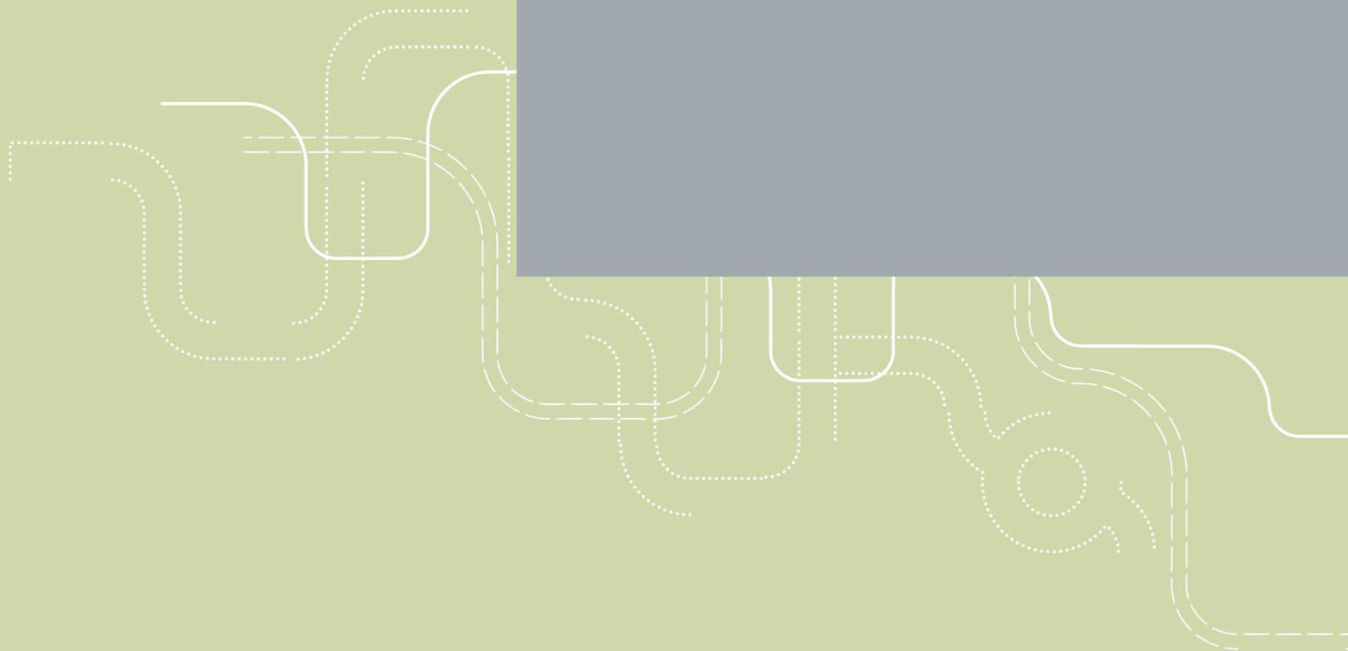




Nullvisjonen - i teori og praksis



Nullvisjonen – i teori og praksis

Beate Elvebakk, Trygve Steiro

Transportøkonomisk institutt (TØI) har opphavsrett til hele rapporten og dens enkelte deler. Innholdet kan brukes som underlagsmateriale. Når rapporten siteres eller omtales, skal TØI oppgis som kilde med navn og rapportnummer. Rapporten kan ikke endres. Ved eventuell annen bruk må forhåndssamtykke fra TØI innhentes. For øvrig gjelder [åndsverklovens](#) bestemmelser.

ISSN 0808-1190

ISBN 82-480-0718-0 Papirversjon

ISBN 82-480-0719-7 Elektronisk versjon

Oslo, april 2007

Tittel: Nullvisjonen - i teori og praksis
Forfatter(e): Beate Elvebakk; Trygve Steiro

TØI rapport 873/2007
Oslo, 2007-04
43 sider
ISBN 978-82-480-0718-0 Papirversjon
ISBN 978-82-480-0719-7 Elektronisk versjon
ISSN 0808-1190

Finansieringskilde:
Norges forskningsråd

Prosjekt: 2909 Tsnormer

Prosjektleder: Rune Elvik
Kvalitetsansvarlig: Marika Kolbenstvedt

Emneord:
Nullvisjonen; Trafikksikkerhet; Intervju

Sammendrag:
Nullvisjonen er grunnlaget for norsk trafikksikkerhetspolitikk, men hva som ligger i dette er ikke uten videre klart. Rapporten er basert på intervjuer med relevante aktører innen trafikksikkerhetsfeltet, og antatte konsekvenser av nullvisjonen i Norge.

Title: Vision Zero - theory and practice
Author(s): Beate Elvebakk; Trygve Steiro

TØI report 873/2007
Oslo: 2007-04
43 pages
ISBN 978-82-480-0718-0 Paper version
ISBN 978-82-480-0719-7 Electronic version
ISSN 0808-1190

Financed by:
The Research Council of Norway

Project: 2909

Project manager: Rune Elvik
Quality manager: Marika Kolbenstvedt

Key words:
Vision Zero; Road safety; Interview

Summary:
Vision Zero is to serve as basis for Norwegian road safety policy, but the exact implications of this are not clear. On the basis of interviews with relevant planners, policy makers and stakeholders in the field of road safety, this report seeks to bring out and clarify interpretations and presumed consequences of Vision Zero in the Norwegian context.

Language of report: Norwegian

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, The library
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no

Forord

Den norske trafikksikkerhetspolitikken har siden 2001 vært basert på Nullvisjonen; en visjon om et framtidig trafikksystem som ikke skal medføre dødsfall eller varige skader. Denne rapporten omhandler hvordan nullvisjonen fortolkes og forstås blant de ulike aktørene som arbeider med trafikksikkerhet i Norge, både offentlige etater og interesseorganisasjoner. Den foretar også en sammenligning mellom de ”offisielle” nullvisjonene i Norge og Sverige og ser deretter på hvordan nullvisjonen forstås blant offentlige aktører og et utvalg interesseorganisasjoner som arbeider med relaterte temaer.

Rapporten er en del av prosjektet *Normative Foundations for Transport Safety Policy*, som er ledet av dr. philos. Rune Elvik ved Transportøkonomisk Institutt. Prosjektet er finansiert av Norges Forskningsråd, gjennom forskningsprogrammet *Risiko og sikkerhet i transportsektoren* (RISIT). Rapporten er skrevet av Beate Elvebakk (TØI) og Trygve Steiro (SINTEF).

Forskningsleder, Rune Elvik har vært ansvarlig for kvalitetssikring av rapporten. Avdelingssekretær Trude Rømming har utført tekstredigering av rapporten og tilrettelagt den for trykking.

Oslo, april 2007
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
instituttssjef

Rune Elvik
forskningsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Innledning	1
2 Tolkninger av Nullvisjonen	3
2.1 Vegvesenets tolkninger	8
2.2 Tolkning av Nullvisjonen i Trygg Trafikk og Politiet	10
2.3 Nullvisjonsforståelse blant andre aktører	12
2.4 Tolkning av nullvisjonen blant politikere	13
3 Praktiske konsekvenser av nullvisjonen	16
3.1 Innad i Vegvesenet	16
3.2 Politiet og Trygg Trafikk	19
3.3 Nullvisjonen som grunnlag for praktisk arbeid i interesseorganisasjonene	20
4 Problemer for og dilemmaer ved gjennomføring av nullvisjonen	24
4.1 Ressurser/nyttekostnadsanalyser	26
4.2 Organisasjonskultur og omorganisering av Vegvesenet	27
5 Nullvisjonen som etikk og ideologi	30
5.1 Ansvarsforhold	32
5.2 Kontroll versus frihet	33
6 Offentlig ordskifte og kommunikasjon av nullvisjonen	37
7 Konklusjon	40
Referanser	43

Sammendrag:

Nullvisjonen - i teori og praksis

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge har siden 2001 vært tuftet på nullvisjonen, en visjon om at ingen skal dø eller skades permanent i trafikken. Denne visjonen er modellert etter den svenske nullvisjonen som ble vedtatt i 1997, men er ikke fullstendig identisk med denne.

Den norske nullvisjonen er basert på tre ”søylor”: etikk, vitenskap og ansvar. Det etiske elementet er grunntesen om at tap av liv eller varige skader i trafikken er uakseptabelt. Den andre søylen består i at trafikksikkerhetspolitikken skal være basert på vitenskapelighet, mens den tredje viser til at ansvaret for trafikksikkerheten skal være delt mellom trafikantene og veimyndighetene.

Rapporten er basert på intervjuer med daværende statssekretær i Samferdselsdepartementet, representanter fra Vegvesenet, Trygg Trafikk, UP, Politidirektoratet, Fremtiden i våre hender, Norges Naturvernforbund, Syklistenes Landsforening, Norsk Motorcykel Union, NAF, NHO, Landsforeningen for trafikkskadde og Opplysningsrådet for veitrafikken. I tillegg ble medlemmer av Stortingets samferdselskomité stilt spørsmål om nullvisjonen som en del av en større intervjuundersøkelse om norsk samferdselspolitikk.

Denne rapporten ser på hvordan nullvisjonen fortolkes og forstås blant de ulike aktørene som arbeider med trafikksikkerhet i Norge, både offentlige etater og interesseorganisasjoner. Den foretar en sammenligning mellom de ”offisielle” nullvisjonene i Norge og Sverige, og ser deretter på hvordan nullvisjonen forstås blant offentlige aktører og et utvalg interesseorganisasjoner som arbeider med relaterte temaer.

Vi fant at fortolkningene av nullvisjonen innen Vegvesenet var relativt homogene. Man la her hovedvekt på overgangen fra fokus på antall ulykker til ulykkenes alvorlighetsgrad. Denne tolkningen ga organisasjonen et konkret utgangspunkt som kan være en relativt ukontroversiell basis for trafikksikkerhetsarbeidet. Oppgaven er å lokalisere veistrekninger der alvorlige ulykker finner sted, og utbedre disse. Nullvisjonen forbindes også med en del av sikkerhetstiltakene som ble utviklet i Sverige i forbindelse med nullvisjonen, spesielt midtrekkverk.

Mange av informantene mente også at nullvisjonen hadde økt trafikksikkerhetsarbeidets status generelt i organisasjonen og hadde bidratt til å integrere det bedre i det daglige arbeidet, særlig når det gjaldt veiutbygging. Den nye trafikksikkerhetsrevisjonen gir utbyggerne insentiv til å inkludere trafikksikkerhetsbetraktninger tidligere i prosjektene, ettersom revisorene har myndighet til å pålegge endringer ved prosjektets ferdigstilling, noe som kan medføre store kostnader. Flere av informantene mente derfor at trafikksikkerhetsarbeidet var blitt mer integrert og helhetlig, ettersom sikkerhetstiltakene ikke bare legges til i siste fase av prosjektene.

Representantene for Vegvesenet var generelt sett lite opptatt av det som har blitt ansett som dilemmaer ved nullvisjonen, som for eksempel spørsmålet om ansvarsfordeling. For dem handlet nullvisjonen først og fremst om en praktisk og konkret reorganisering av trafikksikkerhetsarbeidet. Noen av informantene var imidlertid oppmerksomme på at en stadig forbedring av trafikksikkerheten kan komme til å kreve tiltak utover det rent veitekniske, og at dette kan være mer kontroversielt.

Fortolkningene utenfor Vegvesenet var mer forskjellige, også blant de offentlige organene som har vært med på å utforme visjonen. Trygg Trafikk, som tradisjonelt har arbeidet mye med trafikanters atferd, så nullvisjonen som hovedsakelig irrelevant i forhold til deres eget arbeid. De hadde også oppfattet den svenske versjonen av visjonen som en mulig trussel mot deres eget arbeid, og som en konkurrerende oppfatning om årsaker til ulykker. Den svenske nullvisjonen ble sett på som en ideologi som i noen grad var motsatt deres egen. De mente imidlertid at den norske nullvisjonen var noe tonet ned i forhold til den svenske, og derfor et godt utgangspunkt for trafikksikkerhetsarbeidet. Politiet anså ikke nullvisjonen så mye som et paradigmeskifte, som en videreføring av eksisterende trafikksikkerhetsarbeid, men i en mer målrettet form. De understreket også at trafikantenes ansvar er nedfelt i veitrafikkloven uavhengig av ansvarsfordelingen i nullvisjonen.

De fleste av de intervjuede stortingsrepresentantene var positive til nullvisjonen, men oppfattet den ofte ikke som ”realistisk”. De ga ofte uttrykk for støtte til det etiske aspektet, nemlig at dødsfall i trafikken i prinsippet er uakseptabelt. De fleste av dem forbandt i liten grad visjonen med de øvrige elementene – vitenskapelighet og delt ansvar. Noen få nevnte en del av tiltakene som er blitt forbundet med visjonen, så som midtrekkverk, men da sammen med andre, mer tradisjonelle trafikksikkerhetstiltak.

Innenfor interesseorganisasjonene fant vi sterkt varierende kunnskaper om innholdet i nullvisjonen. Mange av dem arbeider ikke primært med trafikksikkerhet, og forholder seg til temaet bare i den grad det er relevant for deres øvrige agenda. I likhet med politikerne fokuserte mange av dem på nullvisjonens målsetning (”null”), enten fordi de ønsket at det skulle bli et reelt mål, eller fordi de anså det som urealistisk. Generelt var de også mer interesserte i spørsmålet om ansvarsfordeling enn aktørene fra offentlig sektor.

De aller fleste informantene, uavhengig av ståsted, var enige om at nullvisjonen ikke var godt kjent i Norge. De fleste beklagde dette, fordi det kunne føre til manglende aksept for trafikksikkerhetstiltak, eller fordi det ikke blir lagt nok press på myndighetene. Noen mente imidlertid at ettersom tiltakene skal utføres av myndighetene, var det tilstrekkelig at den var kjent i disse miljøene, og at stort fokus på ansvarsfordelingen i nullvisjonen dessuten kunne ha uheldige konsekvenser for trafikantene atferd.

Svært få av informantene forbandt nullvisjonen med ”vitenskapelighet”, selv om noen av dem nevnte de menneskelige ”tålegrensene” som er en viktig del av visjonens grunnlag. Noen av interesseorganisasjonene uttrykte en viss mistillit til det rasjonelle grunnlaget for en del trafikksikkerhetstiltak (som automatisk trafikk kontroll), men uten å sette dette i sammenheng med nullvisjonens mål om vitenskapelig fundament for politikken.

De organisasjonene som var mest kritiske til nullvisjonen, var de som arbeider for alternative transportformer, slik som miljøorganisasjonene, Syklistenes Landsforening og Norsk Motorcykkel Union. De mente at nullvisjonen i stor grad var utformet på bilistenes premisser og i liten grad la til rette for alternative transportformer. Å sikre veisystemet kan bli svært kostbart, og kan dermed komme i veien for overføringer til andre former for transport.

Man kan konkludere med at nullvisjonen ser ut til å fungere bra innenfor Vegvesenet, og at den også er godt kjent innenfor organisasjoner som arbeider med relaterte emner, selv om ikke alle har detaljkunnskap om dens innhold. Det later til å være en utbredt oppfatning at hovedansvaret for nullvisjonen ligger hos myndighetene, og andre organisasjoner har ikke i utstrakt grad blitt integrert i dens utforming. Nullvisjonen er ikke spesielt godt kjent i befolkningen, noe som gjør at den i stor grad blir en miljøintern visjon, mer som en bedriftsvisjon enn en samfunnsvisjon. Kritikerne av visjonen mener den er konservativ, fordi den ikke arbeider for overgang til alternative transportformer.

Summary:

Vision Zero – in theory and practice

Since 2001, Norwegian road safety work is based on Vision Zero, modelled on, but not completely identical to, the Swedish Vision Zero which was passed by the Swedish Parliament in 1997.

The Norwegian version of Vision Zero has been summed up in three points:

- 1) Ethics
- 2) Science
- 3) Responsibility

The first point refers to the starting point of the vision; that it is ethically unacceptable that humans die or are permanently injured in road traffic. The second point is that the foundation of road safety policy should be scientific, in the sense that the established physiological and cognitive limitations of humans should be the basis for the design of the road system. The third point says that responsibility for road safety should be shared among the road users and the authorities.

This report examines the interpretations of Vision Zero that co-exist among actors in the road-safety community in Norway. It provides a comparison between the “official” versions of the vision in Sweden and Norway, and proceeds to describe how the vision is understood among public actors and a selection of NGOs working with related questions.

The report is based on interviews with the then State Secretary in the Ministry of Transport and Communication, representatives from the Norwegian Public Roads Administration, the National Police Directorate, the traffic police (UP), the Norwegian Council for Road Safety, the environmental organisations Fremtiden i våre hender (The Future in our Hands) and “Norges naturvernforbund” (Friends of the Earth Norway/Norwegian Society for the Conservation of Nature); the national cyclists’ organisation; and The Norwegian Motorcycle Union, the largest Norwegian motorists’ organisation (NAF), the Confederation for Norwegian Enterprise (NHO), an organisation working for the interests of people injured in road traffic (Landsforeningen for trafikkskadde), and Opplysningsrådet for Veitrafikken. The latter is an umbrella organization for various actors in the transport sector, such as transport businesses, motorists’ organisations, road construction companies, petrol station chains, insurance companies etc. Questions concerning Vision Zero were also posed to members of the Standing Committee on Transport and Communications in the Norwegian Parliament, in the course of interviews with a somewhat broader scope. We find that within the Public Roads Administration, interpretations of the vision are fairly homogeneous, shifting the focus from frequency of accidents to severity of accidents. This interpretation

gives the organisation a specific starting point, and as such it can serve as a relatively uncontroversial basis for further road safety work. The task is now to focus on road stretches where serious accidents take place, so as to improve these as much as possible. The vision is also strongly associated with some of the road safety measures developed in Sweden in conjunction with the vision, particularly central guard rails.

Many of the informants also found that the vision had heightened the status of road safety work in general, and that it had also been better integrated in day to day work, especially in the context of construction of new roads, where road safety auditors have now been given the authority to approve new roads (or demand revisions), thus providing an incentive for the project administrators to include safety expertise in an earlier stage of the planning process. Several of the informants therefore experienced that road safety work was now more integrated and holistic, in that the safety measures were no longer added to the project in its latest stages.

In general, the representatives from the Road Administration were not very concerned with what has been seen as dilemmas in the vision, such as the allocation of responsibility in the road system. As far as they were concerned, the vision was a practical and specific reorganisation of efforts. However, some informants were aware that continued improvements in road safety might eventually call for measures beyond infrastructural improvements, and that this stage was likely to be more controversial.

Outside of the Road Administration, interpretations of the vision were considerably more diverse. Even the police and the National Council for Road Safety (Trygg Trafikk), who have contributed to giving the vision its Norwegian shape, had a somewhat broader understanding of what the vision entailed. The National Council for Road Safety, who has traditionally focused their attention on changing behaviour on the road – working especially with children – conceived of the vision as being largely irrelevant to their own work, but had seen the vision as operationalized in Sweden as a potential threat against their understanding of the causal determinants of accidents. Thus they understood this vision as ideological – and as a challenge to their own ideology. They did, however, find that the Norwegian version of the vision was toned down as compared to the Swedish original, and therefore more acceptable. The police tended to see the new paradigm not so much as a completely new approach to road safety as a furthering of existing strategies, although in a more targeted manner. They also emphasised that whatever the vision might say about shared responsibility, the responsibility of individual road users was still firmly defined by traffic law.

Most of the Members of Parliament interviewed were on the whole positive to the vision, but did not consider it to be “realistic”. They often expressed support of the ethical content, the idea that fatalities in traffic is in principle unacceptable. Most of them did not, however, associate the vision with the other elements in the official definition, such as a scientific basis, or shared responsibility. A very few of them mentioned measures such as median guard rail, but always in conjunction with other, more traditional methods such as surveillance.

Among the non-governmental organisations, the level of knowledge about the actual content and practice of vision Zero varied considerably. Many of the organisations were not primarily concerned with road safety, and thus had an interest in the issue only insofar as it was relevant to their main agendas. Like the politicians, they frequently focused on the ultimate goal of the vision (the “zero”), either because they wanted this to be seen as an actual target, or because they deemed it unrealistic. On the whole, there was a tendency that they took much more interest in the question of responsibility allocation than was the case among the actors from the public sector.

Almost all of the informants, within the Public Roads Administration as well as stakeholder organisations, agreed that the vision had not been well publicized. Most of them regretted this, as it might lead to a lack of acceptance for measures taken, or because it does not put the kind of pressure on the authorities that was needed. However, some also felt that given that it was the public actors who stood responsible for realizing the goals of the vision, there was no need for it to be well known outside of the professional environment, and some even feared that the focus on the responsibility of authorities might be an unfortunate influence on road users.

It is remarkable that very few of the informants brought up the scientific basis of the vision, although some mentioned the “toleration thresholds” introduced with the vision. Some of the NGOs expressed doubt as to the rational basis of road safety policy, without, however, linking this to the “scientificness” of the vision.

The organisations that seemed to be most negative towards the vision were those that promoted alternative modes of transport, such as the cyclists, motorcyclists, and the environmental organisations. They found that the vision contributed to entrenching the current transportation regime, rather than encouraging other – and more environmentally friendly – modes of transport. Making the road system safe can be very costly, and the decision to do so seems to at least partially preclude the re-allocation of resources to other parts of the transport system.

In conclusion, we can observe that Vision Zero seems to be working fairly well within the Public Roads Administration, and also that it is familiar to most of the organizations working with road safety, although they do not necessarily have detailed knowledge about the practical content of the vision. It seems to be a common understanding, however, that the responsibility for realising the vision lies with the authorities, and other organisations have not been integrated in the process to any considerable degree. Also, the vision is not very well known among the general public, meaning that the vision is more of an internal vision for the road authorities – like an organisational vision, rather than a societal vision. Critics of the vision argue that it is conservative in terms of what kinds of transport are being promoted.

1 Innledning

Nullvisjonen har nå vært en del av grunnlaget for norsk transportsikkerhetspolitikk i over 4 år. Den har blitt en selvfølgelig del av Statens Vegvesens arbeid, og til en viss grad av den offentlige diskursen rundt trafikksikkerhet.

Til tross for dette er det kanskje ikke uten videre klart hva som ligger i begrepet ”nullvisjonen”, og hvilke konsekvenser den har hatt eller bør ha for norsk trafikksikkerhetspolitikk. Denne rapporten omhandler ulike aktørers tolkninger av nullvisjonen innenfor vegsektoren, både i form av begrepsmessig forståelse, og i form av praktiske tiltak.

Tolkninger av nullvisjonen kan variere, når det gjelder hva som ligger i selve begrepet, og når det gjelder hvordan den konkret skal følges opp, både når det gjelder bevilgninger, prioriteringer og tiltak. På et rent begrepsmessig plan er det for eksempel problematisk å avgjøre hva som ligger i at nullvisjonen skal være en ”visjon” – betyr dette at man ”i teorien” er i mot at mennesker dør i trafikken, eller at den er forpliktende for videre arbeid med trafikksikkerhet? Videre forbindes også nullvisjonen med konkrete skadereduserende strategier, hentet fra Sverige, men disse er ikke direkte vedtatt i Norge, og henger dermed ikke nødvendig sammen med visjonen som sådan.

Praktiske konsekvenser av nullvisjonen kan virke enklere å redegjøre for enn abstrakte tolkninger, men er i virkeligheten kanskje vanskeligere å kartlegge. Nullvisjonen har etter hvert blitt en del av bakteppet for alle trafikksikkerhetsmessige avgjørelser, og hvorvidt det er visjonen direkte som fører til de enkelte tiltak, kan være vanskelig å fastslå. I tillegg er nullvisjonen også et uttrykk for generelle strømninger i den internasjonale trafikksikkerhetsdiskursen (se for eksempel *WHO World Report on Road Traffic Injury Prevention*, 2004), og mange av de tiltakene som i Norge forbindes med nullvisjonen, blir tatt i bruk også i land der nullvisjonen ikke er en del av beslutningsgrunnlaget. Det er dermed ikke uten videre uproblematisk å peke på et entydig årsaksforhold. I denne rapporten velger vi derfor i hovedsak å akseptere aktørenes tolkning av situasjonen, og dermed å godta som konsekvenser av nullvisjonen det aktørene presenterer som konsekvenser.

En viktig del av beveggrunnen for å skrive denne rapporten har vært å øke forståelsen for trafikksikkerhetspolitikken som en *etisk* arena. Hovedbegrunnelsen for nullvisjonen har fra første stund av vært moralsk: det er en moralsk forpliktelse for samfunnet å forhindre at mennesker dør i trafikken. Det er imidlertid ikke gitt at nullvisjonen er den etisk ”beste” løsningen på trafikksikkerhetsproblemet (Elvebakk, 2005). En overgang til et nytt normativt grunnlag for trafikksikkerhetspolitikken bør derfor diskuteres og vurderes grundig, ettersom det faktisk er et *valg*. Denne rapporten håper å kunne bidra til en slik diskusjon.

Rapporten er basert på kvalitative intervjuer med aktører i Statens Vegvesen (VV) og Politiet (Utrykningspolitiet (UP) og Politidirektoratet (PD)), og med representanter for organisasjoner som har en interesse i trafiksikkerhetspolitikken. Disse organisasjonene er Fremtiden i Våre Hender (FIVH), Norsk Automobilforbund (NAF), Landsforeningen for Trafikkskadde, NHO, Norsk Motorcykel Union (NMCU), Norges Naturvernforbund, Opplysningsrådet for Veitrafikken (OV), Syklistenes Landsforening (SLF) og Trygg Trafikk. I tillegg ble det utført intervju med daværende statssekretær i Samferdselsdepartementet, og det benyttes materiale fra intervjuer med daværende medlemmer av Stortingets Samferdselskomité.

2 Tolkninger av Nullvisjonen

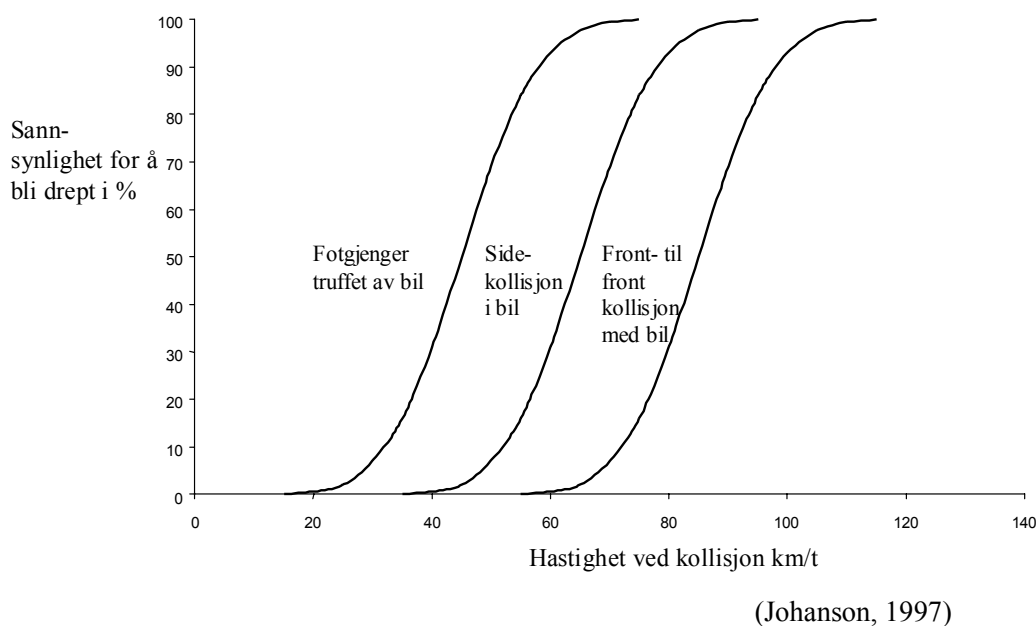
Nullvisjonen, ”bilden av en framtid där människor inte dödas eller skadas för livet i vägtrafiken” (Vägverkets hjemmesider, http://www.vv.se/templates/page3_16639.aspx) ble først utviklet i det svenske Vägverket, og vedtatt av den svenske Riksdagen i 1997. I det svenske Vägverket ble det fra starten av lagt stor vekt på menneskets tålegrenser som utgangspunkt for utforming av veisystemet, og dette var da også en del av ordlyden i den svenske Riksdagsproposisjonen. Det endelige målet var altså at ingen skulle dø eller skades for livet i trafikken.

”För att nå detta mål föreslås att vägtransportsystemets utformning och funktion anpassas till de krav som följer av nollvisionen. Det yttersta ansvaret för att så sker bör åvila bl.a. väghållarna, fordonstillverkarna och de som ansvarar för yrkesmässiga vägtransporter. Regeringen redovisar en inriktning för det långsiktiga målinriktade trafiksäkerhetsarbetet som utgår från medborgarnas förutsättningar, behov och krav.”

Regeringens proposition 1996/97:137

Her framheves både veisystemets utforming, aktørenes ansvar, og trafikantenes forutsetninger. Dette bryter med tidligere trafikksikkerhetstenkning, der man så trafikanter, ikke veiholdere, som ansvarlige for ulykker. Lind, (2003) påpeker imidlertid at det fins betydelige forskjeller mellom nullvisjonen som opprinnelig formulert av Vägverket, og nullvisjonen i den form den ble vedtatt i Riksdagen, bl.a. hevder han at veiutformernes ansvar er langt mer absolutt i Vägverkets versjon av nullvisjonen, og at denne versjonen også implisitt støtter en større grad av frihetsbegrensning. Like fullt understrekes det i proposisjonen at: ”om langvarig ohälsa ända uppstår eller risikerer att uppstå måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder”.

Sentralt i utformingen av nullvisjonen var grunnpremisset om at menneskets tåleevne burde være dimensjonerende for valg av løsninger enten ved fysiske tiltak eller begrensninger i farten. Dette presenteres i den såkalte ”voldskurven” som ble utarbeidet av Roger Johansson i det svenske vägverket. Sammen med dette gikk man dermed over til å fokusere på antall ulykker i veisystemet, til ulykkenes alvorlighetsgrad. Målet skulle hovedsakelig være å motarbeide død og varig skade.



Figur 1: Voldskurven for menneskelig tåleevne for ulike typer av påvirkning. (Elvik og Amundsen., 2000).

I regjeringsproposisjonen gis også en oversikt over tiltak – utover veiutforming – som skal tas i bruk for å forhindre at mennesker blir usatt for belastninger som overstiger tåleevnen. Blant disse er disse var et tradisjonelt atferdsrettet tiltak som bedret føreropplæring, men også mer innovative og kontroversielle metoder, som arbeid for utvikling og introduksjon av kjøretøyinformatikk, som alkoholås, beltepåminnere og intelligent fartstilpasning.

I Norge ble nullvisjonen innført gjennom Norsk Transportplan 2002-2011, uten at annet innhold i utgangspunktet eksplisitt ble lagt til grunn enn det etiske argumentet og fokuset på de alvorligste ulykkene.

”Regjeringen vil i det langsiktige arbeidet med sikkerhet i trafikken legge til grunn en visjon om at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller livsvarig skadde. Dette betyr at det spesielt for vegsektoren vil kreves en ny tilnærming til sikkerhetsspørsmål, med sterkere fokus på de alvorlige ulykkene. I de andre sektorene har man i lengre tid arbeidet ut fra en liknende visjon når det gjelder den rutegående transporten. All transportvirksomhet er forbundet med risiko for ulykker, men visjonen tar som utgangspunkt at de alvorlige følgene av dem må forebygges. Samtidig er det, ikke minst i forhold til de mange aktørene i vegtrafikken, viktig å arbeide for å endre trafikantenes atferd, slik at ulykker i minst mulig utstrekning inntreffer.”

Nasjonal transportplan 2002-2011

Som man kan se av det ovenstående, innebærer denne versjonen av nullvisjonen tilsynelatende ikke en radikal omstrukturering av ansvarsforholdene i trafikken.

I dette dokumentet ble altså ikke nullvisjonen forbundet med spesielle typer av tiltak, tvert i mot nevnes både trafikantertede, kjøretøytekniske og veitekniske tiltak i sammenheng med denne typen sikkerhetstenkning. Imidlertid kan man

kanskje konstatere en viss endring i holdningen til sikkerhetstiltak generelt, i det man vektlegger *vitenskapelighet* som et vesentlig trekk ved tiltakene:

”Regjeringen legger til grunn for sitt sikkerhetsarbeid at ressursinnsatsen skal settes inn på de områder hvor det kan ventes størst skade- og ulykkesreducerende effekt. Dette gjelder både innen den enkelte sektor og på tvers av transportsektorene.

For å kunne bedre grunnlaget for denne type avveininger vil det arbeides med å framskaffe ny og oppdatert kunnskap om de ulike tiltakenes effekt. Det er også viktig at de ulike ulykkesstatistikken holder så høy kvalitet som mulig. I arbeidet med å forbedre ulykkesrapporteringene er det viktig å få til en felles avgrensning mht. definisjon av ulykker, skader og reiseomfang i de ulike sektorene.”

Nasjonal transportplan 2002-2011

Samlet presenterer denne transportplanen nullvisjonen som et etisk standpunkt, men kanskje enda tydeligere som et rasjonelt standpunkt, en trafikksikkerhetspolitikk basert på vitenskapelighet og etterprøvarhet. Visjonen forbindes ikke med spesielle typer tiltak eller med en markant endring i ansvarsrelasjoner, men med et generelt siktemål og en rasjonell metode for å nå målet.

Det at nullvisjonen er en visjon er ikke spesielt problematisert i dette dokumentet, men visjon forklares på et sted som et ”fremtidsbilde”, og også som et ”felles fundament for trafikksikkerhetsarbeidet”.

I Nasjonal Transportplan 2006-2015 er nullvisjonen beholdt som grunnlag for trafikksikkerhetsarbeidet. Dokumentet kan tyde på en viss dreining i fortolkning, der mer vekt nå legges på veiholders og styresmakters ansvar:

”Nullvisjonen innebærer at transportmidlene og transportsystemet må formes på en slik måte at de fremmer riktig atferd og samtidig beskytter mot at menneskelige feilhandlinger får fatale konsekvenser. Samtidig må trafikantene påvirkes til en sikker atferd. Nullvisjonen er ambisiøs og krever mye av alle, både trafikanter og de som skal legge forholdene til rette for, og følge opp trafikantene.”

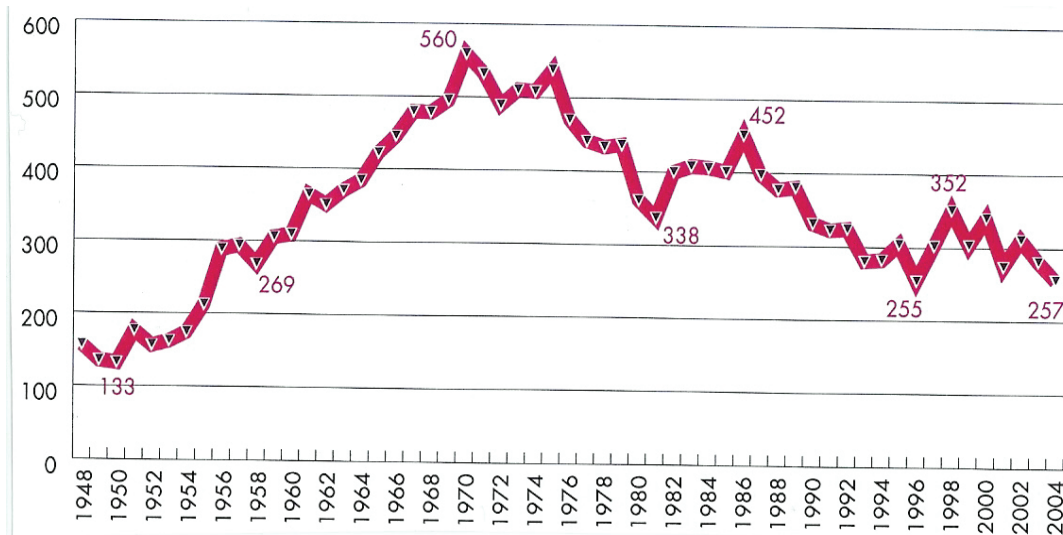
Nasjonal Transportplan 2006-2015

Samtidig vektlegges fremdeles det kunnskapsmessige fundamentet, i og med at resultatene av forskningsprogrammet RISIT (Risiko og sikkerhet i transportbransjen) trekkes frem som et fremtidig grunnlag for ”at beslutninger og tiltak blir mer målrettede og effektive”. Det understrekes også at nullvisjonen har bidratt til mer målrettet sikkerhetsarbeid, og at det er nødvendig å opparbeide god kunnskap om ”hvilke ulykkestyper og trafikantgrupper som er særlig utsatt” for å fortsette denne trenden. Nullvisjonen forbindes også med å ”bygge sikkerhet inn i nye og eksisterende veganlegg. Dette innebærer blant annet utbygging av høyt trafikkerte stamveger til fire felt og mer bruk av midtrekkverk på to- og tre felts veger”. (ibid.)

På det norske vegvesenets hjemmesider defineres nullvisjonen som ”en visjon om et transportsystem som ikke fører til død eller livsvarig skade”. I tillegg pekes det på at man kan forhindre alvorlige *konsekvenser* av feilhandlinger, på at *ansvaret* i trafikken skal være delt, og på at nullvisjonen bygger på et *systemperspektiv*.

I februar 2006 ble ”Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet 2006-2009” lansert. Det spesielle ved planen er at Statens vegvesen, Trygg Trafikk, Politiet og

Sosial- og Helsedirektoratet stod sammen om planen. Sosial- og Helsedirektoratet har tidligere ikke vært koblet til handlingsplanene. Et viktig bidrag fra Sosial- og Helsedirektoratet er opprettelsen av et nasjonalt skaderegister som skal være operativt fra 2007. Her kan vi igjen se hvordan nullvisjonen forbindes med økt rasjonalitet og bedret informasjonstilgang som bakgrunn for beslutninger. Planen påpeker at det har vært en forbedring i ulykkestallene siden begynnelsen av 70-tallet i Norge. I 1970 omkom 560 mennesker på veiene, mot 224 i 2005, på tross av en tredobling i trafikken. Spesielt har det vært en markant forbedring de siste årene.



Figur 2: antall drepte i vegtrafikken i Norge fra 1948- 2004 (Statistisk Sentralbyrå, gjengitt i Nasjonal Handlingsplan for Trafikksikkerhet på Veg 2006-2009.)

Handlingsplanen viser til at Nullvisjonen bygger på tre grunnpillarer:

- Etikk
- Vitenskapelighet
- Ansvar

Etikken bygger på forutsetningen om at et hvert menneske er unikt og uerstattelig. Derfor kan det ikke aksepteres at mellom 200 og 300 mennesker drepes hvert år.

Vitenskapelighet vil si at man går ut fra menneskets fysiske og mentale begrensninger. Denne erkjennelsen skal ligge til grunn for utformingen av vegsystemet. Vegtrafikksystemet skal lede trafikantene til sikker atferd og beskytte mot fatale konsekvenser av normale feilhandlinger.

Ansvarsaspektet innebærer at trafikantene og myndighetene har et delt ansvar for trafikksikkerheten. Trafikantene skal være aktsomme og bevisst unngå regelbrudd. Myndighetene på sin side har ansvar for et vegsystem som tilrettelegger for mest mulig sikker atferd. Visjonen innebærer at dersom trafikantene følger spillereglene i trafikken gjennom lover og regler og kjører aktsomt, skal ulykker ikke gi fatale konsekvenser.

”Trafikantene og myndighetene har et delt ansvar for trafikksikkerheten. Trafikantene har ansvar for sin egen atferd; de skal være aktsomme og unngå bevisste regelbrudd. Myndighetene har ansvar for å tilby et vegsystem som tilrettelegger for mest mulig sikker atferd og beskytter mot fatale konsekvenser av ubevisste feilhandlinger.”

Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009

I denne handlingsplanen kjenner vi igjen de tre faktorene fra den svenske nullvisjonen, men kravene til veiholder er muligens noe mindre absolutte, særlig ved at det understrekes at det er fatale konsekvensene av ”ubevisste feilhandlinger” vegsystemet i størst mulig grad skal forebygge. Den mest interessante forskjellen er kanskje at vitenskapeligheten er blitt gjort til en av grunnpilarene i visjonen. Visjonen kan virke irrasjonell i sitt fokus på en tilsynelatende utopisk idealtilstand, men metodene man bruker for å komme dit skal være desto mer rasjonelle. Vitenskapeligheten får imidlertid en dobbel betydning: på den ene siden at man skal gå ut fra menneskets tålegrenser, på den annen side at tiltakene skal være basert på forskningskunnskap og rasjonelle avveininger. Tilsynelatende legger handlingsplanen for trafikksikkerhet mest vekt på det første aspektet, mens NTP spesielt har understreket den siste betydningen.

I handlingsplanen gjenkjennes svært mange av momentene fra den svenske nullvisjonen, men ambisjonene er ofte noe forsiktigere uttrykt, ved at man for eksempel skal ”følge aktivt med på” forsøkene innen intelligent fartstilpasning. Og ”vurdere om det skal tas initiativ” til innføring av ettermonterte beltepåminnere. Disse tiltakene presenteres heller ikke som en del av visjonen, snarere presenteres nullvisjonen som et etisk rammeverk, som ikke har noen direkte forbindelse med de faktiske tiltakene som velges.

Nullvisjonene i Norge og Sverige har åpenbart svært forskjellige forhistorier: i Sverige hadde visjonen bred politisk støtte, og ble gjenstand for grundig behandling før den ble vedtatt. I Norge ble planen innført som en del av et større dokument, og uten forutgående utredninger eller omfattende beskrivelser av hva visjonen skulle innebære. Hvis vi mer generelt sammenligner formuleringene fra den svenske og den norske nullvisjonen, finner vi at språket i de norske dokumentene generelt er noe mindre absolutt, og at man i større grad henviser til trafikanters atferd og ansvar. Man har ikke på samme måte som i Sverige understreket at systemplanleggerne har ”det ytterste ansvar”, eller at man må ty til mer omfattende tiltak i fall trafikantene feiler til tross for det delte ansvaret. I Sverige kan visjonen ses på som en helhetlig plan (som også innebærer kontroversielle frihetsbegrensende tiltak), mens den i Norge fremstår som mer ideologisk, og løsrevet fra det praktiske trafikksikkerhetsarbeidet.

Nullvisjonen også et stort tema i internasjonalt trafikksikkerhetsarbeid, og det arbeides med å gjøre den til grunnlag for den felles trafikksikkerhetspolitikken i EU. Her legges det særlig vekt på begreper som ”tilgivende vegsystem”¹ og det som kalles passive trafikksikkerhetstiltak.

¹ Med tilgivende vegsystem forstås et vegsystem som skal ta høyde for at trafikanter gjør feil, som å feilberegne fart og kurver eller komme over i feil kjørebane. Vegsystemet utformes slik at skadeomfanget begrenses og fremstår dermed som ”tilgivende”. Typiske tiltak for å skape et

Det fins med andre ord mange elementer i denne visjonen, og det er ikke gitt at alle som bruker begrepet kjenner eller godtar alle elementene, eller at man tillegger alle delene av visjonen samme vekt. I tillegg kan det være problematisk at nullvisjonen skal være en *visjon*. Hva som ligger i dette begrepet er ikke uten videre klart, og det åpner igjen for ulike tolkninger. Hvordan skal man forstå en ”visjon” om at ingen skal dø i trafikken? Ligger det i det hele tatt noen konkret forpliktelse i det å ha en slik visjon, eller er det bare uttrykk for et generelt ønske, eller en moralsk idé om at dødsfall i trafikken i prinsippet er uakseptabelt²?

Nullvisjonen har vært relativt lite diskutert i Norge, og er ikke en stor og viktig del av den offentlige debatten rundt trafiksikkerhet. Visjonen er godt kjent i miljøer som arbeider med trafiksikkerhetsspørsmål, men ikke nødvendigvis i befolkningen som helhet. Den er ikke blitt et godt innarbeidet begrep med en klar og entydig fortolkning.

Alle disse faktorene gjør at man ikke kan ta for gitt at det fins én entydig forståelse av hva som ligger i begrepet nullvisjonen, og det er til en viss grad opp til de enkelte aktørene å fortolke begrepet ut fra sin egen situasjon. Aktørene er også avhengige av å bruke nullvisjonen konkret i sin aktuelle situasjon, og for å gjøre dette må de ”oversette” visjonen i forhold til sin kontekst og sine muligheter, og på bakgrunn av den informasjonen som er tilgjengelig. Vi vil i det følgende gjennomgå noen av disse fortolkningene og oversettelsene av nullvisjonen som begrep blant noen av de meste sentrale aktørene i trafiksikkerhetsarbeid i Norge.

2.1 Vegvesenets tolkninger

Som nevnt presenteres nullvisjonen på Vegvesenets hjemmesider som en del av grunnlaget for organisasjonens arbeid, og Vegvesenet har også et vesentlig ansvar for gjennomføringen av nullvisjonsarbeidet.

Vi fant at man innen vegvesenet hadde en relativt homogen forståelse av hva som var hovedinnholdet i nullvisjonen. For de fleste var hovedendringen fra tidligere trafiksikkerhetsparadigmer at man ikke lenger fokuserte på *antall* ulykker, men på *skadegrad*. Endringen gikk altså primært verken på selve ambisjonen eller på metodene for å oppnå den, men på en ny kategoriinndeling av ulykker:

”Nullvisjonen handler om at vi skal ha mer fokus mot de alvorligste ulykkene - ingen drepte eller livsvarig skadde. Før var dette mer uavhengig”.

VV

Overgang til å se på skadegrad fremfor skadeantall medfører en konkret omlegging av prioriteringer og arbeid i organisasjonen. Det å skulle forhindre de alvorligste ulykkene gir en håndfast ny strategi, både når det gjelder hvilke

tilgivende vegsystem er å fjerne fysiske hindringer (som trær) og å ha slak planing i stedet for grøfter langs veien, samt å bygge midtrekkverk som hindrer front-mot-front kollisjoner.

² Mens det i Sverige er knyttet klare mål til nullvisjonen (halvering av antall trafikkdøde mellom 1997 og 2007), har man i de politiske miljøene i Norge ikke ønsket å tallfeste slike mål, til tross for at dette har vært ønsket av mange av interesseorganisasjonene inne feltet.

strekninger som skal utbedres, og hvilke typer tiltak som kan ha den ønskede effekten. Det gjør for eksempel at man begynte å se med nye øyne på bl.a. motorvei klasse B. Den nye motorvei klasse B mellom Gardermoen og Lillehammer som ble åpnet før OL på Lillehammer i 1994, resulterte i færre ulykker sammenlignet med den gamle veien, men skadegraden var større. Ut fra et nullvisjonsperspektiv var denne utbyggingen derfor ikke – lenger – entydig vellykket.

Et annet moment som ble trukket fram av mange er at nullvisjonen innebærer en sterkere satsing på trafikksikkerhet, og gir mer innflytelse til dem som arbeider med trafikksikkerhetsspørsmål.

Det at nullvisjonen er en visjon ble i liten grad ansett som problematisk blant de ansatte i Vegvesenet. De opplevde at visjonen ga arbeidet deres en tydelig ny retning, og at det var et prinsipp man kunne forholde seg til i det daglige, som et slags løpende korrektiv til egne beslutninger.

”Vi må hele tiden spørre hva nullvisjonen betyr for vårt arbeid”.

VV

Innenfor Vegvesenet har altså nullvisjonen tilsynelatende blitt gitt en entydig og uproblematisk fortolkning, som også er lett oversettbar til konkrete tiltak. Dette gjaldt særlig i forhold til planleggingsarbeidet, der nullvisjonen ble ansett som en viktig føring i forhold til hvordan nye prosjekter burde utformes:

”Visjon- legge mest mulig trafikksikkerhet inn i våre planer. Hvilke prosjekter vi velger og hva vi prioriterer. Dette er en stadig diskusjon”.

VV

Denne diskusjonen kan bli ganske omfattende, og ha store konsekvenser for hvilke prosjekter som faktisk gjennomføres, og på hvilken måte.

”Jeg mener at vi heller bør vente til vi får mer midler og gjøre det skikkelig. Skal vi ta nullvisjonen alvorlig, så må man gjøre slike vurderinger. Bilistene presser oss nå”.

VV

Vegvesenet har i store trekk en felles og entydig tolkning av nullvisjonen, som også er konkret nok til å kunne benyttes i planlegging både når det gjelder detaljnivå og mer overordnede avgjørelser. Det at nullvisjonen forstås som en omprioritering til å forhindre dødsfall og alvorlige (varige) skader gjør at det er lite problemer rundt det at det dreier seg om en ”visjon”. Innenfor Vegvesenet oppleves tallet 0 som visjonært, i betydningen utopisk, mens den konkrete oppfølgingen og arbeidsmåten oppleves som høyst reell. De øvrige momentene som lå i nullvisjonen som den ble utformet av Vägverket – så som menneskets tålegrenser som grunnlag for utformingen av veisystemet og delt ansvar mellom trafikant og veiholder – ble i mindre grad trukket frem. Som det siste sitatet illustrerer, betyr imidlertid ikke det at man er relativt enig om fortolkningen av

visjonen at det ikke samtidig kan eksistere stor uenighet om hvordan den best skal praktiseres i de enkelte tilfellene.

Informantene i Vegvesenet legger også noe mindre vekt på det rent rasjonelle eller vitenskapelige elementet enn det som er tilfelle er NTP og Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet. Noe av dette ligger selvfølgelig implisitt i fokuset på de mest alvorlige ulykkene, men det uttalt vitenskapelige grunnlaget for visjonen forsvinner i noen grad i Vegvesenets tolkninger av visjonen. Man kan imidlertid observere at mye av det vitenskapelige fundamentet er innbakt i en del av metodene og tiltakene som forbindes med visjonen, som vil fremkomme av senere kapitler.

2.2 Tolkning av Nullvisjonen i Trygg Trafikk og Politiet

Tradisjonelt forstås politiet og Trygg Trafikk som de to offentlige aktørene i tillegg til Vegvesenet som har ansvar for trafikksikkerhetsspørsmål. Innenfor Vegvesenet gav enkelte av informantene uttrykk for at de andre to aktørene i liten grad hadde respondert på nullvisjonen. Imidlertid oppgir Trygg Trafikks strategi- og handlingsplan 2005-2008 at Nullvisjonen ligger til grunn for organisasjonens arbeid.

Trygg Trafikk ga uttrykk for at de før den norske nullvisjonen ble definert hadde vært skeptiske til hvilke konsekvenser nullvisjonen kunne få for valg av trafikksikkerhetsstrategier i Norge. De var tilhengere av det implisitte målet i visjonen, men oppfattet de svenske strategiene som en mangelfull tilnærming til trafikksikkerhetsarbeidet, ettersom for mye vekt ble lagt på ett av elementene i systemet, nemlig veien. Organisasjonen oppfattet dermed denne versjonen av visjonen som en trussel mot eget arbeid, og har derfor arbeidet for at såkalte trafikantrettede tiltak skal opprettholdes innenfor det nye trafikksikkerhetsregimet.

”Det vi så i Sverige var at blant annet trafikkopplæring for barn og unge og holdningsskapende arbeid ble nedprioritert. De ble ekstremt orientert mot fysiske tiltak. Prinsippet var at veisystemet skulle være tilgivende, fordi trafikantene alltid vil gjøre feil. Trygg Trafikk var veldig opptatt av at man ikke kun skulle ha fokus på fysiske veiltak.”

TT

På bakgrunn av hvordan nullvisjonen ble definert i strategiplanen ”Trafikksikkerhet på vei 2002 -2011”, mente Trygg Trafikk at nullvisjonen slik den forstås i Norge er et godt grunnlag for trafikksikkerhetspolitikken. Det er verd å merke seg at de dermed også ser markante forskjeller mellom den svenske og den norske formuleringen av visjonen.

Trygg Trafikk tolket først og fremst nullvisjonen som en motivasjon og ledestjerne som anga ambisjonsnivået for trafikksikkerhetsarbeidet i Norge, og dermed ikke som et sett av virkemidler. Visjonen ble ikke ansett å være i strid med hvordan Trygg Trafikk utformet sitt daglige arbeid, men riktignok heller ikke å ha stor betydning for dette. Representantene ga imidlertid uttrykk for at visjonen fungerte godt der den hovedsakelig ble praktisert, nemlig innenfor Vegvesenet:

”Trafikksikkerhet har blitt løftet fram i planene, før var det mest fokus på miljø og fremkommelighet, men nå er trafikksikkerhet helt eksplisitt løftet fram i NTP og i nasjonal handlingsplan. Jeg tror at i forhold til prioriteringene i vegvesenet har nullvisjonen vært kjempebra.”

TT

Dermed ble nullvisjonen forstått som noe som hadde hatt en positiv effekt for trafikksikkerhetsarbeid, uten at den har medført store endringer for Trygg Trafikks arbeid for trafikksikkerheten. Trygg Trafikks hovedoppgaver er langsiktig forebyggende arbeid spesielt mot barn og unge, mens det nye i Nullvisjonen er økt fokus på de alvorligste ulykkene. Man kan dermed si at Trygg Trafikk i noen grad oppfattet visjonen som etatsintern for Vegvesenet, ettersom det var denne etaten som var i en posisjon for å gjøre de nødvendige endringene.

I utgangspunktet ble ikke nullvisjonen direkte forbundet med det rasjonelle, vitenskapelige grunnlaget som trekkes frem i NTP og i ”Nullvisjonsdokumentet”, men i og med at visjonen også ble forbundet med en del typiske tiltak, som tilpassing av fartsgrenser i forhold til menneskelige tålegrenser, var dette aspektet i en viss grad innforstått i tolkningen. I undervisningssammenheng har organisasjonen også gjort bruk tallene om menneskelig tåleevne.

Representantene for Politiet hadde i likhet med Vegvesenet en positiv forståelse av nullvisjonen, men understreket i mindre grad det konkrete innholdet. I stedet ble visjonen forstått som en pedagogisk tilnærming, og som en synliggjøring et høyt ambisjonsnivå for trafikksikkerhetsarbeidet. Nullvisjonen ble ikke sett som et markant brudd i forhold til tidligere tilnærminger til problemet, men som en naturlig videreføring av en stadig positiv utvikling for trafikksikkerheten. Selve tallet ”null” ble forstått som et hyperbolisk uttrykk for det tradisjonelle ønsket om en vedvarende markant nedgang i antallet trafikkkofre.

Nullvisjonen ble også forstått som en tydeliggjøring av midler i forhold til effektivitet, og i den forstand som en mer rasjonell tilnærming til trafikksikkerhetsarbeid.

Selv om nullvisjonen, slik den er uttrykt gjennom handlingsplanen for trafikksikkerhet, understreker at ansvaret for sikker trafikk er delt mellom myndigheter og trafikanter, var representantene for politiet svært klare på at trafikantene hadde hovedansvar for å tilpasse seg veiforholdene.

”Skiftende vær- og føreforhold kan ikke styres fra veiholders side, og det må derfor ikke være noen tvil om at ansvaret for å tilpasse seg forholdene ligger hos trafikanten – ellers er man ute å kjøre. Veitrafikklovens § 3: ”Enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom så det ikke kan oppstå fare eller voldes skade...” er hovedbestemmelsen. Hvis alle fulgte den til punkt og prikke trengte man ikke mer. Man bør også ha veier som legger opp til trafikksikkerhet, men ansvaret ligger hos trafikanten.”

Politidirektoratet

Det som hovedsakelig kjennetegnet fortolkningen fra Politiets side var dermed at nullvisjonen ikke var et brudd i forhold til tidligere tankemåte, verken når det gjaldt ambisjon eller ansvarsforhold. Nullvisjonen var et tydelig uttrykk for målsettinger, og, som vi senere kommer inn på, bidro til en viss ”spissing” av arbeidet, men i tydelig kontinuitet med tidligere arbeidsform.

2.3 Nullvisjonsforståelse blant andre aktører

Blant representantene for andre ”stakeholder” organisasjoner var tolkningene av nullvisjonen langt mindre enhetlige. En viktig forskjell var at man i større grad enn innen Vegvesenet var opptatt av ambisjonen (”null drepte og varig skadde”) og av problematikken rundt det at det man forholder seg til en ”visjon”. Noen av informantene mente for eksempel at visjonen var urealistisk, fordi man aldri ville kunne avverge alle dødsfall i trafikken. Andre la vekt på at de forsto at det ikke dreide seg om et konkret mål, eller argumenterte for at ambisjonen *burde* forstås som et konkret mål.

”Det er klart at det er ikke noe man noen sinne vil nå – realistisk sett vil det vel aldri bli null drepte i trafikken, men det heter nullvisjon, ikke nullmål, så som en slags ledestjerne eller noe er det positivt.”

OV

Den andre hovedforskjellen i forhold til Vegvesenet var at mange av aktørene fokuserte på spørsmålet om ansvar for trafikkulykker. Som tidligere nevnt er ansvarsfordeling en av faktorene som forbindes med nullvisjonen på Vegvesenets hjemmesider, men dette var ikke noe som i intervjuene med representanter fra Vegvesenet ble fremholdt som en hovedsak. Imidlertid kan man kanskje tolke den økte satsingen på trafikksikkerhet i planleggingsfasen, og overgangen fra ulykkesreduksjon til skadereduksjon som et uttrykk for at Vegvesenet tar større del av ansvaret for trafikksikkerheten. Mange av organisasjonene hadde en langt mer konkret forståelse og forventning om hvordan denne ansvarsfordelingen skulle se ut.

”Tidligere så har jo nærmest trafikanten blitt utpekt som årsak til absolutt alt og alle, men her blir det jo mye mer nyansert ned på detaljnivå, og det er jo å håpe at ulykkesetterforskning, også begynner å vise mer hensyn overfor de indirekte årsakene. Og det kan jo være så banalt som at det er dårlige støtdempere på bilen, sporing i veien, vegetasjon, ett eller annet, kurvatur, og skilting, som man i tradisjonell ulykkesetterforskning ikke har observert. Men det viktigste er selvfølgelig at dette kommer inn i all mulig planlegging nå, fra første stund av.”

NAF

I tillegg anså mange av organisasjonsrepresentantene nullvisjonen som et uttrykk for en generell økt satsning på trafikksikkerhet i samfunnet, som for eksempel burde medføre høyere bevilgninger til trafikksikkerhetsarbeidet, i praksis ofte i form av økte bevilgninger til vegutbygging. Denne tolkingen var spesielt utbredt i organisasjoner som tradisjonelt har vært opptatt av fremkommelighetsproblematikk.

Generelt tolket mange av informantene nullvisjonen som en økt satsning på vegutbygging, noen ganger på bekostning av andre typer tiltak, eller på bekostning av andre hensyn. Flere mente at nullvisjonen i for stor grad aksepterte dagens reisemønstre som en standard, slik at man i stedet for å fokusere på hva som ville være en ideell transportsituasjon la vekt på å gjøre dagens system sikrest mulig.

”Nullvisjonen er uttrykk for et galt ståsted, den sier at biltrafikk *skal* være sikker, og tar dermed biltransporten for gitt. I stedet burde man tatt utgangspunkt i at det faktisk er farlig å bevege seg i stor fart i to tonn stål. Det er litt skummelt å begynne med en slik antakelse. Hvis man ser på jernbanen er det er mye sikrere transportform, og også mer miljøvennlig, det er dermed en riktigere form for transport. Samfunnsøkonomisk sett er det viktig å spørre om det er på veier man burde flytte folk.”

FIVH

Generelt var organisasjonenes tolkninger og holdninger preget av at de ikke primært arbeidet med trafikksikkerhet, men vurderte hvordan nullvisjonen fungerte i forhold til deres egen agenda. I praksis gjorde dette at de organisasjonene som kan ses som ”bilistvennlige” hadde en mer positiv grunnholdning, ettersom de antok at denne tenkemåten ville sette mer fokus på vegutbedring og vegholders ansvar. De organisasjonene som har en mer kritisk holdning til bilisme opplevde derimot at nullvisjonen kunne brukes som et argument for en stadig utvidelse av veisystemet og status quo, i stedet for en utforskning av alternative modeller.

Ingen av interesseorganisasjonene refererte umiddelbart til vitenskapelighet eller rasjonell bruk av virkemidler som en del av nullvisjonen. Tvert i mot lot enkelte til å betvile evidensen for en del gjennomførte tiltak, som for eksempel bruk av ATK eller fartsnedsettelse.

2.4 Tolkning av nullvisjonen blant politikere

I forbindelse med dette prosjektet ble også stortingspolitikere fra Stortingets Samferdselskomité (2001-2005) spurt hvorvidt de opplevde nullvisjonen som forpliktende, og eventuelt hvilke virkemidler som burde tas i bruk for å oppfylle den. Svarene viste at tolkningene av nullvisjonen innen Stortingets Samferdselskomité var relativt varierte, og avslørte også varierende kunnskaper om visjonen. Også blant politikerne var det en sterk tendens til at selve målet med nullvisjonen ble trukket frem, og da oftest som urealistisk.

”Det er et veldig fint mål å strekke seg etter. Uten at det er enighet i om det er riktig. Men om det er mulig å nå det målet, det tviler jeg på.”

Medlem Samferdselskomitéen

”Som visjon er den forpliktende, men alle vet at man ikke kan ta nullvisjonen alvorlig.”

Medlem Samferdselskomitéen

Nullvisjonen ble dermed hovedsakelig oppfattet som en etisk stillingtagen, at samfunnet ikke kunne ha som mål at bare et visst antall skulle dø i trafikken. Visjonen ble i liten grad koblet opp mot det teoretiske rammeverket som ble bygd rundt den i Sverige, eller med den konkrete endringen i arbeidsmåte den innebærer innenfor Vegvesenet. Virkemidlene for å nå nullvisjonen ble i tråd med oftest dette angitt å være de samme som tidligere har vært brukt i norsk trafikksikkerhetsarbeid.

”Virkemidlene vi snakker om her, det er på flere plan det er snakk om virkemidler for å, f.eks. på vei, det bygges midtrekkverk, det er fartskontroller, det er kontroll i forhold til rusmisbruk, på alle plan.”

Medlem Samferdselskomitéen

”Det er viktig med holdningsskapende arbeid. Det er alt for mye trafikkulykker og alt for mye banal kjøring. Vi skal ha bedre veier, men det er ikke bare det som gjør utslag. Og så tror jeg også, nå snakker jeg for min egen del, når jeg ser en politibil, så er jeg automatisk på bremsepedalen.”

Medlem Samferdselskomitéen

Politikerne lot dermed ikke til å oppfatte nullvisjonen som et ”paradigmeskifte” i trafikksikkerhetstenkningen. I likhet med mange av de andre aktørene utenfor Vegvesenet så de nullvisjonen som uttrykk for en etisk holdning, og høye ambisjoner for trafikksikkerhetsarbeidet. Nullvisjonen ble i hovedsak beskrevet som et abstrakt etisk standpunkt, som i liten grad var forbundet med konkrete endringer i strategi eller arbeidsformer.

Tilsvarende viste intervju med daværende Statssekretær i samferdselsdepartementet (Bondevik II- regjeringen) at nullvisjonen først og fremst ble fremstilt som ”etisk uomgjengelig”; alle andre måltall ville være umoralske. Dette var da også daværende Samferdselsminister Torild Skogsholms begrunnelse for å ikke konkret tallfeste etappemål (i form av lavere døds- og skadetall) i forhold til nullvisjonen. Nullvisjonen var et ”langsiktig mål, overordnet alle andre prinsipper”.

I tråd med dette forbandt ikke statssekretæren visjonen med en stor omlegging av den konkrete trafikksikkerhetspolitikken, men med videreføring av de eksisterende tiltak:

”føreropplæring, prikkbelastning, veiutbedring, ATK, synlig politi, holdningskampanjer, forenklet forelegg”.

Vi ser at politikerne gjennomgående hadde et lite konkret forhold til nullvisjonen. Det henger nok bl.a. sammen med at de i liten grad har måtte ta stilling til beslutninger, prioriteringer eller dilemmaer som er utledet av nullvisjonen. Det er verd å understreke at vegvesenet ikke har vært tilført økte bevilgninger, men har måttet forholde seg til stadig strammere budsjetter i perioden etter at nullvisjonen ble vedtatt. Visjonen har derved ikke blitt forpliktende for politikerne. Nasjonal transportplan nevner da også nullvisjonen i ganske liten grad (NTP, 2002), og stikkord som etikk og dilemma er fullstendig fraværende i planen. Siden det offentlige ordskiftet rundt nullvisjonen har vært svært begrenset, er det kanskje

ikke overraskende at politikerne har et perifert forhold til nullvisjonen. Imidlertid er det verd å merke seg at Sørensen og Assum (2005) konkluderte med at en hovedstyrke ved trafikksikkerhetsarbeidet i Sverige er at svenske politikere, særlig medlemmene i Trafikutsnittet, har vist vedvarende stort engasjement i forhold til trafikksikkerhetsspørsmål, noe som har medført at trafikksikkerhet er godt integrert i transportpolitiske mål.

3 Praktiske konsekvenser av nullvisjonen

En annen tilnærming til å forstå nullvisjonen, er å se på hvilke konsekvenser den har i praksis. Som diskutert i innledningen er det vanskelig å tilbakeføre konkrete tiltak til nullvisjonen, all den tid den skal være en del av grunnlaget for alt sikkerhetsarbeidet, og vi forholder oss derfor kun til aktørenes *oppfatninger* om hvilke konsekvenser visjonen har hatt. Aktørenes erfaringer med nullvisjonsarbeidet kan dermed forstås som en alternativ eller supplerende fortokning av visjonen.

På den annen side kan de opplevde konsekvensene også ses på som et korrektiv til tolkningene som er gjengitt ovenfor: man kan kontrastere ambisjonene nedfelt i visjonen med de konkrete følgene, og dermed si noe om visjonens suksess.

Handlingsplanen for trafikksikkerhet viser til at flere vegnormaler og håndbøker blitt revidert i tråd med nullvisjonstankegangen. Dette gjelder for stamveger (nr 235), tunneler (nr 021), rekkverksoppføring (nr 231), sykkelanlegg (nr 233) og sykkelveginspeksjoner (nr 249), MC sikkerhet (nr 245) og trafikksikkerhetsrevisjon (nr 222). I tillegg påpeker den at trafikksikkerhetsinspeksjon av eksisterende veger ble innført i Statens vegvesen i 2001 og gjort virksom i 2002. (Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009)

3.1 Innad i Vegvesenet

Som vi allerede har nevnt var det en utbredt oppfatning i Vegvesenet at nullvisjonen hadde gitt trafikksikkerhet høyere status og mer midler innenfor organisasjonen gjennom intern reallokering av ressurser. De som arbeider med trafikksikkerhet opplevde at de lettere fikk gjennomslag for sine synspunkter. Dette hang også sammen med en del nye retningslinjer og strategier for hvordan trafikksikkerhet skulle inkluderes i prosjekter. Blant disse ble spesielt trafikksikkerhetsrevisjon av alle prosjekter som ble innført med i Nasjonal plan for trafikksikkerhet i 2002 fremhevet som viktig. Trafikksikkerhetsrevisjon innebærer at trafikksikkerhetspersonell har fått myndighet til å godkjenne nye veier. Dette betød at midler til å revidere og korrigere veiprosjekter med tanke på trafikksikkerhet ble allokert fra andre budsjettposter i Vegvesenet. Siden feiloppretting sent i veiprosjekter er svært kostbart, fikk prosjektledere dermed motivasjon til å trekke inn og integrere trafikksikkerhetsressurser tidlig i prosjektet på en helt annen måte enn tidligere.



Bilde 1: Nye E6 sør for Trondheim ved Søberg med midtrekkverk og tilgivende sideterreng. Gamle E6 sees til opp til venstre i bildet og viser kontrasten mellom den gamle og den nye veggen.

Det viktigste styringsverktøyet for veiutbygging er vegnormalene, som er standarder for hvordan veier skal bygges. Disse ble oppdatert i 2004 og 2005, og var før denne oppdateringen fra 1993. Tidligere har vegnormalene vært kritisert av trafikksikkerhetsekspertene i vegvesenet for ikke å behandle trafikksikkerhet tilstrekkelig eller for å inneholde utdatert kunnskap. I den siste oppdateringen av vegnormalene hadde de ansvarlige fagpersonene kunnskap og erfaring med trafikksikkerhetsarbeid og dro i tillegg veksler på trafikksikkerhetsekspertene. Dermed er trafikksikkerhetskunnskap nå i større grad integrert i standardene utbyggerne forholder seg til. Med internett vil vegnormalene i fremtiden også kunne oppdateres kontinuerlig ved behov fremfor å gjøre store periodevise oppdateringer.

Det ble også trukket frem at trafikksikkerhetsarbeidet var blitt mer systematisk, og i mindre grad begrenset til rene trafikksikkerhetsmiljøer; flere grupper og personer ble nå involvert i tenkning rundt trafikksikkerhetsspørsmål og på et tidligere tidspunkt.

”Innenfor etaten har nullvisjonen utløst kreativitet. Det er nå mange faggrupper som jobber med TS. Flere og flere blir med på tenkningen.”

TT

Det kom også for eksempel til uttrykk gjennom at flere av regionene har gjennomført kursing og opplæring av ansatte i risikostyring, i regi av Universitetet i Stavanger. Dette kan kanskje ses på som et utslag av vekten som tillegges vitenskapelighet i trafikksikkerhetsarbeidet.

Spesielt ble dette opplevd som en positiv utvikling innenfor planleggingen av nye prosjekter, det trafikksikkerhet ble trukket inn i prosessen på et tidligere tidspunkt enn det som tidligere var tilfelle. Eller som en informant uttrykte det: ”planmiljøet har blitt mye mer aktivt, og”

”Utbyggingsavdelingen har skjont at det lønner seg å ha med TS [Trafikksikkerhet]- ikke bare som et gissel.”

TT

En type virkning av nullvisjonen som ble trukket frem av mange av informantene fra Vegvesenet, var dermed at den hadde ført til mer *helhetlig* tenkning rundt trafikksikkerhet. Trafikksikkerhetshensynet ble ikke på samme måte som tidligere et ”tillegg” til den øvrige planleggingen, men en mer integrert del av hele veiplanleggingsprosessen.

Det var en utbredt oppfatning i organisasjonene at nullvisjonen i det minste førte til eller var uttrykk for en økt *satsning* og økt fokus på trafikksikkerhet i samfunnet:

”Det kommer økte midler i perioden 2006- 2011 på TS- revisjon. Jeg tviler på at de følger helt opp, men det er mye større vilje. Jeg ser en veldig sterk vilje til å få frem penger.”

TT

I tillegg kom også at Vegvesenet selv i større grad har prioritert trafikksikkerhet – også økonomisk:

”Det har vært en viss omprioritering internt. Det har vært skjerming av TS- midler under omstillingen.”

TT

På et helt konkret plan ble nullvisjonen i stor grad forbundet med bruk av fysiske tiltak, spesielt midtrekkverk, men også utbedring av sideterreng og økt bruk av motorvei.

”Nullvisjonen har ført til flere midtrekkverk. Møteulykker utgjør mange av dødsulykkene. Vi går nå mye mer inn for bruk av midtrekkverk.”

TT

”Vi jobber mye med sideterreng, vi har sett mye til svenskene. Vi får lov til å bygge firefeltsvei.”

TT

Oppsummerende kan man si at ansatte i Vegvesenet fant at trafikksikkerhetsarbeidet hadde blitt både styrket og kvalitativt forbedret på grunn av nullvisjonen. Trafikksikkerhetshensyn var blitt bedre integrert i det generelle arbeidet, både gjennom formelle og uformelle endringer, og dette førte i sin tur til at arbeidet fremsto mer systematisk og helhetlig. Nullvisjonen ble også forbundet med en større satsning på fysiske tiltak.

3.2 Politiet og Trygg Trafikk

Utrykningspolitiet oppga at nullvisjonen lå til grunn for alt trafikk sikkerhetsarbeidet, ikke minst samarbeidet med Vegvesenet, Trygg Trafikk og Sosial- og Helsedirektoratet. Som nevnt forsto man ikke nullvisjonen som et brudd med tidligere arbeidsform, men mente at den hadde bidratt til å fokusere på en del mer målrettede tiltak i tillegg til de tradisjonelle satsingene.

”Nullvisjonen fører også til at UP spisser sine trafikk sikkerhetstiltak. Siden målet er å unngå drepte og hardt skadde, og ikke småskader, fokuserer man på de trafikantene som utgjør størst risiko, man fokuserer på de *riktige*, ikke på flest mulig. Man vil heller beslaglegge flere førerkort enn å skrive flest mulig forenklete forelegg. Man har også et økt fokus på trafikkfarlig og aggressiv atferd, og spisser virksomhet mot det som redder liv. UP har også utpekt 106 prioriterte veistrekninger, der man skal sette inn ressursene, fordi det er her ulykkene skjer”.

UP

Utrykningspolitiet opplevde dermed at visjonen hadde tydelige og positive konsekvenser for eget arbeid, selv om den ikke innebar en radikal omlegning av grunnpremissene for arbeidet. Man understreket at man fremdeles var opptatt av synlighet og allmennpreventiv effekt, og at innsatsområdene rus, belte, fart og aggressiv atferd ble videreført.

Som nevnt i forrige kapittel opplevde Trygg Trafikk nullvisjonen som noe som først og fremst endret Vegvesenets arbeidsform og at Nullvisjonen hadde relativt liten innvirkning på det trafikantrettede arbeidet som Trygg Trafikk tradisjonelt har vært forbundet med, trafikkopplæring av barn og unge. På et generelt samfunnsmessig nivå så Trygg Trafikk at nullvisjonen medførte et økt fokus på trafikk sikkerheten.

”Trafikk sikkerhet har blitt løftet fram i planene, før var det mer om miljø og fremkommelighet, men nå er trafikk sikkerhet helt eksplisitt løftet fram i NTP og i nasjonal handlingsplan.”

TT

Konsekvensene for organisasjonens eget arbeid var ikke like klare. Det ble også påpekt at det kan være problematisk å si hvorvidt endringer i organisasjonens arbeidsform faktisk var konsekvenser av visjonen, eller om de ville ha skjedd uavhengig av denne. En ny tilnærming som ble forbundet med nullvisjonen var fokus på økt etterspørsel etter trafikk sikkerhet ved kjøp av transporttjenester og bedrifters krav til egne ansattes kjøring

I likhet med Utrykningspolitiet forbandt Trygg Trafikk det praktiske nullvisjonsarbeidet med spissing av tiltak, men så ikke dette som særlig relevant i forhold til eget arbeid:

”Vi forankrer planverket vårt i nasjonal handlingsplan for trafikk sikkerhet og nullvisjonen. Vi arbeider imidlertid mye i forhold til skolen, barnehagen og lærerutdanningen. Det betyr at vi har en generell tilnærming i forhold til opplæring, og ikke et spesielt fokus på de mest ulykkesutsatte gruppene.”

Organisasjonen var imidlertid åpen for at nullvisjonen kunne ha hatt en mer indirekte påvirkning på deres informasjonstiltak, ved at tenkemåten kanskje var blitt influert av ”nullvisjonstenkningen”. Generelt var dette informasjonskampanjene blitt mer ”spissete” de senere årene. For eksempel skal organisasjonen nå arbeide spesielt i forhold til ”problemtrafikanter” blant ungdomskullene, noe som innebærer et mer problemrettet tiltak, som kan ses i sammenheng med nullvisjonens vektlegging av de alvorligste ulykkene.

”Vi skal drive metodeutvikling i forhold til risikogrupper blant ungdom. Vi skal arbeide for å nå ”verstingene” ved å bruke andre metoder enn det vi har gjort tidligere. Så det er en forandring... jeg vet ikke om det er en konsekvens av nullvisjonen, det er i hvert fall en konsekvens av at har jobbet mer med differensiering av målgrupper og kommunikasjon overfor ungdom.”

TT

Mens Utrykningspolitiet forsto spissingen av tiltak som et entydig positivt supplement til tidligere arbeid, hadde altså Trygg Trafikk i utgangspunktet vært noe mer usikre, og fant at en tolkning av nullvisjonen som lignet den svenske potensielt kunne medført en vridning av innsatsen. Det man i hvert fall kan fastslå, er at begge organisasjonene forbandt nullvisjonen med å ta i bruk mindre generelle, og mer målrettede typer tiltak. Mens dette for Vegvesenet ofte betyr et fokus på farlige veier, vil det for de andre organisasjonene også bety et større fokus på farlige *trafikanter*. Slik sett blir nullvisjonen i disse sammenhengene ikke entydig identifisert med ”passiv sikkerhet” og veitekniske tiltak, men tilpasser seg det trafikantfokuset som har ligger implisitt i deres mandat. Trafikantene blir dermed inndelt i grupper relativt til sikkerhetsnivå, på samme måte som Vegvesenet inndeler veistrekninger etter risikonivå.

3.3 Nullvisjonen som grunnlag for praktisk arbeid i interesseorganisasjonene

Som tidligere nevnt så også aktører utenfor Vegvesenet nullvisjonen som et uttrykk for økt samfunnsmessig og politisk fokus på trafikksikkerhet. Flere nevnte også at den hadde fått Vegvesenet til å prioritere trafikksikkerhet høyere. I likhet med Vegvesenet mente også flere at trafikksikkerhetstenkningen var blitt mer systematisk, særlig i forhold til politiske plan- strategidokumenter:

”I de gamle veiplanene så sto det ingenting om trafikksikkerhet, det var bare en sånn pynt og ornamenter. Men når NTP kom så på en måte lå det jo en... *Handlingsplan for trafikksikkerhet på veg* er jo en direkte konsekvens av nullvisjonen, og det er den første handlingsplan for trafikksikkerhet på vei som eksisterer.”

NMCU

En del av informantene mente derimot at nullvisjonen egentlig ikke hadde hatt særlige konsekvenser i det hele, spesielt i forhold til de høye ambisjonene den gir uttrykk for.

Flere informanter mente at man ikke levde opp til kravene i visjonen, og at den finansielle oppfølgingen var for dårlig. Dette ble typisk hevdet i sammenheng med at det gikk for lite midler til vegutbygging eller til midtrekkverk.

”Et godt eksempel på det er vel statsbudsjettet for 2005, der det er skrevet at for eksempel tiltaket midtdeler vil være så og så effektivt på å redusere antallet ulykker og dødsulykker. Statens Veivesen sin faggruppe anbefaler 500 km, og så er det kokt ned i 2005-budsjettet til 18 km fra Samferdselsdepartementet og i det forslaget de kom med”.

LTS

Dette kjennetegnet særlig organisasjonene som i utgangspunktet hadde et fordelaktig syn på denne typen tiltak. Som innenfor Vegvesenet var nullvisjonen også blant de andre aktørene i stor grad assosiert med noen av de veitekniske løsningene, spesielt midtrekkverk, men generelt diverse ”passive” tiltak.

”På samfunnsnivå har nullvisjonen påvirket veienes utforming, som for eksempel når det gjelder innkjøringer til tunneler og midtareal mellom kjøreretninger, slik at man som bilist kan kjøre av veien og samtidig overleve.”

SLF

Synet på denne slags tiltak var imidlertid ikke entydig fordelaktig. Dette kommer vi nærmere tilbake til i avsnittet *Nullvisjonen som ideologi*.

Syklistene Landsforbund ga uttrykk for at nullvisjonen så langt hadde hatt et alt for stort fokus på bilister, og dermed oversett andre trafikantgrupper. Konkretiseringen av visjonen hadde dermed gjort den for smal, og ikke integrert alle aktørene i veisystemet.

”Nullvisjonen kan virke som en sovepute i forhold til sykling, det eneste synlige virkemidlet man har kommet opp med hittil er hjelm, så tilgivende veisystem skal åpenbart ikke gjelde for syklister. Men hjelm virker ikke før man har en ulykke og SLF ønsker å forebygge ulykker. SLF har for eksempel foreslått forbud mot å selge sykler uten påbudt sikkerhetsutstyr, men har ikke fått gjennomslag for dette i Samferdselsdepartementet. Nullvisjonen har dermed ingen betydning for trafikksikkerheten for syklister, til tross for at veisystemet er veldig farlig for syklistene.”

SLF

I følge SLF trengtes vegvesenet bedre kunnskaper om sykling, og om samhandling og samspill mellom trafikantgrupper, ettersom dagens system i alt for stor grad var bygget på bilenes premisser. Dette henger delvis også sammen med kritikker mot nullvisjonen som overgripende ideologi, som en bilismerettet tilnærming.

NHO pekte på at St.prp.nr.1 for Samferdselsdepartementet (2004-2005) viser at måloppnåelsen i henhold til handlingsprogrammet 2002-2005 er noe høyere for målene relatert til trafikksikkerhet enn målene relatert til fremkommelighet.

”Det kan tyde på at veimyndighetene, innenfor knappe midler, prioriterer trafikksikkerheten høyere enn fremkommeligheten. Når veimyndighetene setter opp midtskiller på en allerede smal vei - for å forhindre de alvorligste

møteulykkene - er det opplagt at dette går utover fremkommeligheten. Det oppstår en flaskehals i veinettet som skaper redusert fremkommelighet både for næringslivet og folk flest. På den annen side bedres sikkerheten på strekningen, hvilket også er til gode for trafikantene. I den grad det er mulig, bør veimyndighetene legge vekt på å kombinere hensynet til trafikksikkerhet og fremkommelighet. Det trengs et løft i investeringene i veisektoren i Norge. Det er altfor mange strekninger hvor det ikke gir tilstrekkelige effekter å flikke med altfor knappe midler."

NHO

Selv om svært mange av organisasjonene var fornøyde med virkningene av nullvisjonen, og mente den hadde ført til bedre trafikksikkerhetsarbeid, og økt oppmerksomhet om problemet, var altså mange også noe kritiske til oppfølgingen, om enn av ulike årsaker. På konsekvensnivå ble visjonen ofte assosiert med veitekniske tiltak, og da spesielt midtrekkverk, som har vært et svært populært virkemiddel de senere årene. De organisasjonene som var mer kritiske til denne typen tiltak, eller anså dem som ensidige, var dermed også ofte mer kritiske, også utover kritikken av manglende oppfølging i form av ressurser.

Selv om nullvisjonen var velkjent, og for så vidt ofte også anerkjent i de fleste av "stakeholder" organisasjonene, var det svært få av dem som opplevde at den hadde noen innvirkning på hvordan organisasjonen rent praktisk arbeidet med trafikksikkerhetsspørsmål. De fleste av organisasjonene lot til å se lobbyvirksomhet som sin viktigste oppgave i forhold til trafikksikkerhet, og dermed var nullvisjonen for organisasjoner utenfor vegvesenet i overveiende grad brukt som et retorisk virkemiddel:

"Med tiden så blir det jo også en måte å argumentere på for oss, "her følger dere faktisk ikke opp den visjonen dere har satt dere". Så det er et veldig fint verktøy i en argumentasjonsrekke, for å få fokus på dette her."

LTS

"Den er et viktig argument, vi, i hvert fall jeg, bruker jo den ved enhver anledning for å øke presset, ved å vise til nullvisjonen, og at ting står i et kontrastfullt forhold, hvis man ikke gjør slik og sånn. Så jeg bruker den jo som en brekkstang."

NAF

Denne bruken av nullvisjonen fant man også hos Syklistenes Landsforening, som forsøkte å arbeide for at nullvisjonen i større grad skulle inkludere syklistene, noe de opplevde at den ikke hadde gjort så langt.

"For SLF fører nullvisjonen til at man endrer argumentasjonen, og bruker begrepet om tilgivende veisystem for det det er verdt. Mange tiltak i forhold til syklistene vil også komme gående til gode, for eksempel ved å få syklistene bort fra fortauet. Man må se på slike løsninger på lengre sikt, og reguleringene er dermed veldig viktige."

SLF

Ett tydelig unntak fra den rent retoriske bruken av nullvisjonen var Norges Motorcykel Union (NMCU) som i utgangspunktet så nullvisjonen som en trussel mot motorsyklismen som sådan, og som nettopp derfor hadde valgt å gå inn i et

svært aktivt samarbeid med veimyndighetene, for dermed å komme dem i forkjøpet. NMCUs mål var å beholde størst mulig handlefrihet for motorsyklistene, men for å unngå innskrenkinger av denne valgte de å gjøre en stor innsats for å bedre sikkerheten for motorsyklister, med de midler de selv fant ønskelige.

"Jeg snakker helt konkret, etter at vi tok konsekvensene av det har vi fått innført en ny føreropplæring i Norge, innført 01.01.2005, og innholdet i den nye læreplanen for motorsykelopplæringen har på en måte fulgt Full Kontroll boka. Det er ikke sånn at vi kommer med forslag og krever det, vi lager det, ikke sant. Det andre er jo at vi er på en måte opptatt av ting som kan gjøres bedre i veimiljøet, og lage et samarbeid av det, og ikke kreve det umulige, så det beste ikke blir det godes fiende, og sånn, så går vi sammen med Finn Harald Amundsen³ og så lager vi en egen håndbok for MC sikkerhet - til null betaling. Det er helt konkret det vi snakker om."

NMCU

Selv om NMCU hadde vært sterkt kritiske til nullvisjonen, og fremdeles erklærte seg ideologisk grunnleggende uenige, mente de at den hadde hatt en svært positiv effekt på deres eget sikkerhetsarbeid, og for samarbeidet med myndighetene.

For mange av organisasjonene, som ikke arbeidet direkte med trafikksikkerhetsspørsmål, hadde nullvisjonen ikke hatt noen effekt på arbeidsmåten. Man så ikke at den skulle medføre en annen type arbeid i forhold til trafikksikkerhet enn det som hadde vært praksis.

"Nullvisjonen påvirker i liten grad arbeidsmåten, man burde kanskje henvist mer til den, hvis den er blitt ordentlig innarbeidet."

NNF

Hvordan nullvisjonen rent praktisk ble brukt av organisasjonene varierte altså noe, men generelt kunne man observere en tendens til at den ble brukt rent retorisk og slik sett ofte støttet opp under organisasjonenes hovedprioriteringer.

"Så for oss blir det på en måte et retorisk virkemiddel i påvirkningsarbeidet, det vil det jo være. [...] Men i den tiden jeg har jobbet har det vært mye fokus på sikkerhet og helse, absolutt, og som ny i bransjen, så ser jeg jo helt klart potensialet som er innenfor feltet der. Det er lettere å nå fram med sikkerhetsperspektivet enn næringslivsperspektivet, ofte."

OV

Et økt fokus på trafikksikkerhet i samfunnet kan dermed medføre at en del interesser blir "oversatt" til sikkerhetsinteresser, siden dette gjør argumentene mer tungtveiende i samfunnet, og er vanskeligere å motsi.

³ Direktør for Trafikksikkerhet i Vegdirektoratet

4 Problemer for og dilemmaer ved gjennomføring av nullvisjonen

Som vist var nullvisjonen en relativt uproblematisk størrelse innad i Vegvesenet. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke fantes forskjellige oppfatninger om hvordan den best kunne gjennomføres. Mange av innvendingene gikk på at ressurser ikke nødvendigvis ble satt inn der de gir den beste mulige sikkerhetseffekt.

”Nullvisjonen brukes noe galt. En får fokus på to ting som betyr lite slik som ras og tunnelsikring. Det har vært et veldig fokus på ras. Vi prioriterer ikke ordinære penger på ras: alt kommer utenifra. I NTP var det bevilget 3 milliarder ekstra. Rassikring har også noe med fremkommelighet å gjøre. Man har 1-2 døde i året. Tunnelsikring- en død per år.”

VV

Dette er også noe Statssekretær i samferdselsdepartementet uttrykte at de politiske myndigheter er klare over, men man velger likevel å sette inn ressurser i forhold til rassikring ettersom det er viktig for *opplevd* sikkerhet mange steder. Effekten av tiltaket er kanskje mer psykologisk enn praktisk. Innenfor en mer ”vitenskapelig” tilnærming til trafikkisikkerhet er det ikke underlig at dette fremstår som en feilprioritering av ressurser. Det å sette opp rasjonalitet som en av grunnpilarene for trafikkisikkerhetsarbeidet, kan derfor medføre at enkelte politiske vedtak fremstår urimelige for dem som arbeider praktisk med spørsmålene.

Mer overraskende ble en tilsvarende kritikk også fremført mot det tiltaket som kanskje i aller sterkest grad er blitt forbundet med nullvisjonen, nemlig midtrekkverket. Flere informanter i vegvesenet ga uttrykk for at denne assosiasjonen kanskje var blitt noe for tett, eller, som en av dem formulerte det, at den var blitt noe av ”en gjøkunge i reiret”. Fordi dette tiltaket har vunnet stor popularitet, blir det ofte gitt førsteprioritet, muligens på bekostning av andre, mer effektive tiltak.

”Fra Vegdirektoratet kom det en forespørsel om steder der det var behov for midtrekkverk. Og ønskelisten kom fort frem. Men man burde i større grad sett dette i forhold til andre tiltak slik som ombygging av kryss, undergang for fotgjengere.”

VV

Et annet problem som ble påpekt var at en del av sikkerhetstiltakene, gjennom såkalt risikokompensasjon (Adams, 1995), kan komme til å ha redusert effekt ettersom veiene oppleves som sikrere av trafikantene.

”Tilgivende sideterreng medfører brede korridorer og det er unaturlig å ikke kjøre fortere.”

VV

Som en mer vitenskapelig tilnærming til trafikksikkerhet er nullvisjonen også avhengig av et godt metodisk grunnlag. I og med at ulykkesfrekvens er en av grunnkategoriene man opererer med, vil utregningen av denne være avgjørende for hvor man setter inn tiltak, og hvilke tiltak det er snakk om. En av informantene var kritisk til grunnlaget for disse utregningene.

”En utfordring som jeg har tenkt mye på er ulykkesfrekvens. Her deler vi på antall kjøretøy. Fotgjengere teller ikke med. Ulykkesfrekvensen blir da reelt sett høyere i Trondheim enn på Hjerkin. Jeg mener at det er blitt regnet feil. Et annet forhold er byene har et sosialt liv. Mens landeveien er for fremkommelighet alene.”

VV

Dette støtter muligens opp om argumentet om at nullvisjonen i for stor grad er en ”bilismevisjon”. I visse sammenhenger kan det faktisk eksistere andre hensyn enn sikkerhet og fremkommelighet, som hensynet til det sosiale livet som skal finne sted i bymiljøer.

Andre organisasjoner opplevde ofte at hoveddilemmaet knyttet til nullvisjonen var av finansiell art. Spørsmålet blir da hvor grensene skal trekkes i forhold til andre samfunnsforhold.

”Det er klart at det er uendelig med penger som kan pøses inn i dette her, og det vil aldri skje, så enkelt er det. Man er jo realistisk. Så rent økonomisk er det klart det kommer i konflikt med alt annet i samfunnet, uten tvil. Men man har jo nullvisjoner andre steder, som blir etterlevd, i luftfartsektoren og i oljesektoren osv. men det er klart man ser på det som for dyrt. Sånn må det vel være.”

OV

Slik sett vil en nullvisjon aldri være ubetinget, men være et spørsmål om avveininger i forhold til andre hensyn. Disse andre hensynene kan også være transportformer, som jernbane eller annen kollektivtransport. En stor økonomisk satsing på sikkerhet på vei kan innebære mindre investeringer i kollektivsystemet, og omvendt. Organisasjonene hadde ulike holdninger til disse avveiningene slik de fungerer i dag. Vi vil komme noe nærmere inn på dette nedenfor.

En annen konflikt som ble tatt opp av flere var forholdet mellom sikkerhet og fremkommelighet, der mange av organisasjonene for eksempel prinsipielt var motstandere av fartsnedsettelse, selv om disse skulle ha høy sikkerhetsgevinst, ettersom de var suboptimale løsninger, både for sikkerhet og fremkommelighet. Flere hevdet at det er veiholders ansvar å besørge veier som legger til rette for både sikkerhet og fremkommelighet, og dermed påse at dette i praksis ikke fremsto som et dilemma. På den annen side ble det også nevnt at det å *ikke* følge opp kunnskap om menneskelig tåleevne med fartsbegrensning også kan være problematisk, all den tid man faktisk er klar over farene som ligger i høyere fart på forskjellige typer veistrekninger.

Ellers var mange av innvendingene mot logikken i nullvisjonen relatert til organisasjonenes egne agendaer. For eksempel er det fra et miljøperspektiv et problem at sikkerhetsutstyr i bil er tungt, noe som gjør at sikre biler vanligvis ikke er særlig miljøvennlige. Et ensidig sikkerhetsperspektiv vil derfor medføre at

miljøet lider. Tilsvarende ville det for Syklistenes Landsforbund være problematisk å akseptere et påbud om sykkelhjelm, selv om det var begrunnet med sikkerhet. Siden påbudet i en større sammenheng sannsynligvis ville medføre redusert sykling, ville det fra et mer overordnet perspektiv likevel være helsemessig negativt.

4.1 Ressurser/nyttekostnadsanalyser

Til tross for nullvisjonen, er trafikksikkerhet fremdeles i stor grad et ressurs spørsmål. Den høye ambisjonen har ikke vært gjenspeilt i form av økte bevilgninger, og også innenfor Vegvesenet mente mange at dette var et problem.

”Statens vegvesen er konkret i handlingsprogrammet. Utfordringer ligger i at vi har for lite ressurser penger og folk. Nedbemanningen medfører en utarming. Vi rekker ikke å gjøre det vi skulle ha gjort. Det er lite midler til tiltak på veggen. Vi får ikke mer penger utenifra. Men vi har begynt å prioritere annerledes.”

VV

Som denne informanten så det, er altså manglende nye bevilgninger i noen grad erstattet av interne omprioriteringer. Men slike omprioriteringer er ikke åpenbare, og selv om Vegvesenet ønsker å satse på trafikksikkerhet er de også nødt til å ta hensyn til andre forhold.

”Det er kamp mellom interesser. Mellom trafikksikkerhet og fremkommelighet. Sikre veger koster mye. Man får store gevinster nær byene. Skal vi satse på TS må vi være villig til å prioritere motorveg klasse B nær byene. Med de budsjettene vi har som kan det gå på bekostning av antall kilometer vei. Midtrekkverk forutsetter en bedre vei.”

VV

I klartekst betyr dette at en mer trafikksikker vei i mest sentrale strøk kan komme til å gå ut over fremkommelighet i andre områder, der trafikken ikke er like stor, og ulykkene følgerlig færre.

”Vi har mange ”svarte” veger uten at effekten er utredet. Vi har funnet riktige tiltak for veger med høy trafikksikkerhet. Hva med veger under ÅDT [Årsdøgn Trafikk] 10.000? Skjer det ikke ulykker der?”

VV

Effekten av nullvisjonen kan dermed bli at det blir en større satsing på de mest trafikkerte veiene, på bekostning av resten av veinettet, både når det gjelder sikkerhet og fremkommelighet.

Nyttekostnadsanalyser er ofte en del av grunnlaget for avgjørelser, og flere informanter, både innenfor og utenfor Vegvesenet mente at en nullvisjon måtte innebære en endring av nyttekostnadsmodellene.

”Nullvisjonen bør føre til at et menneskeliv bør være mer verdt. Hvis ikke, så får vi dårligere løsninger de neste 30 år dersom vi skal bruke nytte- kost.”

VV

Slike beregninger vil få konkrete utslag for hvordan trafikksystemet utformes.

”Jeg er redd for at kost-nytte blir en alt for sentral del av det med trafikksikkerhetstiltakene, for man må kunne være såpass aggressiv at man ikke nødvendigvis velger den billigste løsningen. Det er dyrt. Man må ikke velge den billigste løsningen fordi den har en viss effekt, når man kunne valgt en litt dyrere løsning og på lang sikt redusert ulykkene enda mer.”

LTS

”Det er for mye teoretiske beregningsmodeller slik at vi blir bastet og bundet. Gang og sykkelveg vurderes lavere”.

VV

På den annen side oppfordret miljøorganisasjonene til å bruke nytte- kost analyser, ettersom de ville at trafikken ikke skulle oppgraderes i forhold til andre samfunnsområder. Men som det ovenstående sitatet demonstrerer, er utformingen av disse beregningsmodellene førende for hvilke tiltak som velges.

”Det er et dilemma hvis nullvisjonen misbrukes som et argument for veiutbygging og økt mobilitet. Det kan også være et dilemma hvis nytten er liten i forhold til andre samfunnsområder, ikke minst globalt. – det blir som om noen får ”patent” på å være sikkerhetstenkere, mens andre områder overses.”

NVF

Nytte- kostberegninger, som i utgangspunktet skal være et nøytralt verktøy, fikk altså en politisk dimensjon i denne sammenhengen. På den ene siden kan man argumentere for å analysene skal reflektere politiske beslutninger – som her kan innebære å oppgradere verdien av liv, – på den annen side kan man mene at selve bruken er en politisering, ved at den fremmer visse tiltak fremfor andre. Det at nettopp miljøvernorganisasjonene ønsker at nytteeffekter skal beregnes, gjenspeiler deres interesse av at veisystemet ikke skal gis en særstilling i forhold til resten av samfunnet, noe nullvisjonen i sin opprinnelige utforming kan se ut til å åpne for. Argumentasjonen for å bruke den slags beregninger blir dermed et uttrykk for ønsket om å ha et bredere perspektiv på veitrafikken, og også for bekymring om at nullvisjonens satsing på trafikksikkerhet vil medføre en større satsing på veiutbygging generelt.

4.2 Organisasjonskultur og omorganisering av Vegvesenet

Den første perioden med nullvisjonen har i tid falt sammen med en stor omorganisering av Vegvesenet med nedbemanning, utsetting av visse drift- og vedlikeholdsoppgaver og overgang fra fylkesinndeling til fem regioner. Omorganiseringen var initiert av et krav fra vegmyndighetene om å spare penger. Strategien som ble valgt var altså å kutte 4000 årsverk og å sentralisere funksjoner på regionnivå. Det er ingen direkte sammenheng mellom disse prosessene og

nullvisjonen, og denne rapporten har ikke som mål å studere konsekvensene av omorganiseringen (for en grundig studie av den nye organiseringen av trafikk-sikkerhetsarbeidet i Statens Vegvesen se Olsen og Ravlum, 2006). Det ble derfor ikke stilt spørsmål om omorganiseringens betydning, men noen av informantene i Vegvesenet kom uoppfordret inn på temaet og beskrev hva det har betydd for trafikk-sikkerhetsarbeidet. En del informanter mente omorganiseringen hadde hatt effekt blant annet m.h.t. plassering av trafikk-sikkerhetskompetanse. Det hadde også en betydning at de ulike regionene nå har ulike spesialiseringer, noe som krever mer samarbeid over avstand. Noen opplever at regionene ikke er de pådriverne innen trafikk-sikkerhet som de burde være. Samtidig kan det også være slik at omorganisering parallelt med innføring av nullvisjonen kan ha bidratt til å få igjennom nye tiltak. Det kan tenkes at omorganiseringen indirekte har stimulert til nye grep som har kommet trafikk-sikkerheten til gode. Dette reises her som spørsmål, siden denne undersøkelsen ikke har sett systematisk på sammenhengen mellom omorganisering og nullvisjonen.

Flere av informantene mente at omorganisering medførte vanskeligheter med å koordinere trafikk-sikkerhetsarbeidet, ettersom det var blitt splittet opp, og man manglet kompetanse på regionnivå. Det er en oppfatning hos enkelte at omorganiseringen har ført til at kompetansen er mer spredt og ikke så samordnet som det var tenkt gjennom regionene. Det gjør at enkelte må ta opp saker direkte med Vegdirektoratet og derved gå utenom tjenestevei. Hvor vidt dette er tilpasninger i en overgangsfase eller uttrykk for et mer permanent problem, er ikke mulig å si.

Et annet sentralt trekk ved omorganiseringene i vegvesenet, er at flere drifts- og vedlikeholdsoppgaver skulle settes ut på konkurranse slik at vegvesenets egen driftsavdeling Mesta ble eksponert for konkurranse og måtte konkurrere om oppdragene. Vintervedlikehold er det kanskje vanligste og mest iøyenfallende eksempelet. Vegvesenet valgte å utforme det som funksjonskontrakter som gjør det mer opp til utfører hvordan oppgavene utføres. Også noen av organisasjonene utenfor Vegvesenet mente at dette kunne få betydning for trafikk-sikkerhetsarbeidet, spesielt i lys av veiholders ansvar. Konkurransetsettingen kan i enkelte tilfeller gjøre det uklart hvem som fungerer som veiholder:

”Det er også en veldig spennende problemstilling det med akkurat hvem som er ansvarlig, for det som skjer når du konkurransetsetter. For det blir veldig mye, du fraskriver deg i hvert fall det politiske ansvaret, for du har lagt ansvaret over på noen andre, og de andre har lagt ansvaret på utfører, som da sier at ”jeg har ikke fått pengene fra dem”. Jeg tror det burde vært et slags opprydning på det området.”

NAF

Vi har tidligere påpekt at arbeidet med nullvisjonen har ikke vært tilført friske midler, men at de er kommet som følge av omprioriteringer internt i vegvesenet. Det kan være fristende å spørre om besparelsene man får gjennom nedbemanningen har finansiert nullvisjonsarbeidet, samtidig som en del fagmiljøer på trafikk-sikkerhet er blitt svekket.

Et annet spørsmål er om Vegvesenet i utgangspunktet er godt skikket til å forvalte nullvisjonen. Flere av informantene i organisasjonen mente at deler av etatens kultur kunne virke som en hindring i forhold til å oppnå gode resultater. Dette ble

ofte satt i sammenheng med vanetenkning og fokus på tradisjonelle ingeniørmessige løsninger.

”Vi er på mange måter en nærsynt og teknisk etat. Det å tenke i forhold til samfunnsmessige prosesser har vi lite trening i. Det har noe med arv eller ingeniørtankegangen i etaten. Mye fokus på midtrekkverk og fartsbegrensning.”

VV

I tillegg kommer at kommunikasjonen mellom ingeniører og trafikksikkerhetsfolk også av kulturelle årsaker kan være krevende. Nullvisjonen har også i noen grad endret maktforholdene mellom disse gruppene i etaten.

”Det er en vanskelig kommunikasjon mellom det oransje og ingeniørene. Det har vært maktforskjeller. Med nullvisjonen har oppsynsmennene fått virkemidlene”.

VV

5 Nullvisjonen som etikk og ideologi

Nullvisjonen har blitt presentert som en mer etisk tilnærming til trafikksikkerhet. I tråd med dette fastslår Vegvesenet på sine hjemmesider at nullvisjonen handler om en samfunnsmessig *forpliktelse*, og en *rett* til liv:

”Samfunnet kan ikke akseptere et system som krever 300 menneskeliv hvert år. Alle har rett til liv, også i trafikken”.

Dette er åpenbart ingen selvinnløsende sannhet, ettersom trafikksikkerhetspolitikken fram til nylig har vært basert på andre prinsipper, og i større grad har vektlagt enkeltindividets ansvar for resultatet av egne handlinger.

Imidlertid opplevde representanter for Trygg Trafikk at nullvisjonen i Sverige førte til større fokus på veitekniske tiltak, og mindre interesse for trafikantrettet arbeid. Endringene skulle finne sted i veisystemet, ikke i trafikantene. Dette hadde man derfor arbeidet aktivt for å motvirke i Norge, og anså nå at denne tendensen hadde avtatt over tid.

Tilsynelatende har nullvisjonen hittil ført til en situasjon der man i mindre grad opplever en konflikt mellom trafikksikkerhets- og framkommelighetshensyn. I og med at løsningen på begge problemer nå i stor grad ses å være økt satsning på veiutbygging, er disse to interessene nå i større grad smeltet sammen.

De organisasjonene som i størst grad opplevde nullvisjonen som problematisk, var de som ønsket å fremme andre former for transport enn bilisme, av ulike årsaker. Miljøvernorganisasjonene hevdet at selve utgangspunktet for nullvisjonen var feil, ettersom den tar for gitt og støtter opp under det nåværende mobilitetsmønsteret:

”Nullvisjonen er uttrykk for et galt ståsted, den sier at biltrafikk *skal* være sikker, og tar dermed biltransporten for gitt. I stedet burde man tatt utgangspunkt i at det faktisk er farlig å bevege seg i stor fart i to tonn stål. Det er litt skummelt å begynne med en slik antakelse. [...] Samfunnsøkonomisk sett er det viktig å spørre om det er på veier man burde flytte folk. Det er noe galt med frihetskravet som ligger under mye av debatten – det er ikke gitt at alle når som helst skal få velge hvordan de skal transportere seg. Man kan velge å gjøre bilkjøring mindre attraktivt på forskjellige måter.”

FIVH

Syklisterenes Landsforbund gav som tidligere nevnt uttrykk for at nullvisjonen i liten grad fremmet deres interesser i systemet. I likhet med miljøorganisasjonene mente de at hensynet til bilistenes sikkerhet i for stor grad hadde blitt hovedfokus, og gikk på bekostning av andre trafikanters mobilitet og sikkerhet. I og med at skadeomfanget i sykkelulykker vanligvis er begrenset, er det ikke der ressursene settes inn når fokus er å fjerne de alvorligste ulykkene.

”Generelt burde man bruke mer trafikkbegrensning og restriksjoner på bilbruk, både dette og fartsbegrensning har direkte effekt på antall ulykker, men det sitter

langt inne mange steder. Man bør kunne innse at hvis man ikke kjører bil kommer man heller ikke ut for bilulykker. Man kan for eksempel se at antall mopedulykker blant ungdom er økt veldig med økende mopedbruk.”

SLF

Én innvending mot nullvisjonen er derfor at den forholder seg til eksisterende trafikksituasjon, i stedet for å stille spørsmål ved hva som er en ideell trafikksituasjon. I og med at økt bruk av sykkel sannsynligvis ville medføre nedgang i antall bilulykker og også bedret folkehelse, kunne man argumentere for at en storstilt utbygging av sykkelveier ville være et trafikksikkerhetstiltak, men dette vil ikke følge naturlig av den nåværende praksis innen Vegvesenet.

Norsk Motorcykel Union var den organisasjonen som mest entydig formulerte en kritikk av nullvisjonen som ideologi. Dette hang delvis sammen med at Claes Tingvall (Trafikksikkerhetsdirektør i Vägverket) i en tidlig fase av nullvisjonen uttalte at motorsykelkjøring var en type aktivitet som man ikke burde oppmuntre til, og at en del av ”nullvisjonstiltakene” som ble satt i verk i Sverige fungerte sikkerhetsvekkende for motorsyklister. Da nullvisjonen ble innført i Norge hadde NMCU derfor allerede en periode vært oppmerksomme på og skeptiske til nullvisjonen, som de oppfattet som en ideologi som setter sikkerhet over alle andre verdier.

”Du kan si at som en ideologi er vi mot det. For det er på en måte mot motorsyklingens natur, så sluttproduktet av det er at motorsykkelen blir forbudt. Og diskusjonen på et sånt nivå er det veldig vanskelig å ta i Norge. [...] Det har så mange implikasjoner, og veldig mange politiske sider også. Hvis helten er en som overlever uten sykdommer og blir 102 år, så er ikke det noe mål for oss, hvis du ikke har opplevd noe på veien. [...]. Derfor er vi på en måte mot nullvisjonen som en tankegang, uten at man på noen måte kan sies å være i mot målet i nullvisjonen.”

NMCU

Motstanden mot nullvisjonen som grunnlag for sikkerhetsarbeidet fins derfor ikke primært verken i organisasjonene som arbeider for økt mobilitet og bilistinteresser, eller i miljøene som arbeider med trafikksikkerhet. Motstanden var oftest basert på en mer grunnleggende ideologisk stillingstagen.

Samtidig er det interessant at NMCU trass i ideologisk skepsis til nullvisjonens tankegodts med det de opplever som en begrensning i individets frihet, har valgt å spille med og samarbeide med vegvesenet. De har blant annet samarbeidet om ny føreropplæring for motorsyklister som er mer omfattende og dyrere. Videre har de argumentert for og vunnet aksept for at det i Norge, i motsetning til Sverige, ikke brukes wirer som midtdelere. Wirer er billigere og har samme effekt som betong, men sies å ha en mye mer negativ effekt for motorsyklister.



Bilde 2: Midtrekkverk uten skinne nederst som ville beskytte motorsyklister bedre ved uhell.

5.1 Ansvarsforhold

Som nevnt innledningsvis, oppgir Vegvesenet på sine hjemmesider at nullvisjonen blant annet dreier seg om ansvarsforholdene i veitrafikken:

”Nullvisjonen bygger på at trafikantene og myndighetene har et delt ansvar for sikkerheten og en gjensidig forpliktelse i forhold til hverandre: Trafikantene overholder spillereglene i trafikken og viser aktsomhet, myndighetene sørger for at trafikksystemet er så sikkert at en enkel feilhandling ikke fører til død eller livsvarig skade”.

Også NTP 2006-2015 legger økt vekt på myndigheters og veiholders ansvar. Hva dette delte ansvaret skal gå ut på i praksis er imidlertid ikke innlysende. I Sverige har man vurdert – men foreløpig ikke vedtatt – å endre de juridiske ansvarsforholdene i trafikken, mens dette ikke har vært diskutert i Norge. Daværende Statssekretær Arnfinn Ellingsen i Samferdselsdepartementet fremholdt at den enkelt trafikant fremdeles måtte ta ansvar, men at myndighetene kunne tilrettelegge for trafikantene. Dette innebærer ikke en ansvarsforflytning, selv om det muligens kan indikere et noe større fokus på myndighetenes ansvar. Også for representantene for Politiet var det selvnlysende klart at hovedansvaret fremdeles ligger på trafikanten, slik dette beskrives i Vegtrafikkloven. Mens dette ikke var et stort tema innenfor Vegvesenet, ble dette som tidligere påpekt i større grad trukket frem av organisasjonene. For de fleste av dem representerte dette en svært positiv side ved nullvisjonen, som myndighetene i for liten utstrekning har tatt konsekvensene av.

”Og det er noe vi etterlyser, og til det ekstreme har dratt ut i trusler om anmeldelser for medvirkning til drap mot Samferdselsministeren, fordi vi mener at veien og veioperatører og bevilgende myndighet må bære en del av ansvaret i den grad det er aktuelt.[...] Der hvor man vet at det er ulykkespunkter eller ulykkesstrekninger, hvor et relativt stort antall av sjåførere misbedømmer situasjonen, hvor det oppstår

ulykker, der mener jeg helt klart at staten som sådan har et ansvar for å utbedre dette.”

LTS

Flere av organisasjonene mente dermed at nullvisjonen både innebar og burde innebære en forskyvning i forhold til ansvarsforhold. Trafikantene har blitt pålagt et alt for stort ansvar for eventuelle ulykker, mens veiholder i det store og hele ikke har blitt holdt ansvarlig. De anså det som myndighetenes ansvar å både ha et sikkert veisystem og å sette trafikantene i stand til å ferdes i dette på en trygg måte. Få hadde imidlertid klare ideer om hvordan denne ansvarsfordelingen skulle gi seg utslag i praksis, ut over at den var et argument for sikrere veier. Et par av organisasjonene hadde diskutert muligheten for å se på det juridiske, men denne diskusjonen var fremdeles på et svært tidlig stadium.

På den andre side var andre mer kritiske til dette aspektet ved nullvisjonen. Igjen kunne man observere en skillelinje mellom ”bilismevennlige” og mer kritiske organisasjoner. Flytting av ansvaret over til veiholder kan medføre større fokus på veiutbygging, og mindre på alternative strategier.

”Tilgivende veisystem innebærer å flytte noe av ansvaret over på veien, og kan dermed frita sjåføren i noen grad, men dette har foreløpig ikke skjedd. Det kan derfor være viktig å ikke markedsføre visjonen for mye. En vei har aldri drept noen, den ligger helt stille. Det er et dilemma i den grad nullvisjonen kan frita sjåførene for eget ansvar.”

SLF

Generelt later det til å være enighet om at det ikke har skjedd noen store endringer på dette feltet, selv om en del av aktørene kunne ønske dette var tilfellet. Det var også vanskelig å se for seg hvordan dette konkret skulle utformes, bortsett fra gjennom generell oppgradering av veisystemet.

5.2 Kontroll versus frihet

I Nasjonal Transportplan 2006-2015 påpekes det at ”samfunnets krav til sikkerhet kan komme i konflikt med ønsket om individuell frihet og mobilitet. Hvis man faktisk ønsker en drastisk reduksjon av antallet drepte og skadde i trafikken er det sannsynlig at det vil være nødvendig med mer utstrakt kontroll av trafikantenes atferd enn det som er tilfelle i dag. Dette kan skje enten gjennom tradisjonelle virkemidler, som politikontroller og fartsovervåkning, eller ved bruk av nye tekniske løsninger. Blant annet har man både i Sverige og Norge gjennomført forsøksprosjekter med alkolås, Norge har en prøveprosjekt med strekningsvis ATK (Automatisk Trafikk Kontroll- trafikkovervåkning eller bedre kjent på folkemunne som ”fotobokser”), og i tillegg utvikles internasjonalt stadig nye systemer som potensielt kunne brukes til å øke sikkerhetsnivået i trafikken. Bilindustrien putter stadig mer informasjonsteknologi inn i bilene, og nye produkter kommer på markedet. For eksempel har SAAB på en av sine nye modeller alkoholsperre som tilleggsutstyr.



Figur 4: Strekningsvis Automatisk Trafikkontroll

Holdningen til kontroll av trafikanter var varierende blant informantene fra Vegvesenet. I utgangspunktet var dette et spørsmål som var lite diskutert, ettersom man foreløpig har vært i stand til å redusere skadegrad ved hjelp av andre, mindre kontroversielle metoder. Fysiske eller passive tiltak har relativt stor aksept i befolkningen, og har derfor vært takknemlige metoder å ta i bruk. Videre arbeid kan derfor vise seg å bli mer krevende:

”Vegvesenets utfordring er hva man gjør når de enkle virkemidler er brukt opp. Man har tatt tak i midtrekkverk, fartsbegrensning med en viss suksess og sidetereng. Dette er lavhengende frukter. Man får en utfordring når det gjelder penger og restriksjoner.”

VV

Det var ingen entydig holdning til en eventuelle videre bruk av overvåkning og tvangsmidler innad i Vegvesenet. På den ene siden ble det argumentert for at personverninteresser bør vike når det er mulighet for å spare liv:

”Vi burde gå i bresjen å tørre å ta diskusjonen. Datatilsynet er opptatt av anonymitet i trafikken. Man kan tenke seg løsninger med ID- sendere opp mot GPS. 20- 30 år frem i tid vil diskusjonen komme. Gitt 50 færre drepte, vil det være verd det. Bil har ofte vært brukt på symbolet på frihet i vesten. Jeg mener vi må forberede oss å hva som kommer.”

VV

På den annen side uttrykte andre bekymring for å skape et overvåkningssamfunn der alle blir lovbrytere, og ønsket å øke trafikksikkerheten gjennom byggtekniske virkemidler:

”Politiet sier: ”Vi har aldri tatt så mange”, Tollvesenet sier det samme. Vi har fått røykeloven. Jeg stiller spørsmål til hva slags samfunn vi får. Johs Andenæs sier at det er en grense for hvor mange forbrytere man kan ha. [...]. Vi må unngå at folk skal bli nødt til å endre atferd.”

VV

Det lot dermed ikke til at nullvisjonen i særlig grad hadde blitt knyttet til den slags type virkemidler innenfor Vegvesenet, slik at støtte av nullvisjonen var relativt uavhengig av aksept av frihetsbegrensning i trafikken. Flere anså imidlertid at disse virkemidlene snart måtte diskuteres.

Representantene for Politiet var mer generelt positive til økt overvåkning. De anså dette som nødvendige virkemidler for å oppnå nullvisjonen, og var lite opptatt av bilistenes opplevelse av frihet. De fremholdt at det er bra om folk føler at de overvåkes til enhver tid, da dette vil forbygge ulovlig atferd, noe som fremmer sikkerheten.

”Det er heller ikke en konflikt mellom trafiksikkerhet og frihet, ettersom en av faktorene er klart viktigst; sikkerhet må prioriteres over den enkeltes frihet. Det viktigste er at trafikantene kommer frem i live, ikke at de kommer frem raskest mulig”.

UP

NGOene viste en tilsvarende variasjon i holdninger som den man fant i Vegvesenet, men man kunne, ikke overraskende, observere en mer systematisk sammenheng mellom organisasjonenes særinteresser og deres holdninger til frihetsbegrensninger. Generelt ga informantene imidlertid uttrykk for en større grad av aksept av alkohol enn av andre typer kontrollteknologi, noe som reflekterer en tendens til at promillekjøring anses som en langt mer alvorlig og mindre moralsk akseptabel type handling enn andre lovbrudd i trafikken (Gusfield, 1981).

Organisasjonene som representerte trafikantinteresser argumenterte mot overdreven frihetsbegrensning, både ut fra bekymring for at tekniske løsninger ofte ikke fungerer etter intensjonen, og ut fra motvilje mot overvåkningssamfunnet eller forsvar for personlig frihet.

”Folk vil vel også kjøre bilen selv, den – kall det gjerne barnslige – gleden ved å mestre noe, å kjøre en bil, for hvis du sitter i baksetet, så er liksom reisen redusert.”

NAF

På motsatt ytterpunkt befant seg miljøorganisasjonene, som understreket bilistenes frihet går bekostning av andres frihet, og dermed med rette må kunne begrenses.

”Det er mye psykologi i forhold til bilkjøring – noen sier bil oppfattes som et fristed, der man vil slippe innblanding i egen sfære – det er vanskelig å jobbe mot den slags. Samtidig tar bilkjøring mye frihet fra andre, ved at framkommeligheten blir dårligere for folk som ikke kjører bil. Det er mange hensyn man må ta i sin hverdag, tidstap, trygghetshensyn, forurensing, etc. Bilisme fører til mye ufrihet for andre.”

Ut fra et miljøvernperspektiv er det derfor gode grunner for å begrense bilistenes frihet, også uavhengig av den skade bilene måtte påføre miljøet.

De mer økonomiske interessene befant seg i en mellomposisjon, og hadde ikke utgangspunktet store motforestillinger mot frihetsbegrensende virkemidler, så lenge disse ikke erstattet andre – og mer mobilitetsfremmende – virkemidler.

Det er jo som fotobokser. Da sparer du faktisk noen liv, men det er også litt å løpe fra ansvaret sitt som veiholder og hvert fall *kun* bruke sånne billige virkemidler. De har jo også et ansvar for at trafikken skal fungere, at det skal være flyt i trafikken. Og også et samfunnsansvar i forhold til bedriftene og konkurranseevnen og bedriftene som ligger langt ute i distriktene, vi har en veldig spredt næringsstruktur og de er helt avhengige av å få billige og effektive transportløsninger. Og derfor bør man ha noen andre virkemidler også. Og da er det særlig veiforbedringer vi tenker på, infrastrukturinvesteringer.

NHO

Det lot ikke til at nullvisjonen i særlig grad ble assosiert med disse strategiene. De organisasjonene som var mest positive til nullvisjonen forbandt den heller med veitekniske tiltak, og så ingen nødvendig sammenheng mellom visjonen og økt bruk av kontrollteknologi. De organisasjonene som i utgangspunktet var mer kritiske til nullvisjonen, ga derimot uttrykk for en mer positiv holdning til kontrollteknologi, nettopp fordi bilismen ble sett på som en teknologi i konkurranse med andre, som har blitt gitt urimelig gode vilkår. Alt i alt ser det imidlertid ut som om nullvisjonen vanligvis forstås som et *alternativ* til økt overvåkning, snarere enn som en begrunnelse for det. Igjen tyder dette på at visjonen er blitt forbundet med et gitt sett med fysiske tiltak, og ikke i særlig grad med ønsket om en mer rasjonell eller vitenskapelige begrunnet trafiksikkerhetspolitikk.

6 Offentlig ordskifte og kommunikasjon av nullvisjonen

Nullvisjonen har ikke vært gjennom en stor politisk prosess i Norge. Den ble først gitt sin ordlyd i Nasjonal Transportplan 2002-2011, og deretter i påfølgende transport- og trafikksikkerhetsplaner. Utformingen av visjonen har dermed i hovedsak skjedd blant fagaktørene, og ikke først og fremst politisk. Dette var noe flere av organisasjonene trakk frem som en stor forskjell mellom nullvisjonsarbeidet i Norge og i Sverige.

I Norsk Transportplan 2002-2011 omtales nullvisjonen som nevnt som ”et felles fundament for trafikksikkerhetsarbeidet”. Dette fundamentet skal gjelde for:

”vegvesen, politi, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, organisasjoner og for den enkelte trafikants atferd. Et sterkt fokus på denne visjonen vil i seg selv kunne legge grunnlag for en reduksjon i antall trafikkulykker og ulykkesalvorlighetsgrad.”

For at nullvisjonen skal kunne fungere som den slags fundament, er det en forutsetning at den er kjent, og forstått på relativt lik måte av samtlige av disse aktørene. Som vi har vist, er dette ikke uten videre tilfelle. Det eksisterer noe varierende tolkninger og ulik vektlegging av de ulike deler av visjonen selv blant de profesjonelle aktørene.

Aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet befinner seg grovt sett i to kategorier: på den ene siden Politiet, Justisdepartementet, Vegdirektoratet, Trygg Trafikk og Sosial- og Helsedirektoratet, som aktivt samarbeider om å utforme denne politikken, og som jevnlig møtes i Kontaktutvalget for trafikksikkerhet.

”Nullvisjonen ligger i bunn for alt man gjør. Og også i bunn for alt som foregår i samarbeidet mellom de fire aktørene som har underskrevet nullvisjonsdokumentet: Vegvesenet, Trygg Trafikk, Politiet og Sosial- og helsedirektoratet. Samarbeidet mellom disse er hovedsuksessfaktoren, som har satt retning for arbeidet. Veien fremover mot målet krever samarbeid over disse aksene, og det er kanskje en av de viktigste konsekvensene av nullvisjonen at dette faktisk fungerer.”

UP

De andre organisasjonene har i mindre grad mulighet til å delta i utformingen av nullvisjonen. De har mulighet til å komme med innspill til Nasjonal Transportplan (mange av dem som medlemmer i referansegruppen), og gjennom møter og lobbyvirksomhet i forhold til Storting, Samferdselsdepartement og veimyndigheter. Særlig naturvernorganisasjonene opplevde imidlertid at dette ga begrenset påvirkningskraft, ettersom de hadde begrensede ressurser. Dette medfører kanskje at organisasjonene ikke føler noe sterkt eierskap til visjonen. Mange av organisasjonene ville gjerne hatt andre fora for å bedre få frem sine synspunkter, og for å få en grundigere diskusjon av politikken. Imidlertid viser

NMCUs erfaringer at langvarig og målrettet samarbeid på ikke-politisk nivå også kan gi organisasjoner en betydelig innflytelse. Dette forutsetter sannsynligvis at man i noen grad aksepterer Vegvesenets grunnforutsetninger.

Nullvisjonen er ikke spesielt godt kjent i den norske allmennheten. Informanter innenfor og utenfor vegvesenet var enige om at det har vært lite offentlig ordskifte om visjonen. Det er dermed vanskelig å se for seg at den i seg selv skal kunne forbedre trafikksikkerheten, som det ble uttrykt håp om i NTP, sitert over. Statens vegvesen har satset mye på Lillehammer som pilot for arbeidet med nullvisjonen, bl.a. gjennom utprøving av strekningsvis automatisk fartsmåling. Prosjektet ble lansert i riksmidier og frontet av trafikksikkerhetsdirektør Finn Harald Amundsen med henvisning til nullvisjonen. Statens vegvesen åpnet også et ”opplevessenter” som er viet nullvisjon og trafikksikkerhet og som er en del av vegmuseet på Lillehammer. Like fullt er nullvisjonen ikke et godt innarbeidet begrep i offentligheten, og nullvisjonsfokuset på Lillehammer blir kanskje å fremstå mer som en ”lomme” enn som et nåtidig eksempel på det fremtidige trafikksystemet.

Innenfor Vegvesenet mente mange at dette var en svakhet, og at en bedre kommunikasjon utad ville gjøre det lettere å få forståelse for de tiltakene som blir gjennomført, spesielt de mindre populære.

”Det er en salgsfase når det gjelder nullvisjonen. Vi burde ha lagt oss i selen slik at folk ferdes trygt. ”Vi vil deg vel” ville solgt bedre. Det ville møte folks behov. Salget er ikke gjort godt nok i det offentlige rom. Alle kan bidra til at vi kan ferdes. Det er en del fysiske tålegrenser som er ubestridelige. Nå diskuterer vi mer politisk og mer straff. Man har vært tiltaksfokuset og navlebeskuende. Alternativet er å si at vi er folkets tjener og vi ønsker virkelig at dere har mobilitet og ferdes trygt. Derfor gjør vi en del tiltak. Men det er tillatt å leve. Hver enkelt individ skal gjøre handlinger. Individet må derfor begeistres. Det må en markedsføring til.”

På den annen side mente andre at det først og fremst var behov for en mer omfattende dialog omkring spørsmålet blant dem som arbeider med problemstillingen. Som vi har vist ovenfor, er det ingen absolutt enighet om hvordan trafikksikkerhet best fremmes i veisystemet, og det kan synes fånyttes å markedsføre en visjon all den man ikke innad er enig om hvordan den bør praktiseres i de enkelte tilfeller.

De øvrige stakeholder organisasjonene var stort sett enige om at visjonen var lite kjent utenfor de miljøene som aktivt arbeider med trafikksikkerhet, men mer delte i synet på årsaker til dette, og hvorvidt en større utbredelse var ønskelig. Mens enkelte fremholdt at det var myndighetenes ansvar å spre denne informasjonen, mente andre at dette var et ansvar for organisasjonene, i den grad de støttet opp under den.

Mange syntes imidlertid at det viktigste var at nullvisjonen var kjent nettopp blant dem som jobbet med trafikksikkerhet, ettersom det var de som var i posisjon til å faktisk utrette noe. I videreføring av dette fremholdt enkelte at en overdreven formidling av nullvisjonen faktisk kunne være uheldig, nettopp fordi det kunne oppfattes som om trafikantenes ansvar skulle minske. Det viktige var dermed at de som var blitt pålagt et nytt ansvar var klar over dette, ikke at de som skulle bevege seg i systemet skulle kjenne til det.

Et eksempel på at nullvisjonen har vært diskutert, er at ”Verdikommisjonen” som ble nedsatt av Bondevik I- regjeringen, tok opp trafikksikkerhet i sin sluttrapport (www.verdikommisjonen.no). Verdikommisjonen betraktet nullvisjonen som et *mål*, og anså den som urealistisk, og også som usolidarisk med tanke på velferdsfordeling i verden. Verdikommisjonen ønsket konkrete målsetninger i trafikksikkerhetsarbeidet både nasjonalt og fylkesvis. Midlene burde være reduksjon i farten i tråd med menneskets tåleevne og strengere separering av trafikantgrupper, strengere krav til utforming av vegens sideterreng og bekjempelse av den sosiale aksepten av trafikkdøden. Utover dette stilte Verdikommisjonen spørsmål om Vegtrafikkloven (§3) som plasserer ansvaret for ulykkene hos trafikantene.

Professor i Sosialmedisin Per Fugelli har de senere årene har kanskje vært den som mest aktivt har engasjert seg i spørsmål om liv, helse og frihet. I sin bok ”Nullvisjonen” er han opptatt av at et samfunn som ideologisk er oppbygd etter nullvisjonen, blir et fattigere samfunn da det begrenser vår myndighet og fratrar oss noe av vår frihet (Fugelli, 2003). Fugelli diskuterer nullvisjoner generelt og drøfter ikke nullvisjonen for vegtrafikken spesielt, men tankene hans er kanskje de som sterkest kritiserer nullvisjonstankegangen, og spesielt ideen om et risikofritt samfunn. Denne ideen forbinder han også med en ”scientistisk” grunnholdning, der man går ut fra at vitenskapen skal kunne befri samfunnet og enkeltpersoner for alle lidelser. Hovedargumentet mot nullvisjoner av alle slag er at de virker frihetsbegrensende, både fysisk og psykisk.

I en kronikk i VG tar Naturvernforbundet til motmæle mot utbygging av ny firefeltsvei fra Gardermoen og Kolomoen i Stange langs Mjøsas østside (Killingland, Mæhlum og Andersen, 2006). Artikkelforfatterne peker på at utbyggingen vil få store negative miljøkonsekvenser siden firefeltsveier legger til rette for trafikkvekst. Samtidig trekker de frem at utbygging vil være svært kostbart, noe som gjør at det blir mindre penger igjen til trafikksikkerhetstiltak. Forfatterne påpeker at E6 har kapasitetsproblemer først og fremst i ferier og helger og ser dette i kontrast til kapasitetsproblemene på jernbanen noe som gjør at pendlere og godstrafikk kommer langsomt frem. Der økt vegtrafikk vil legge beslag på mer areal og medføre økt forurensning og støy, representerer jernbanen et komfortabelt, trafikksikkert og miljøriktig tiltak.

EUs ”White paper” på transport har en overordnet diskusjon der samspillet mellom fremkommelighet, miljø og trafikksikkerhet behandles (Den Europeiske Kommisjon, 2001). EU argumenterer for at kapasiteten på vegnettet er fylt opp og at man derfor må få mer transport over på jernbane. Det pekes på at jernbanen har mistet markedsandeler til vei og at kapasiteten på jernbanenettet er større enn hva som utnyttes i dag. Et skifte vil bidra til at miljøhensyn bedre kan ivaretas. Et viktig argument i tillegg, er at EU (basert på medlemslandene per 2001) årlig har 40.000 drepte i trafikkulykker. Ved å begrense bilbruken og få mer transport over på jernbane, vil man løse tre utfordringer samtidig. EU s ”White paper” fremstår dermed mer visjonært og helhetlig enn Nasjonal Transportplan 2006-2015, selv om også denne nevner farene for overføring av passasjerer fra kollektive til private transportmidler, men da kun i sammenheng med ”strenge og kostnadskrevenne miljø- og sikkerhetskrav i sjøtransport, luftfart og jernbanetransport”.

7 Konklusjon

Langeland (2002) påpeker at begrepet ”nullvisjonen” åpner for en mengde ulike tolkninger. Det fins da heller ingen helt entydig fortolkning av nullvisjonen blant aktørene i det norske trafikksikkerhetsmiljøet, selv om tolkningene innenfor Vegvesenet i all hovedsak er relativt enhetlige. Denne mer grunnleggende enigheten på begrepsnivå forsvinner imidlertid når man kommer til spørsmål om valg og prioriteringer.

Nullvisjonen har likevel tilsynelatende avstedkommet en god del positive effekter. Det viktigste er at det er relativt god oppslutning om nullvisjonen i Statens Vegvesen. Flere blir involvert i å tenke trafikksikkerhet, og trafikksikkerhetsrevisjoner gjør at trafikksikkerhetsfolkene får større innflytelse enn tidligere. De nye vegnormalene har tatt opp i seg mer trafikksikkerhetskunnskap, og det satses på kurs i sikkerhets- og risikostyring i etaten slik at trafikksikkerhetstenkningen blir mer analytisk og fokusert. Man har satsset kraftig på midtrekkverk på motorveiklasse B, da man har dreid fokuset fra antall ulykker til skadegrad på ulykkene. Nye løsninger slik som strekningsvis automatisk fartskontroll er under utprøving.

Utrykningspolitiet finner at det bedre samarbeidet mellom de sentrale aktørene er en av de mest positive effektene av nullvisjonen. Denne typen effekter finner man derimot i langt mindre grad utenfor de aller mest sentrale miljøene, så visjonens nedslagsfelt blir relativt snevert.

Interesseorganisasjoner vinkler oftest nullvisjonen ut fra eget ståsted. En ser at miljøorganisasjonene i likhet med Verdikommisjonen stiller spørsmål ved om det er riktig fordeling av ressurser å tilrettelegge så mye for privatbilisme. Syklistenes Landsforbund mener at nullvisjonen i større grad skulle dreid seg om tilrettelegging for gående og syklende. Norsk Motorcykelunion anser nullvisjonen som grunnleggende frihetsfiendtlig, et argument beslektet med det som er blitt fremsatt av Per Fugelli.

Det er interessant å merke seg at politikere i Samferdselskomiteen støtter opp om nullvisjonen ut fra moralske argumenter, men samtidig finner den urealistisk, og i liten grad forbinder den med konkrete virkemidler eller tilnærminger til trafikksikkerhetsarbeidet. Det virker dermed som om mange oppfattet nullvisjonen som ren kosmetikk; en penere måte å uttrykke seg på, men ikke en reell endring i politikk.

Utenfor Vegvesenet finner vi altså i likhet med Langeland (2002) at nullvisjonen åpner for ulike tolkninger og forståelser. Tolkningene av nullvisjonen er varierte, og man kan se at ulike organisasjoner med ulike agendaer har en tendens til å forsøke å gi nullvisjonen den form som i størst mulig grad støtter opp under deres egne prosjekter. I den grad dette skjer i samarbeid med veimyndighetene er dette sannsynligvis gunstig for nullvisjonsarbeidet, og bidrar til både å forbedre visjonen, og til å innrullere flere støttespillere. Et eksempel på denne type prosess er Norsk Motorcykel Union, som gjennom aktivt samspill med Vegvesenet har

fått gjennomslag for en del av sine synspunkter, men også endret sin egen trafikk-sikkerhetspolicy. Denne prosessen er imidlertid noe av et unntak, og de fleste organisasjonene har ikke gjennomført store endringer i arbeidsmåte. Det kunne for eksempel vært fullt mulig for en organisasjon som Trygg Trafikk å få et større fokus på passive sikkerhetstiltak, og å bruke arbeidet med skoler til å finne fram til farlige punkter på skolevei og i lokalmiljøer, men dette ser ikke ut til å være en konsekvens, så langt. Det er selvfølgelig heller ikke gitt at dette er ønskelig.

Et svært begrenset offentlig ordskifte om nullvisjonen har sannsynligvis bidratt til at det ikke fins noe omforent syn på nullvisjonen. Det kan selvsagt diskuteres om det bør være et mål å ha en slik enhetlig tolkning av visjonen i samfunnet. Ett moment i den ”offisielle” forståelsen av nullvisjonen som later til å ha nådd spesielt dårlig frem, er at den skal bidra til en mer rasjonell og vitenskapelig fundert tilnærming til trafikksikkerhetsarbeidet. Blant interesseorganisasjonene ble visjonen oftere forbundet med irrasjonalitet enn med rasjonalitet.

Mer problematisk er at svært mange av organisasjonene som er intervjuet i denne studien benytter nullvisjonen først og fremst som et retorisk virkemiddel. Dette vil si at de forsøker å bruke nullvisjonsspråket for egne formål, uten å gå inn i en prosess der man faktisk kan enes om en rimelig fortolkning, der begge parter kan få gjennomslag for egne synspunkter. I og med at visjonen ofte forbindes med rent veitekniske tiltak, oppleves den også i liten grad som forpliktende eller krevende av andre aktører.

Det at nullvisjonen stort sett gis en entydig og konkret fortolkning innenfor Vegvesenet virker sannsynligvis positivt på trafikksikkerhetsarbeidet som utføres der. Samtidig er det – som miljøorganisasjonene i denne studien påpekte – en fare for at dette gjør at man ser på trafikksikkerheten som et ”lukket system” der det meste er satt på forhånd, og grunnpremissene ikke kan endres. Dette kan være problematisk hvis for eksempel sikkerhet og miljø behandles som to helt separate problemfelter. Generelt har kanskje det faktum at nullvisjonen i stor grad har blitt definert av aktørene, snarere enn politisk nivå, medført en pragmatisk og konkret fortolkning i Vegvesenet. Dette gjør at det kan være vanskeligere å harmonisere sikkerhetsarbeidet med for eksempel miljøhensyn, eller mer generelle hensyn til folkehelse, ettersom dette kanskje først blir synlig på et høyere nivå.

Grupper som sto utenfor det vi kan kalle ”bilismeparadigmet” var dermed langt mer kritiske til nullvisjonen enn andre grupper. En tilsynelatende verdimelessig uproblematisk og politisk nøytral visjon kan likefullt ha et politisk innhold som går ut over det etiske. Slik den i dag praktiseres er det ikke bare snakk om en bedre eller dårligere etikk, men også om politikk.

Sammenlignet med Sverige, der nullvisjonen har en sterk politisk forankring, har det vært lite diskusjoner omkring nullvisjonen på politisk nivå i Norge. Samfunnet for øvrig har også i liten grad vært involvert i nullvisjonen så langt. Den er drevet frem av fagmiljøene, og ikke politisk, og begrepet har svært begrenset utbredelse i storsamfunnet. I den grad den er kjent, er det hovedsakelig bare ambisjonen som har nådd gjennom, i mindre grad metodene man har tenkt å benytte for å nærme seg den. Som et ”felles fundament” som gir et fokus på trafikksikkerhet og i seg selv avstedkommer positive sikkerhetseffekter har nullvisjonen feilet.

Dette vil sannsynligvis være en utfordring i forhold til fremtidige sikkerhetstiltak som er mer trafikanterrettede. Til nå har mange av tiltakene gått mer på

veiutforming (det mest markante eksemplet på disse fysiske tiltakene er midtrekkverk på motorvei klasse B). Slik visjonen har fungert så langt, kan den neppe brukes som ressurs for å få forståelse for større inngrep i trafikantenes frihet i fremtiden, om det skulle være ønskelig. Nullvisjonen har fungert godt innenfor miljøene som arbeider med trafiksikkerhet, men fungerer i liten grad utenfor disse. Den blir i hovedsak en miljøintern visjon.

Referanser

- Adams, J. (1995): *Risk*. UCL Press.
- Elvebakk, B. (2005): *Ethics and Road Safety Policy*. TØI-rapport, Oslo.
- Elvik, R og Amundsen, A. (2000): *Improving road safety in Sweden*. Main report. Report 490. Oslo, Institute of Transport Economics.
- Fugelli, P. (2003): *0-visjonen: essays om helse og frihet*. Oslo; Universitetsforlaget.
- Gusfield, J. (1981): *The Culture of Public Problems. Drinking-Driving and the Symbolic Order*. The University of Chicago Press, Chicago.
- Killingland, T., Mæhlum, T. G. Og Andersen, G. (2006): Redd liv- spar Mjøstranda. Kronikk, VG, 16. mars.
- Langeland, T. Å. (2002): *Nullvisjonen som retorisk diskurs: en studie av retorisk virkemiddelbruk i sentrale myndighetsdokumenter knyttet til nullvisjonen i trafikksikkerhetsarbeidet*. Hovedoppgave / HIS- SIVING 2002.
- Lind, G: ”Trafiksäkerhet som religion. Kritisk granskning av nollvisionen”. In *Rationalitet och etik i samhällsekonomisk analys och Nollvisionen*. NTF Förlag AB, Stockholm, 2002.
- Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet på veg 2006-2009.
http://www.slf.no/Nyheter/30026/Handlingsplan_for_trafikksikkerhet_06-09.pdf
- Nasjonal Transportplan. St.meld. nr. 46. (1999-2000) Nasjonal transportplan 2002-2011
- Nasjonal Transportplan. Stortingsmelding nr. 24 (2003-2004) Nasjonal Transportplan 2005-2015.
- Olsen, S. & Ravlum, I. (2006): *Organisering av trafikksikkerhetsarbeidet i Statens vegvesens fem regioner*. TØI rapport 831/2006.
- Regeringens proposition 1996/97:137.
- Skogsholm, T.: ”Sikker på vegen”. *Adresseavisen*, 31. juli 2003
- Sørensen, C. H. & Assum, T.: *Muligheter og barrierer for trafikksikkerhetsarbeidet i Sverige – en analyse av Vägverket og andre aktører*. TØI rapport 759/2005.
- Verdikommisjonens Sluttrapport. www.verdikommisjonen.no
- White Paper: European transport policy for 2010: Time to decide. The European Commission (2001): http://europa.eu.int/comm/energy_transport/library/lb_texte_complet_en.pdf
- WHO World Report on Road Traffic Injury Prevention*, Geneva, 2004.

**Sist utgitte TØI publikasjoner under program:
Risikoanalyser og kostnadsberegninger**

Effektkatalog for trafikk sikkerhetstiltak	851/2006
Vegdekkets tilstand og trafikk sikkerhet. Betydningen av spordybde, ujevnheter og endringer i tverrfall for ulykkesrisikoen	840/2006
Trafikkstøy i boliger. Virkninger av fasadeisolerings tiltak etter grenseverdiforskriften	836/2006
Økonomisk verdsetting av ikke-markedsgoder i transport.	835/2006
Syklistskader, risiko ved sykling og nyttekostnadsanalyseverktøyet for sykkeltiltak	816/2005
Sykkelulykker. Ulykkestyper, skadekonsekvenser og risikofaktorer.	793/2005
Er bedringen i trafikk sikkerheten stoppet opp?	792/2005
Vurdering av behov for halvårlig kontroll av bremses på tunge kjøretøy	790/2005
Etikk og trafikk sikkerhetspolitikk	786/2005
Barrierer mot bruk av effektivitetsanalyse i utforming av trafikk sikkerhetspolitikk	785/2005
Endring av fartsgrenser. Effekt på kjørefart og ulykker	784/2005
Muligheter og barrierer for trafikk sikkerhedsarbeidet i Sverige - en analyse af Vägverket og andre aktører.	759/2005
Valg av indikatorer på sikkerhet i vegtrafikken. Trafikantadfærd og kjøretøykvalitet.	751/2004
Trafikk sikkerhetsindikator for trafikantadfærd og kjøretøykvalitet.	750/2004
Ulykker med moped og lett motorsykkel	749/2004
Store ulykker i transport. Hyppighet, utviklingstrekk, forebyggingsmuligheter.	748/2004
En vurdering av mulige virkninger på trafikk sikkerheten av traffic warning systems.	747/2004
Fart og trafikkulykker: evaluering av potensmodellen	740/2004
Sikring av små barn i bil. Evaluering av et informasjons- og kontrollprosjekt i seks fylker	732/2004

Besøks- og postadresse:

Transportøkonomisk institutt
Gaustadalléen 21
NO 0349 Oslo

Telefon: 22 57 38 00
Telefaks: 22 60 92 00
E-post: toi@toi.no

www.toi.no



**Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samferdselsforskning**

- utfører forskning til nytte for samfunn og næringsliv
- har rundt 70 forskere med høy, flerfaglig samferdselskompetanse samarbeider med en rekke samfunnsinstitusjoner, forsknings- og undervisningssteder i Norge og i utlandet
- gjennomfører forsknings- og utredningsoppdrag av høy kvalitet innen områder som trafiksikkerhet, kollektivtransport, miljø, reisevaner, reiseliv, planlegging, beslutningsprosesser, transportøkonomi og næringslivets transporter
- driver aktiv forskningsformidling gjennom TØI-rapporter, Internett, tidsskriftet Samferdsel og andre nasjonale og internasjonale tidsskrifter
- deltar i CIENS, Forskningscenter for miljø og samfunn, i Forskningsparken nær Universitetet i Oslo