinuerligt följa i vilket mån man uppnår delmål och var starkare insatser skulle behövas. Kanske kunde systemet göras enklare – färre mål och klarare prioritering mellan målen. Detta styrsättet tycks vara övergivet utan att vara genomfört. Det viktigaste är dock inte om detta styrsätt ska bevaras eller inte, men att ha ett styrsätt och att alla som arbetar med trafiksäkerhet och miljö vet vilket styrsätt som gäller.

Både på trafiksäkerhet och miljö har Vägverket valt att använda ”mjuka” verktningsmedel, dvs. verktningsmedel baserat på frivillighet, marknad och sociala normer. Om detta är tillräckligt, kan bara tiden visa.



Dock är det endast Regeringen och Riksdagen som kan ta upp de starka verkningsmedlen. Om de mjuka verkningsmedlen inte räcker till att nå trafiksäkerhets- och miljömålen, är utmaningen för Vägverket att få Riksdagen och Regeringen att vidtaga lagstiftning som underlag för nya och starkare verkningsmedel.