

**Sammendrag:**

# **Null drepte og skadde – kan slikt tenkes**

Null-visjonen er en idé om et transportsystem uten varige helseskader. Den danner en del av grunnlaget for transportpolitikken i Sverige, og etterhvert i Norge. Et nødvendig element i et hvert arbeid med reformer er å se hvilke muligheter som finnes for å gjennomføre de konkrete mål og dermed aktuelle tiltak under disse målene. I dette notatet har vi tatt for oss elementer som tilsammen kan si noe om hvilke forutsetninger som må oppfylles for å sikre et vellykket reformarbeid.

En helt sentral forutsetning for å få gjennomført reformer er at disse har et tilstrekkelig maktgrunnlag. Den danske forskeren Bengt Flyvbjerg har i flere sammenhenger påpekt hvordan fagfolk er opptatt av å finne de riktige tiltakene, ut fra de oppsatte mål, men helt glemmer at alle tiltak må ha basis i en maktstruktur for å kunne bli realisert. Makt består i flere elementer; i legitimitet, i ressurser, i kunnskaper og i posisjon.

Et annet, sentralt tema i forhold til gjennomføring, er målkonflikter, dvs at man ser det oppsatte målet, f.eks. om færre drepte og skadde, i forhold til andre sentrale samfunns mål, innenfor eller utenfor sektoren og vurderer om der finnes konflikter som kan hindre måloppnåelse. Den ideelle situasjon er selvfølgelig at de mål man arbeider mot står i et synergiforhold til andre mål, altså at oppnåelse av egne mål også innebærer bedring i forhold til andre mål. Det er likevel ikke noen nødvendighet for suksess at slik synergi er en mulighet, men i alternative situasjoner er det helt avgjørende at konflikter behandles og søkes løst så tidlig i prosessen som mulig.

En neste, sentral forutsetning for et vellykket reformarbeid er at det finnes kunnskap om hvilke tiltak som er de sentrale for å nå de oppsatte mål, og at det settes av de nødvendige ressurser for at disse tiltak kan settes i verk. For trafikksikkerhetsarbeidet, i motsetning til f.eks. miljøområdet, er kunnskap ikke noe problem, da man er godt innforstått med hvilke tiltak som er de mest effektive. Samtidig er det et problem at de nødvendige ressurser ikke nødvendigvis tilflyter sektoren om ikke de aktuelle tiltakene også kan føre til bedring i forhold til andre mål. Slik kan det se ut som om det er lettere å få milder til å utbedre vegnettet og dermed framkommeligheten enn å få tilskudd til slike tiltak som kun bedrer sikkerheten, f.eks. slike som reduserer farten.

I teorier om gjennomføring er man opptatt av at det finnes etablerte organisasjoner for det arbeidet som skal gjennomføres. I beste fall skal det finnes en organisasjon som videre har legitimitet for den aktuelle oppgaven og som har denne oppfyllelse av oppgaven som sentral målsetting. I forhold til trafikkikkerhet er det noe usikkert om så er tilfelle. Vegetaten har sikkerhet som et av flere mål for sin virksomhet, men det er vel liten tvil om at sikring av framkommelighet og tilgjengelighet er mer sentrale mål. De to andre, aktuelle organisasjonene, politiet og kommunene, kan heller ikke sies å ha sikkerhet i vegnettet som sine hovedoppgaver. I noen grad kan sikkerhet stå i konflikt med andre og viktigere oppgaver innenfor de nevnte organisasjoner. Videre hersker det i noen sammenhenger konflikter mellom disse aktørene, om ikke nødvendigvis knyttet til trafikkikkerhet.

Samfunnsmessige rammebetingelser er først og fremst knyttet til økonomiske, sosiale, politiske og verdimeslige forhold som endrer seg og som uansett har innflytelse på sannsynligheten for å få gjennomført de aktuelle målene. Økonomisk vekst eller nedgang har dels betydning for trafikkikkerheten indirekte gjennom vekst eller nedgang i trafikken. Videre har de generelle, økonomiske forholdene betydning for i hvilken grad der finnes de nødvendige ressurser for å drive reformarbeid. Sosiale forhold har vi beskrevet dels som geografiske forhold, knyttet særlig til bosettingsmønster, og dels som sosiale forhold, knyttet til yrkesstruktur og arbeidsmarked og til familieforhold og -sammensetning. Slike forhold har innvirkning først og fremst indirekte gjennom omfanget av og sammensetningen i trafikken.

Politiske forhold av betydning over tid er særlig knyttet til oppfatninger av statlige, fylkeskommunale og kommunale organers rolle i forhold til å finne løsninger på samfunnsmessige problemer. Det synes som om det går i bølger i hvor sterk grad offentlige organer skal blande seg inn i folks og virksomheters dagligliv. Særlig frem til slutten av 60-årene ble det oppfattet som nærmest en selvfølge at staten skulle drive omfattende og langsiktig planlegging og styring. I dag synes det som om oppfatningen av statens rolle i noen grad er tilbake til mellomkrigstiden der staten mer var en nattveker som bøtte på de verste skadene og som først og fremst bruke virkemidler knyttet til markedspåvirkning. Slike endringer i ideologisk overbygning har åpenbar betydning for hvilke muligheter som finnes for å drive langsiktig og forebyggende helsearbeid, og der trafikkulykker oppfattes som helseskader.

Vellykket gjennomføring vil også i noen grad avhenge av om tiltakene tjener folks interesser, men her et det flere forhold som må avveies. For det første er "folk" ingen enhetlig størrelse, like lite som barnefamilier, enslige, folk i byene osv, er noe homogent. I stedet for å snakke om befolkningen, er det viktig å identifisere grupper som har ulike interesser; etter økonomisk evne, sosiale omstendigheter, hvor de bor osv. Dernest opptrer befolkningen på ulike arenaer hvor det er mulig å gjøre sine interesser gjeldende eller synlige; i markedet som kjøpere eller forbrukere og i forhold til det politiske systemet, som borgere, stemmegivere, interessegrupper osv. I begge tilfeller vil befolkningens handlinger i en eller annen forstand innebære tilslutning til eller motstand mot aktuelle tiltak.

I tidlige kapitler i dette notatet omtaler vi gjennomførende organisasjoner ut fra hvilke mål, ansvarsområder og ressurser de innehar eller rår over. Av stor betydning er det også å se hvilke holdninger de samme aktører har i forhold til de tiltak som skal gjennomføres. Dette kan betraktes på minst to måter; ut fra det som ofte omtales som uformell organisasjon, hvor de ansattes holdninger til en hver tid

har betydning for suksess eller fiasko og ut fra det som omtales som organisasjonenes kultur, og hvor man er opptatt av de normer som er utviklet over lengre tid, i vegetatens tilfelle, i løpet av en periode på nesten 100 år. I ulike perioder har ulike holdninger eller mål vært rådende. Og disse er nedfelt som dype normer, eller kultur. Disse normene kan ofte stå i strid med de mål som til enhver tid settes som de sentrale for organisasjonen, og kan dermed være til hinder for gjennomføring av disse målene.

I slutten av notatet drøfter vi to forhold som er av betydning for vellykket gjennomføring; mulighetene for å bygge effektive nettverk mellom organisasjoner og muligheten av å formulere kompromisser i forhold til de tiltak som er aktuelle å gjennomføre. Her er vi opptatt av å betrakte gjennomføringsmulighetene nedenfra og se løsninger som et resultat av forhandlinger og konfliktløsning. Et slikt perspektiv kan være like nyttig, som det å starte fra toppen, med de aktuelle reformene, som skal pådyttes organisasjonsstrukturen nedover. I en slik betraktningstype er det avgjørende at man har klart for seg hvilke konflikter som skal løses og hvilke typer av konflikter det er mulig å finne kompromisser i forhold til. Teorien om "getting to yes" er sentrale her. I slike teorier vektlegges det faktum at det ikke er mulig å forhandle om verdier, at det må etableres en felles virkelighetsoppfatning, betydningen av tillit i forhandlinger mellom ulike aktører, og mest av alt, at det fokuseres på å søke kompromisser omkring konkrete løsninger.

Notatet inneholder ingen egentlige konklusjoner. Snarere er innholdet ment å danne grunnlag for de empiriske analyser av gjennomførbare tiltak som er beskrevet i rapporten "Null drepte i trafikken" (TØI-rapport 448/1999).