

**Sammendrag:**

# Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbejdet i Sverige – en analyse af Vägverket og andre aktører

I nærværende projekt analyseres muligheder og barrierer for trafiksikkerhedsarbejdet i Sverige.

## Problemstilling og metode

I projektet er Vägverket og verkets relation til det politiske niveau og politiet i fokus. Ved det politiske niveau forstår vi Riksdagen, regeringen og Regeringskansliet. Vi har på forhånd antaget at tre faktorer har betydning for eventuelle muligheder eller barrierer, nemlig systemer for mål- og resultatstyring, organisatorisk samspil og økonomiske ressourcer. Hver af disse tre faktorer kan analyseres internt i Vägverket (intraorganisatorisk) og udenfor Vägverket (interorganisatorisk). På den baggrund er der opstillet seks spørgsmål, som styrer projektet. Spørgsmålene ser således ud:

<b>Seks styrende spørgsmål</b>			
	Mål- og resultatstyring	Organisatorisk samspil	Økonomiske ressourcer
Interorganisatorisk	Er hensyn til trafiksikkerhed integreret i de politisk fastsatte mål på transportområdet?	Bidrager det organisatoriske samspil mellem Vägverket på den ene side og det politiske niveau og politiet på den anden side positivt til trafiksikkerhedsarbejdet?	Prioriterer det politiske niveau trafiksikkerhed ved tildeling af økonomiske ressourcer i vejsektoren?
Intraorganisatorisk	Er hensyn til trafiksikkerhed integreret i Vägverkets interne mål- og resultatstyring?	Er hensyn til trafiksikkerhed integreret i alle relevante enheder i Vägverket?	Prioriterer Vägverket internt økonomiske ressourcer til trafiksikkerhedsarbejdet?

Teori om implementering og om ændring af organisationer anvendes i projektet.

Arbejdet med projektet har været delt i to faser. Fase 1 indeholdt en generel analyse af de seks spørgsmål, mens de seks spørgsmål i fase 2 besvares ud fra to case-studier. Projektets to case-studier er mittrække og ATK (automatisk trafikkontrol).

Projektets empiri udgøres af såvel dokumenter som interviews. Dokumenterne stammer i hovedsagen fra politiske og administrative myndigheder i Sverige. Der er gennemført 11 kvalitative interviews med ialt 12 forskellige personer. Interviewpersonerne fordeler sig således: Vägverket 6, Riksdagens Trafikutskott 2, Näringsdepartementet 1, Rikspolisstyrelsen 1, Vägtrafikinspektionen 2.

## Mål- og resultatstyring

Styring via mål og resultater anvendes både i den politiske styring af myndighederne, og i myndighedernes interne styring. På transportområdet eksisterer et hierarki af politisk fastsatte mål. Det overordnede mål for transportsektoren er, at "säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet". Der eksisterer endvidere seks delmål, hvor ét drejer sig om, at ingen på langt sigt dør eller kommer alvorligt til skade som følge af trafikulykker. For flere delmål eksisterer etape mål. For vejområdet betyder etapemålet, at der skal være færre end 270 døde per år i vejtrafikken ved udgangen af 2007 (mot 529 i 2003).

Regeringens såkaldte regleringsbrev til de enkelte myndigheder er et centralt instrument i mål- og resultatstyringen. I Vägverkets regleringsbrev gentages 2007-etapemålet, og der opstilles et specifikt årsmål.

Vägverket har selv vedtaget en vision og en virksomhedsidé. Visionen er: "Vi gör den goda resan möjlig", og virksomhedsidéen lyder således: "Med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv". Såkaldte styrkort spiller en central rolle i Vägverkets interne mål- og resultatstyring, og det er indtrykket at de også i praksis har stor betydning. I Vägverkets overgripande styrkort spiller trafiksikkerhed en pæn rolle. Sikkerhed spiller en vis rolle i hovedkontorets styrkort og indgår med betydelig vægt i regionernes styrkort, mens sikkerhed er fraværende i styrkortene for en række andre enheder.

Samlet set står trafiksikkerhed stærkt i mål- og resultatstyringsdokumenterne. Kun i Vägverkets interne målstyring kunne hensyn til trafiksikkerhed prioriteres op. Projektets interviews viser imidlertid, at etapemålet for 2007 er opgivet af de fleste, hvilket svækker målets betydning.

## Samspil

I projektet analyseres Vägverkets samspil med det politiske niveau og med politiet. Endvidere analyseres samspillet mellem Vägverkets forskellige dele.

I almindelighed betegner interviewpersonerne samspillet mellem Vägverket og det politiske niveau positivt. Det er præget af fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler, og på det politiske niveau findes oprigtig interesse for og opbakning til trafikikkerhedsarbejdet. Begivenhederne omkring regeringens 11-punktsprogram fra 1999 er et eksempel.

Det synes magtpåliggende for begge parter, at samspillet fungerer harmonisk. Når det drejer sig om trafikikkerhedsarbejdet er graden af harmoni øget over de senere år. I forhold til bevillinger tilkendegav Vägverket tidligere eksplicit behov for ekstra midler til trafikikkerhedsarbejdet, mens verket i dag ikke lægger vægt på de økonomiske omkostninger i dialogen med det politiske niveau. Tilsvarende nedtoner Vägverket i dag - modsat tidligere - politikernes ansvar for trafikikkerhedsmålene, og pålægger i stedet sig selv den opgave at finde tiltag og løsninger indenfor de rammer, som kan accepteres politisk.

I projektet stilles spørgsmål ved, om et harmonisk samspil bidrager positivt til trafikikkerhedsarbejdet. En vis fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler mellem Vägverket og det politiske niveau er en forudsætning for en positiv udvikling af arbejdet. Men indenfor de rammer er konflikt både naturligt og nødvendigt. Implementering af nollvisionen, etapemålet og en høj prioritering af trafikikkerhedsarbejdet kræver ændringer, og ændringer kan være vanskelige at opnå uden en vis grad af konflikt.

Politiets rolle i forhold til trafikikkerhed er trafikovervågning, og politiets indsats er afgørende for at komme i nærheden af etapemålet i 2007. Såvel dokumenter som interviews efterlader det indtryk, at trafikikkerhed ikke er højt prioriteret i politiets arbejde. Politiet i Sverige er organiseret med 21 såkaldte politidistrikter, det vil sige ét i hvert län. Länspolismästarna i hvert distrikt prioriterer andre opgaver højere end trafikovervågning. En konsekvens er, at antallet af trafikpoliser er sunket successivt fra ca. 1.300 i begyndelsen af 1990'erne til ca. 600 i dag. Når politiet ikke prioriterer trafikikkerhed hænger det bl.a. sammen med at regeringen heller ikke prioriterer trafikikkerhed højt i regleringsbrevet til politiet.

Der finder tilsyneladende kun et svagt samarbejde sted om trafikikkerhed mellem de to ressortansvarlige departementer, Näringsdepartementet og Justitsdepartementet. Det samme gør sig gældende mellem Riksdagens Trafikutskott og Justitieutskott.

Det er på denne baggrund, at Vägverkets og politiets samarbejde om trafikikkerhed udspiller sig. Interviewpersoner i begge organisationer understreger, at samarbejdet mellem Vägverket og den nationale politienhed, Rikspolisstyrelsen, er forbedret, og at der i dag er en god dialog. Vägverkets strategi i samarbejdet udtrykkes af en interviewperson således: "Vi kan inte pusha dem för mycket, för då till slut blir det bara att de sätter klackarna i golvet och vänder om. Det gäller att pusha mjukt, men ändå pusha hårt". Indtrykket er, at en relativt lille, men voksende grupe medarbejdere i Rikspolisstyrelsen arbejder positivt og tæt sammen med partnere i Vägverket. Samarbejdet mellem Vägverket

og politiet er imidlertid meget personafhængigt, og dermed skrøbeligt. Samarbejdet mellem Vägverkets regioner og politidistrikterne halter.

Hvad angår Vägverket internt, har det historisk ikke været den hovedansvarlige aktør for trafikikkerhed på nationalt, statsligt niveau. Frem til 1992 var Vägverkets hovedopgave at varetage statens ansvar som vejbestyrelse, mens det var Trafiksäkerhetsverket, som havde hovedansvaret for sikkerhed. Fra 1993 blev Trafiksäkerhetsverket imidlertid nedlagt, og Vägverket overtog opgaverne. Fra 1996 har på Vägverkets hovedkontor eksisteret en såkaldt Trafiksäkerhetsenhet, som tidligere var drivende i verkets arbejde med trafikikkerhed.

I dag er trafikikkerhedsarbejdet på mange måder godt integreret i Vägverkets organisation. Alle medarbejdere kender nollvisionen og målene, og alle må forholde sig til dem. Det er vores indtryk, at der er sket en positiv udvikling i integration af trafikikkerhedshensynet i Vägverket siden sammenlægningen med Trafiksäkerhetsverket.

I Vägverkets organisation findes imidlertid også nogle konfliktlinier om prioritering af hensynet til trafikikkerhed. Den mest markante konfliktlinie går mellem de nationale enheder i Borlänge på den ene side, og Vägverkets regioner på den anden side. I Borlänge prioriteres trafikikkerhed højere end tilfældet er i regionerne. Det er en konfliktlinie som afspejles og holdes ved lige af det politiske niveau nationalt og regionalt. Vägverkets regioner er præget af de regionale og kommunale politikere, som i højere grad end de nationale politikere, foretrækker fremkommelighed fremfor trafikikkerhed.

En anden konfliktlinie går mellem vejbyggere og trafikikkerhedsfolk. Konflikten afspejler til en vis grad sammenlægningen af Vägverket og Trafiksäkerhetsverket i 1993, og de hensyn som de to verk hver for sig var sat i verden for at varetage.

Fra 2003 trådte en ny organisering af Vägverket i kraft. Den indebærer bl.a. at Trafiksäkerhetsenheten nedlægges. Hensigten er, at hele organisationen skal blive mere ansvarlig for at varetage hensynet til trafikikkerhed. Det skal ikke længere være muligt at undlade initiativer med henvisning til en lille, måske lidt isoleret Trafiksäkerhetsenhet. I projektet karakteriseres dette som en modig strategi, men der stilles spørgsmålstegn ved, om organisationen er moden til et sådant skridt. Nedlæggelsen kommer måske for tidligt, fordi store dele af organisationen ikke har internaliseret hensynet til trafikikkerhed.

## Økonomiske rammer

Den svenske regering har over en årrække, og særligt i sidste halvdel af 90'erne præsenteret Vägverket for stramme budgetter sammenlignet med tidligere. Trods denne økonomiske situation har politikerne imidlertid fastholdt en høj prioritering af trafikikkerhedsarbejdet. Med den politiske stadfæstelse af den nationale vejtransportplan 2004-2015 sker der ligeledes en opprioritering af midlerne afsat til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet.

Vägverkets regleringsbrev indeholder både små og store poster. For nogle meget store beløb findes ikke detaljerede retningslinier i regleringsbrevet eller andre steder. Vägverket er således i besiddelse af et vist økonomisk råderum, som ikke begrænses af politiske beslutninger.

Som indikator på, hvorvidt Vägverkets prioriteringer i større eller mindre grad tilgodeser trafikikkerhed indenfor de politisk fastsatte økonomiske rammer, har vi set på udviklingen i den andel af bevillingen til sektoropgaver, som Vägverket anvender til trafikikkerhedsarbejde. Udviklingen viser, at Vägverket ikke fuldt ud udnytter de muligheder som opstår for at opprioritere trafikikkerhedsarbejdet. Istedet modererer Vägverket tilsyneladende de politisk besluttede økonomiske prioriteringer af trafikikkerhedsarbejdet.

## To case-studier

Projektet indeholder to case-studier, dels et om mitträcke dels et om ATK. I case-studierne analyserer vi beslutnings- og implementeringsprocesserne.

I case-studiet om mitträcke følger vi processen fra 1995, hvor nollvisionen præsenteres og ideen om at introducere mitträcke som løsningen på problemet med trafikikkerhed på de såkaldte 13-metersvägar spirer. Løsningen med mitträcke kommer i spil, fordi ca. 60 mennesker hvert år omkommer i kollision med en modkørende bil på disse veje - de såkaldte mötesolyckor. Mitträcker adskiller modkørende biler via en fysisk barriere, og reducerer derfor denne type ulykker.

På det lokale politiske niveau, i politiet og i pressen var der betydelig modstand mod ideen om mitträcker. Internt i Vägverket var der også nogen modstand. Når Vägverket alligevel gennemførte forsøg med mitträcke skyldes det, at verket sad i en skruestik. På den ene side var verket ikke mindst på grund af nollvisionens lancering nødt til at gøre noget ved ulykkerne. Og på den anden side var der knapt med penge, og det er væsentligt billigere at bygge mitträcke end at bygge om til motorvej.

Efter åbning af den første strækning med mitträcke i 1998, viste resultaterne sig at være særdeles positive, og alle vil nu have mitträcke.

Hvad angår ATK blev svenske forsøg gennemført mellem 1990 og 1992. I case-studiet koncentrerer vi os imidlertid om perioden fra 1999. I regeringens 11-punktsprogram, som kom netop på det tidspunkt, skrev regeringen med henvisning til andre lande, at man må overveje at indføre ATK på særligt farlige vejstrækninger i Sverige

På den baggrund indledte Vägverket og Rikspolisstyrelsen et samarbejde. I begyndelsen var der vanskeligheder. En chef i Rikspolisstyrelsen stillede således på det første møde spørgsmål ved legitimiteten af 11-punktsprogrammet. Efterhånden blev den ansvarlige i Rikspolisstyrelsen imidlertid "heltänd" på ideen, og generelt beskriver centrale parter i Vägverket og Rikspolisstyrelsen samarbejdet som vellykket. Samarbejdet med politidistrikterne er sværere.

I løbet af sommeren 2000 blev der iværksat et 2-årigt nationalt forsøg med ATK. Erfaringerne var positive, og man konkluderede, at ATK tilhører "en av de konstnadseffektivaste trafiksäkerhetsåtgärder". Via Vägverkets regleringsbrev blev der på den baggrund afsat midler til Rikspolisstyrelsens arbejde med ATK i årene 2002-2004.

## Konklusion

I projektets konklusion besvares hvert af projektets seks styrende spørgsmål.

Den *væsentligste mulighed* for trafiksikkerhedsarbejdet præsenteres som de oprigtigt engagerede politikere. Den politiske opbakning resulterer i, at trafiksikkerhed er vel integreret i de politiske mål på transportområdet, og det resulterer i prioritering af økonomiske ressourcer til trafiksikkerhed ved udarbejdelse af regleringsbrevet til Vägverket. Engagementet eksisterer først og fremmest i Trafikutskottet, men det er vores vurdering, at engagementet smitter, så de andre medlemmer af Riksdagen også bakker op om arbejdet.

En af *to væsentlige barrierer* for trafiksikkerhedsarbejdet består i politiets begrænsede engagement i trafikovervågning. På alle niveauer i politiets organisationer, i særlig grad i politidistrikterne er der behov for en højere prioritering af trafikovervågning.

Den anden væsentlige barriere findes i en begrænset prioritering af trafiksikkerhed i län og kommuner. De lokale politikeres manglende prioritering sætter sit præg på Vägverkets regioner og formentlig også på politiets distrikter. Internt i Vägverket spiller regionerne derfor rollen som tilbageholdende i spørgsmål om at varetage hensyn til trafiksikkerhed.

To andre vigtige barrierer er et svagt samarbejde mellem transportsektoren og justitssektoren. Det gælder både mellem Näringsdepartementet og Justitiedepartementet og mellem Trafikutskottet og Justitieutskottet i Riksdagen. Endvidere viser interviewene, at de fleste har opgivet etapemålet for 2007, hvilket må forventes væsentligt at forringe etapemålets betydning.

Konklusionen indeholder endvidere *forslag til mulige initiativer*, der kan styrke trafiksikkerhedsarbejdet. Således foreslås det at overføre midler fra Vägverket til politiets trafikovervågning. Der foreslås et nyt program a la 11-punktsprogrammet, som laves af Näringsdepartementet og Justitiedepartementet i fællesskab, og som blandt andet indeholder et nyt mere realistisk, kvantitativt etapemål og krav om at politiets ledelse på alle niveauer prioriterer trafikovervågning højt. Desuden anbefales kontinuerlige fælles seancer mellem Riksdagens Trafik- og Justitieutskott. Internt i Vägverket foreslås at føre trafiksikkerhed ind i styrkort i Vägverket, hvor det idag ikke figurerer, evt. som rammebetingelse, og det anbefales at genoprette en trafiksikkerhedsenhed som skal have en katalysator-rolle.

Projektet viser et behov for at *arbejde videre* med mere specifikke problemstillinger på område, hvor det indenfor rammerne af nærværende projekt ikke har været muligt at gå i dybden. Der er således behov for en mere dybdegående analyse af, hvordan politiets organisationer prioriterer trafikovervågning. Der er endvidere behov for nærmere at analysere de lokale og regionale politikeres indstilling til trafiksikkerhed, og hvordan deres indstilling præger prioriteringerne i Vägverkets regioner og politiets distrikter.