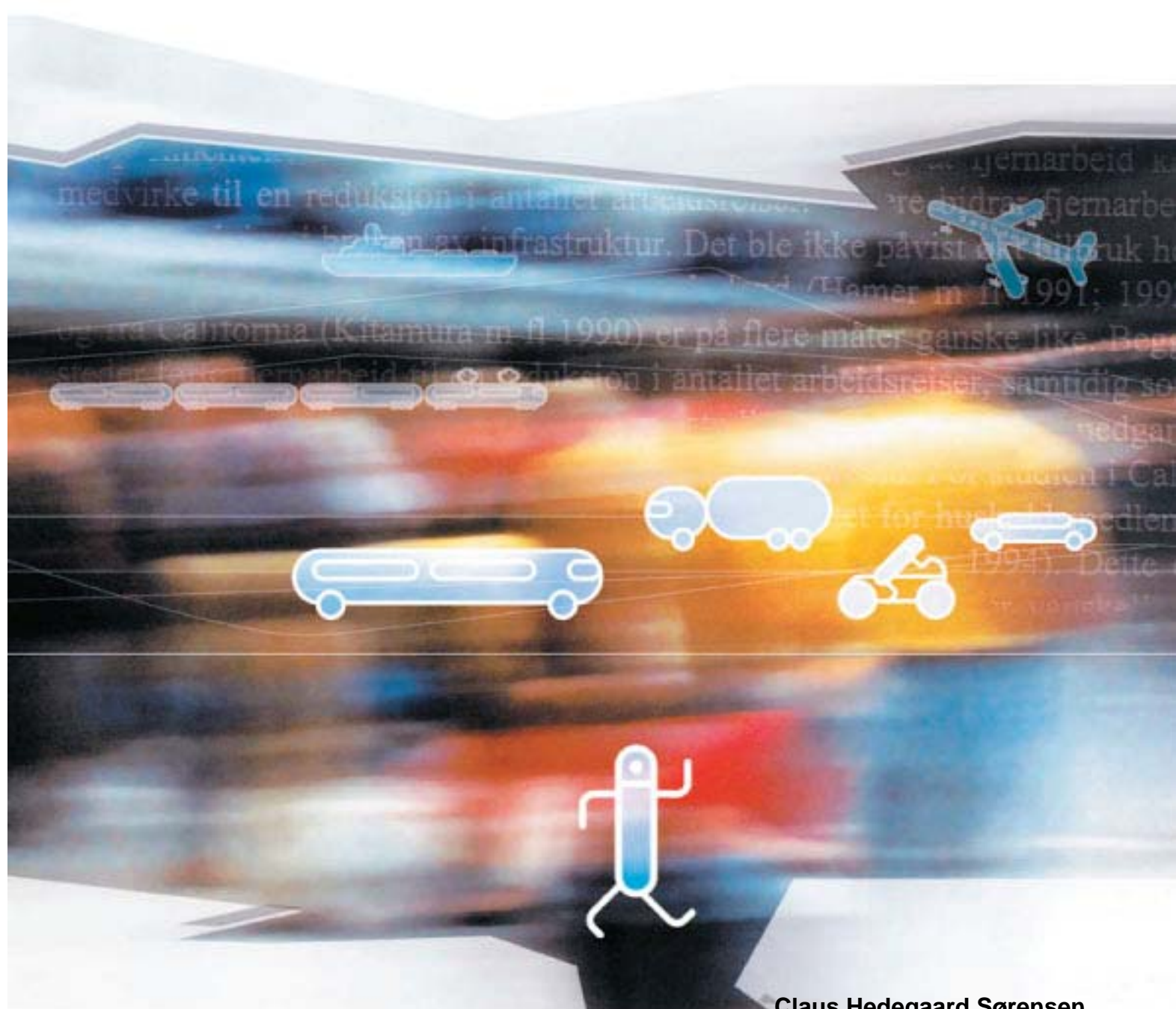


Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbeidet i Sverige

- en analyse af Vägverket og andre aktører



Claus Hedegaard Sørensen
Terje Assum
TØI rapport 759/2005

Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbeidet i Sverige

- en analyse af Vägverket og andre aktører

Claus Hedegaard Sørensen, Terje Assum

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 0802-0175

ISBN 82-480-0473-2

ISBN 82-480-0474-0

Oslo, mars 2005

Tittel: Muligheter og barrierer for trafiksikkerhetsarbeidet i Sverige - en analyse af Vägverket og andre aktører.

Forfatter(e): Claus Hedegaard Sørensen; Terje Assum

TØI rapport 759/2005
Oslo: 2005-03
97 sider
ISBN 82-480-0473-2 Papirversjon
ISBN 82-480-0474-0 Elektronisk versjon
ISSN 0802-0175

Finansieringskilde:
Vägverket

Prosjekt: 2905 TS-krefter

Prosjektleder: Terje Assum

Kvalitetsansvarlig: Marika Kolbenstvedt

Emneord:
Trafikksikkerhet; Gjennomføring; Tiltak; Sverige

Sammendrag:
I Sverige og Norden for øvrig finnes visjoner, målsettinger og planer for å redusere antall drepte og alvorlig skadde i veitrafikken. Likevel er det vanskelig å nå de kortsiktige målene. Hvilke hindringer og muligheter finnes for å redusere antallet trafikkdrepte vesentlig? En analyse av Vägverket og dets viktigste samarbeidspartnere viser barrierer og muligheter for TS-arbeid i Sverige. De viktigste barrierene er:
Begrenset engasjement for trafiksikkerhet i politiet, ingen tro på 2007-målet. Trafiksikkerhet er ikke prioritert i Vägverkets regioner og heller ikke i kommuner og län. Den viktigste muligheten

Title: Possibilities and barriers for road safety work in Sweden - an analysis of the Swedish Road Administration and other stakeholders

Author(s): Claus Hedegaard Sørensen; Terje Assum

TØI report 759/2005
Oslo: 2005-03
97 pages
ISBN 82-480-0473-2 Paper version
ISBN 82-480-0474-0 Electronic version
ISSN 0802-0175

Financed by:
Swedish Road Administration

Project: 2905 Road safety forces

Project manager: Terje Assum

Quality manager: Marika Kolbenstvedt

Key words:
Road safety; Implementation; Countermeasures;

Summary:
In Sweden and elsewhere in Scandinavia there are visions, objectives and plans for the reduction of fatalities and serious injuries in road traffic. Nevertheless, it is difficult to achieve the short-term road safety goals. Which are the barriers and potentials for the reduction of fatalities? An analysis of the Swedish Road Administration (SRA) and its close partners shows barriers and potentials for road safety work in Sweden. The most important barriers are limited commitment to road safety in the police as well as in the SRA regional offices, in counties and municipalities. The most important potential is

Language of report: Danish

Rapporten kan bestilles fra:
Transportøkonomisk institutt,
Postboks 6110 Etterstad, 0602 Oslo
Telefon 22 57 38 00 - Telefax 22 57
Pris kr 250

The report can be ordered from:
Institute of Transport Economics, the
PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo,
Telephone +47 22 57 38 00 Telefax +47 22 57
Price € 30

Forord

Den svenske riksdag tog i 1997 beslutning om nollvisionen, som betyder at ingen skal dræbes og skades alvorligt i vejtrafikken. Det er en vision, som i denne tid sætter spor både i EU og FN.

Som et led i visionen er fastsat et etapemål om, at der i år 2007 højst må være 270 dræbte i vejtrafikken. Såvel nollvisionen som etapemålet forudsætter, at en række effektive tiltag sættes i værk. Det kræver udvikling af nye tiltag, og det kræver at man overkommer eventuelle barrierer for at iværksætte såvel kendte som nye tiltag.

Temaet for denne rapport er bredt. Vägverket har givet Transportøkonomisk institutt i opdrag at undersøge muligheder og barrierer for trafiksikkerhedsarbejdet i Sverige. TØI har under arbejdet med rapporten haft helt frie hænder.

Forfatterne har analyseret en lang række dokumenter fra Regeringskansliet, Vägverket, Rikspolisstyrelsen og andre vigtige aktører på den svenske trafikikkerhedspolitiske arena, og de har gennemført en række kvalitative forskningsinterviews med politikere og embedsmænd i Sverige. Mange travle mennesker har således brugt kostbar tid på at finde dokumenter frem og på at forklare væsentlige sammenhænge. Flere interviewpersoner har endvidere taget sig tid til at kommentere udkast til (dele af) rapporten. Det gælder også enkelte andre medarbejdere i Vägverket. Forfatterne vil derfor gerne benytte lejligheden til at takke for den velvilje og åbenhed de overalt er blevet mødt med.

Interviewene er gennemført i foråret 2004. Indhentning af dokumenter er afsluttet sommeren 2004.

Terje Assum har været projektleder og har deltaget i projektarbejdet. Rapporten er udarbejdet af Claus Hedegaard Sørensen. Inger-Anne Ravlum har deltaget ved udviklingen af projektets design. Trygve Solheim og Rune Elvik har deltaget i diskussioner af projektet. Marika Kolbenstvedt har kvalitetssikret rapporten. Bjørg Mannsverk og Trude Rømming har bistået med praktisk hjælp og lay-out. Sigrid Helledal og Viktor Wijkmark har skrevet de bandede interviews ud, og Viktor har sprogligt tjekket de svenske citater i rapporten.

Rapporten er skrevet på dansk, men interviewcitater og enkelte ord og udtryk er bevaret på svensk.

Oslo, mars 2005
Transportøkonomisk institutt

Lasse Fridstrøm
Instituttssjef

Marika Kolbenstvedt
Avdelingsleder

Innhold

Sammendrag

Summary

1 Afgrænsning, teori og metode.....	1
2 Mål- og resultatstyring	12
2.1. Politisk fastsatte transportmål.....	12
2.2. Vägverkets interne mål	19
2.3 Sammenfatning om mål- og resultatstyring.....	27
3 Samspil.....	29
3.1 Vägverket og det politiske niveau	29
3.2 Vägverket og politiet	39
3.3 Vägverkets forskellige enheder	48
3.4 Sammenfatning om samspil.....	57
4 Økonomiske rammer	59
4.1 Politisk fastsatte økonomiske rammer	59
4.2. Vägverkets økonomiske prioriteringer	63
4.3. Sammenfatning om økonomiske rammer	66
5. Case-studie om mittrække.....	68
5.1. Historien om mittrække	68
5.2. Og hvad kan man så lære af det?	74
6. Case-studie om ATK.....	77
6.1. Historien om ATK	77
6.2. Og hvad kan man så lære af det?	84
7. Konklusion: Muligheder og barrierer for trafiksikkerhedsarbejdet i Sverige.....	86
Litteraturliste	92

Sammendrag:

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

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

Problemstilling og metode

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

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

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

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

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

Mål- og resultatstyring

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

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

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

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

Samspil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Økonomiske rammer

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

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

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

To case-studier

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

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

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

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

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

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

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

Konklusion

I projektets konklusion besvares hvert af projektets seks styrende spørgsmål.

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

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

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

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

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

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

Summary:

Possibilities and barriers for road safety work in Sweden

- an analysis of the Swedish Road Administration and other stakeholders

Background

Even if the Scandinavian countries have low fatality rates in road traffic compared to most other countries, the number of fatalities and serious injuries is considered too high, and the authorities in the Scandinavian countries have made visions, plans and targets for the reduction of road accidents. In Sweden the “Vision Zero”, implying no road fatalities and no severe injuries as the long-term target was approved by the Parliament in 1997, and it has been the basis for Swedish road safety policy ever since.

There is also a wealth of knowledge concerning effective accident countermeasures, responsible institutions with competent staff, and even money is available for road safety action to a certain extent. But the reduction in fatalities is slow, and the question remains why reduction is so slow? What are the barriers to implementation of more road accident countermeasures, and what is the potential for implementation of effective countermeasures?

In order to understand the barriers and potentials for implementation of further road accident countermeasures in Sweden, the Swedish road safety efforts have been analyzed in a project carried out for the Swedish Road Administration.

Approach and method

The focus of the project has been the Swedish Road Administration – SRA, which is responsible for road safety work in Sweden, and its relations with the political institutions and the police.

This project has focused intra- and inter-organizational matters as well as the aspects of formulation of policy that are important for the intra- and inter-organizational matters. Thus, the focus of the project is policy formulation and design, intra- and inter-organizational behavior and the context to a limited extent.

These factors are considered in general and in two case studies, the accident countermeasures median barriers and speed cameras. Six questions are asked as indicated in the figure below:

Structure of analysis of Swedish road safety policy and six basic questions

The report can be ordered from:

Institute of Transport Economics, PO Box 6110 Etterstad, N-0602 Oslo, Norway

Telephone: +47 22 57 38 00 Telefax: +47 22 57 02 90

	Objectives and management	Organizational interaction	Economic resources
Inter-organizational	1. Is road safety integrated into political objectives in the transport sector?	3. Does the interaction between SRA and the political institutions and the police contribute to road safety?	5. Are resources for road safety a priority at the political level?
Intra-organizational	2. Is road safety integrated into SRA's system of management by objectives and results?	4. Is road safety integrated in all relevant units within the SRA?	6. Are resources for road safety a priority within the SRA?

The data are documents and interviews. In total 11 qualitative, semi-structured interviews with 12 people have been carried out, i.e. six civil servants within the SRA, two members of Parliament, and one representative of the Ministry of Industry, Employment and Communication, one from the National Police Board and two from the Road Traffic Inspectorate.

Management by objectives and results

Management by objectives and results is applied in the political governing of the authorities and in the internal management of the authorities. In the field of transport in Sweden there is a hierarchy of politically established targets. The superior objective of Swedish transport policy is to provide economically efficient and sustainable transport. Safety is one of 6 subobjectives under this policy, and the "Vision Zero" which implies no fatalities or serious injuries, is part of this sub objective. There is also a short-term target, i.e. maximum 270 fatalities in 2007. In 2003 there were 519 fatalities, so the target is rather ambitious.

The so-called "appropriation directions" from the Cabinet to each authority is an important instrument in the management by objectives and results. In the appropriation directions to the SRA of 2004 the short-term target is repeated.

The SRA has established its own vision and business idea. The vision is: "We make the good journey possible." The business idea is: ".....to make opportunities for effective, safe and environmentally friendly transport for the citizens, industry and commerce." So-called "balanced scorecards" play an important part within the SRA internal management system, and they seem to be important in practice. Safety plays a certain part within the headquarter's balanced scorecard and is emphasized in the scorecards of the regional offices, but safety is absent in the balanced scorecards of several other departments within the SRA.

In general, road safety plays an important part in the documents of the management system of the transport sector, although in the internal management of the SRA safety could have a higher priority. The interviews indicated that the

short-term target of a maximum of 270 fatalities in 2007 is abandoned by most of the interviewees, a fact which reduces the importance of this target.

Interaction

There is a common understanding and open communication between SRA and political institutions and a genuine political interest and support for road safety. However, harmony is emphasized in interaction between SRA and politicians. Some years ago the SRA made explicit the need for more resources to fulfill the road safety targets, but for the time being the SRA emphasizes neither the need for resources nor the political responsibility for road safety in its communication with the politicians. The question may now be asked whether harmony dominates this communication to a degree that there is insufficient emphasis on need for resources and political responsibility for road safety.

The co-operation between SRA and police has been improved during recent years. However, there is rather poor co-operation between the relevant committees in the Parliament and between the relevant ministries. Moreover, road safety is not a priority for the police, and young police officers do not want to work in road traffic enforcement. The regional police, who have a high degree of independence, have other priorities, and the traffic police will often have to carry out other duties in addition to their road traffic enforcement. The regional police are supposed to carry out a certain degree of road traffic enforcement, but this is a challenge as when the police staff has been reduced. However, only one representative of the police was interviewed, and findings about the police may have been modified if more police representatives had been included.

In general road safety is more integrated in the SRA organization than before. Recent reorganization - in 1998 and 2003 - implies the integration of road safety in all SRA. All staff members have to know the Vision Zero and act in accordance with it. There are, nevertheless, differences between the headquarters and the regional offices in attitudes towards road safety. The regional offices are influenced by local politicians who seem to put a higher priority on mobility and a lower priority for safety than national politicians. There is an attitude in parts of SRA that: "Roads are for travel and for traveling fast.", implying that mobility is more important than safety.

In 2003 the SRA was reorganized, and the former Road Safety Unit was closed down. The intention was to make all parts of the SRA more responsible for road safety. Claiming that road safety is the responsibility of the Road Safety Unit only, should no longer be possible. This is considered a bold strategy, but the question is asked whether the SRA is ready for such a step.

Economic resources

The Swedish Cabinet has provided rather tight budgets for the SRA during the 1990's. Nevertheless, the politicians have maintained a high priority for road safety work. In the National Road Transport Plan for 2004-2015 resources for road safety in the national road network have a high priority. However, the SRA

has a certain economic freedom within its budget. Possibly as a consequence of a tight general budget and relatively high road safety budget, the SRA has to a certain extent reduced their spending of the general resources for road safety purposes, increasing the resources spent for other purposes.

Two case studies

Case 1: Median barriers

Annually some 60 people used to die in front-to-front crashes in Sweden, and the question arose how to improve highway safety without the costs of building four-lane highways. Sweden had an extensive network of 13-meter wide roads, which were formally two-lane roads with wide shoulders, but these roads were used as four-lane roads without a median barrier. Consequently, the accident risk on these roads was very high. The solution of two + one lane with a physical barrier in between was proposed and met with strong opposition from road engineers, the police and the media. Six trial road sections were planned; the first section became a great success in turning a road section with a high number of fatalities into a section with no fatalities. The media changed their attitude completely and started to demand more median barriers. Case 1 shows that:

- A vision may have concrete consequences
- Road safety may be more important than economic efficiency
- Political support may be established for new solutions
- Scarce resources may produce new solutions

Case 2: Speed cameras

Speeding is known to be a most important risk factor, and speed cameras are an effective way to reduce speed. Trials with speed cameras were brought about by a political initiative, but poor co-operation between the ministries of Industry, Employment and Communication and the Ministry of Justice became a barrier for continued use of speed cameras. However, initial opposition from the police was turned into support. Speed cameras are inexpensive for the SRA, compared to their expenses for construction and maintenance of a road network, whereas speed cameras are expensive for the police whose budget is dominated by personnel costs.

The conclusions from case study 2 is that it confirms the general findings concerning the commitment of the politicians, the interaction with the police and the SRA's possibilities to manoeuvre within its budget.

Conclusions and way forward

The main potential for further implementation of road safety measures is the commitment of the politicians, which has brought about an integration of road safety into the political objectives and targets as well as economic resources for road safety work. The commitment exists primarily within the committee of

transport within the Parliament, but the impression is that the whole Parliament supports the road safety work.

One of two important barriers is the limited road-safety commitment of the police on all levels. The other barrier is the limited priority for road safety in the county and municipal politics, which is also reflected in the regional offices of the SRA.

So what could be the way forward for road safety in Sweden? Firstly, a new political initiative is needed to make new objectives and more resources available for the police, i.e. to make the police priority for road safety higher. Unless the importance of police enforcement, especially of speed limits, is acknowledged politically and within all levels of the police, the chances of achieving the 2007 target will be negligible. More interaction between the committees of transport and of justice within the Parliament is also needed.

Within the SRA road safety should be included in the balanced scorecards where it is presently absent, and reestablishing of the Road Safety Unit is recommended.

1 Afgrænsning, teori og metode

Nollvisionen

I 1997 vedtog Riksdagen nollvisionen. Ifølge nollvisionen er det langsigtede mål for trafikikkerhed, at ingen må dø eller skades alvorligt som følge af trafikulykker i vejtransportsystemet. Nollvisionens baggrund er etisk. Tankegangen er, at ”det från en etisk utgångspunkt inte kan accepteras att människor dödas eller skadas allvarligt i samband med förflyttningar inom vägtransportsystemet. Det är heller inte acceptabelt att risknivåerna inom vägtrafiken är väsentligt högre än inom andra trafikslag” (Regeringen 1997: 15).

Fokus i nollvisionen er på de ulykker, som medfører, at mennesker dør eller skades alvorligt. Et fokus, som stammer fra et perspektiv om folkesundhed. Ulykker som leder til skade på ejendom eller til lette personskader udgør derimod en mindre væsentlig del af trafikikkerhedsproblemet.

Nollvisionen indebærer blandt andet:

- * at de menneskelige forudsætninger for at tåle ydre vold skal være normgivende ved udformning af vejtransportsystemet,
- * at ansvaret for trafikikkerheden bør være delt mellem trafikanten og de såkaldte systemudformere, og
- * at berørte offentlige og private organer opfordres til at integrere hensynet til trafikikkerhed i alle de dele af deres virksomhed som påvirker vejtransportsystemets udformning og funktion (Regeringen 1997: 13-21).

Den svenske nollvision for vejtransporten var i 1997 den første i verden. Senere har andre lande ladet sig inspirere af den svenske tankegang, fx er der i Norge også vedtaget en nollvision.

I 1998 fastsatte regeringen et etapemål for nollvisionen. Etapemålet indebærer, at der ved udgangen af 2007 skal være sket en halvering af antallet af døde og alvorligt skadede med udgangspunkt i niveauet for 1996. Det betyder, at der højst må være 270 døde.

I maj 2004 har regeringen i en publikation understreget, at nollvisionen ligger fast (Regeringen 2004b: 39).

Status

Hvad er status for nollvisionen og etapemålet henholdsvis syv og seks år efter vedtagelsen? Vägverket udgav i begyndelsen af januar 2004 en rapport, som gør status over arbejdet med trafikikkerhed. Af rapporten fremgår det, at forholdet mellem antallet af dræbte i vejtrafikken og befolkningens størrelse er blandt de bedste i verden. Mange vigtige offentlige og private aktører er involveret i

arbejdet. En række udviklings- og forsøgsarbejder er iværksat. Der er også taget beslutning om flere betydningsfulde tiltag. Vägverket taler om en udvikling med ”en god långsiktig hållbar säkerhetseffekt” (Vägverket 2004a: 3)

Men ting tager tid. ”Att förändra hela vägtransportsystemet i linje med nollvisionen görs [...] inte över en natt. Det är en långsiktig process som har inletts”, skriver Vägverket (Vägverket 2004a: 18).

Antallet af dræbte i vejtrafikken i 2003 blev 529. I 1996 var der 537 dræbte i trafikken. Imidlertid er måden at opgøre antallet af dræbte i vejtrafikken ændret i perioden, således at de som dør i trafikken på grund af sygdom idag - modsat tidligere - ikke indgår i statistikken (www.vv.se, Vägtrafikinspektionen 2004a: 13). På den baggrund er der tale om en stigning i antallet af dræbte i vejtrafikken mellem 1996 og 2003, fra 537 til 560 (SIKA 2004: 110-111). Som læser af Vägverkets rapport får man da også indtryk af, at det bliver uhyre vanskeligt at realisere etapemålet i 2007, selvom nye initiativer foreslås. Fx skriver verket, at ”antalet dödade och svårt skadade i vägtrafiken inte har minskat i tillfredsställande takt i förhållande till etappmålet 2007”, og at ”[t]rafiksäkerhetsmålet 2007 är mycket tufft och flera av de processer som satts igång med anledning av nollvisionen kommer inte hinna att ge det bidrag som krävs för att uppnå målet 2007” (Vägverket 2004a: 22 og 23).

På lang sigt vurderer Vägverket altså, at udviklingen går i den rigtige retning, men på kort sigt ser etapemålet i 2007 ikke realisabelt ud.

En integreret implementeringsmodel

Det er baggrunden for det forskningsprojekt, som Transportøkonomisk institutt har fået i opdrag fra Vägverket. I den oprindelige projektbeskrivelse tales om drivkræfter og modkræfter i forhold til marked, teknologi, trafikanters sociale normer, politiske interesser, offentlig planlægning, demokratiets spilleregler, interne forhold i Vägverket og andre aktørers roller og interesser. Under arbejdet med projektet har det været nødvendigt at afgrænse og operationalisere problemstillingen.

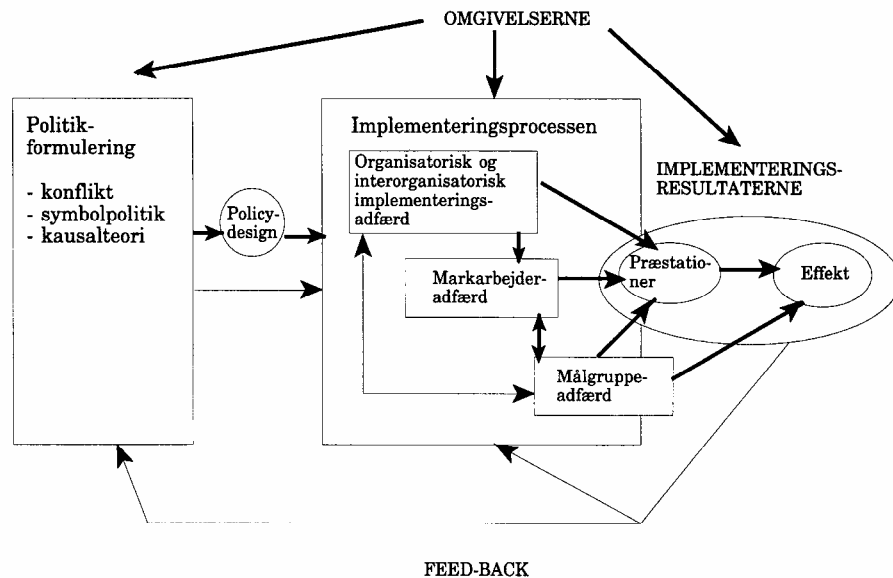
De driv- og modkræfter som nævnes i den oprindelige projektbeskrivelse udspiller sig på to forskellige arenaer, henholdsvis markedet og offentlige institutioner. Vi har fundet det umuligt at dække begge arenaer, og har derfor valgt at fokusere på de offentlige institutioner, fordi det alt andet lige er her Vägverket primært har indflydelse.

For yderligere at afgrænse problemstillingen har vi draget en parallel til implementeringsforskning og -teori. Implementeringsforskning fokuserer på de processer, hvorved politisk besluttede mål føres ud i livet, og ved at studere implementeringsprocesser forsøger den at forklare hvad der muliggør eller hindrer målopfyldelse (Winter 1994: 55). Det er jo netop hvad vi har fået i opdrag, at *forklare* hvad der muliggør eller hindrer implementering af trafikikkerhedstiltag i Sverige med henblik på bl.a. at nå etapemålet i 2007.

Implementeringsforskningen har fulgt mange forskellige spor og kan forekomme fragmenteret. Winter har imidlertid forsøgt at integrere en række af de

væsentligste teoretiske bidrag i en samlet analyseramme, ”en integreret implementeringsmodel” (Winter 1990 og 1994).

Winters integrerede implementeringsmodel (Winter 1994: 59)



Med inspiration i implementeringsmodellen trækker Winter fem elementer i implementeringskæden frem til nærmere analyse:

For det første selve *politikformuleringen*, hvor pointen er, at der kan være politikker, som simpelthen ”are impossible to implement from the outset” (Winter 1990: 23): (A) Konflikter under formuleringen af politikken har oftest en negativ effekt på implementeringen. Konflikter kan således føre til en uklar definition af mål, og konflikter kan føre til, at der etableres en vag implementeringsstruktur, fordi en uenig part i så fald bedre kan leve med beslutningen. (B) Succesfuld implementering er forholdsvis usandsynligt, hvis politikformuleringen ikke hviler på valid kausal teori om sammenhængen mellem mål, virkemidler og adfærd. (C) Hensigten med en politik kan være at demonstrere evne og vilje til at handle mere end at løse problemer, hvilket også kaldes symbolpolitik. (D) Muligheden for succesfuld implementering reduceres, hvis den opmærksomhed implementering af en politik modtager fra politikere og andre er begrænset (Winter 1990: 23 –26 og 1994: 32-36).

For det andet *intra- og interorganisatoriske forhold*, som vedrører spørgsmålet om, hvordan enkelte organisationer eller organisationer i samspil reagerer på bestemte politikker. Ofte er myndigheder fra forskellige sektorer (fx transport, justits, finans, miljø) og/eller på forskellige politisk-administrative niveauer (fx kommune, län, stat, EU) involveret i implementering af en politik. For nogle typer af politikker er også interesseorganisationer involveret i implementeringen. De enkelte organisationer - hvad enten private eller offentlige - kan have mål eller kulturer, der strider mod en bestemt politik. Tilsvarende kan der være problemer i

samspillet mellem forskellige organisationer, som må samarbejde for at opnå succesfuld implementering (Winter 1990: 26-31).

For det tredje *markarbejderadfærd*. Markarbejdere kaldes også street level bureaukrater. Det er embedsmænd, som i deres arbejde indgår i direkte samspil med målgruppen, og ofte har vide beføjelser for selvstændige skøn. Typisk ses fx socialrådgivere og lærere som markarbejdere. I projektets sammenhæng kan trafikpolisens betjente ses som markarbejdere, men de har formentlig ikke vide rammer for selv at foretage skøn. Markarbejdernes betydning skyldes, at en politik ikke er andet end en erklæring, som ikke har nogen betydning før den er oversat til handling med det formål fx at ændre borgernes adfærd. Markarbejdere oplever ofte, at de har få ressourcer til at nå opgaverne, og derfor udvikler de forskellige håndteringsstrategier, såsom at vælge det rutineprægede fremfor nytænkning, at fravælge forebyggende opgaver fordi de er mindre synlige, og at prioritere de klienter som ud fra bureaukratiske succeskriterier forventes at lykkes (Winter 1990: 31-33).

For det fjerde *målgruppeadfærd*. Nogle implementeringsstudier stopper analysen, når de har studeret de præstationer (output), som de offentlige myndigheder leverer. De interesserer sig ikke for effekterne (outcome), dvs. hvordan målgruppen reagerer på præstationerne, men målgruppens adfærd er helt afgørende for effekterne. Fx har målgruppens efterlevelse af færdselsregler afgørende betydning for implementering af trafiksikkerhedspolitik. Overensstemmelse mellem en bestemt politik og normerne i målgruppen har ligeledes stor betydning. Jo ringere overensstemmelse, desto dårligere implementering (Winter 1990: 33-35 og 1994: 87-102).

For det femte *omgivelserne*. Implementeringsprocessen er ikke alene afhængig af de aktører som direkte indgår i processen. Det politisk-administrative systems omgivelser spiller også en rolle. Her kan man pege på socio-økonomiske vilkår. Hvis det er sparetider i det offentlige, er der alt andet lige ringere mulighed for at dyre trafiksikkerhedstiltag gennemføres. Kulturelle forhold spiller også en rolle, fx er der stor forskel fra land til land på, i hvilket omfang borgerne overholder regler om fx fartgrænser. Ligeledes kan mere generelle forståelser i samfundet eller sektoren af fx trafiksikkerhed betragtes som omgivelser. Omgivelserne virker ind på politikformuleringen, på intra- og interorganisatoriske forhold, samt på markarbejder- og målgruppeadfærd (Winter 1990:33-35).

Afgrænsning af implementeringskæden

Med udgangspunkt i Winters model er det muligt yderligere at afgrænse projektet og dermed præcisere projektets fokus.

Vi fokuserer i projektet på intra- og interorganisatorisk adfærd. Vi interesserer os endvidere for politikformulering og de forhold i omgivelserne, som har betydning for såvel intra- som interorganisatorisk adfærd samt politikformulering. Hvad angår politikformulering berører vi i projektet implementeringsstrukturen, symbolpolitik og politikernes opmærksomhed på trafiksikkerhedsarbejdet. Derimod går vi ikke ind og studerer tilblivelsen af hverken nollvisisonen eller etapemålet.

Vi foretager ikke analyser direkte rettet mod omgivelserne. Omgivelserne indgår i den udstrækning vi i forbindelse med studier af intra- og interorganisatorisk adfærd samt politikformulering støder på forhold i omgivelserne, som har betydning. Omgivelser i form af markedsforhold og teknologiudvikling har vi som nævnt afgrænset os fra.

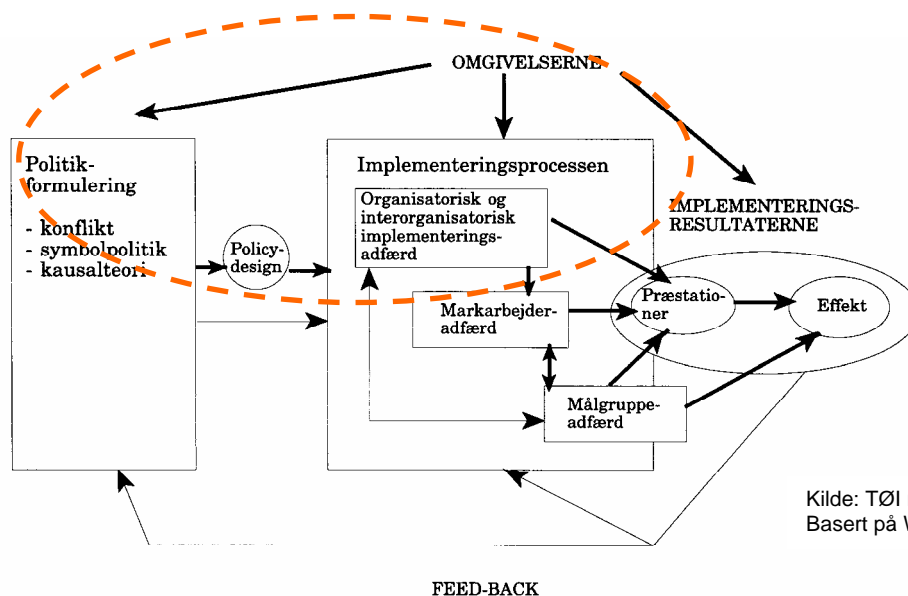
Dette fokus ligger indenfor den oprindelige projektbeskrivelse. Vi vælger dette fokus, fordi det primært er her, vi kan bidrage med noget nyt. Så vidt vi ved, foreligger ikke tilsvarende analyser af trafikikkerhedsarbejdet i Sverige.

Vi afgrænser os således fra såvel markarbejderadfærd som målgruppeadfærd. Markarbejderadfærd forekommer ikke at have stor betydning, når det drejer sig om trafikikkerhedsiltag. Det er kun i begrænset udstrækning, at embedsmænd på området har direkte samspil med målgruppen, og i det omfang det finder sted - som fx ved trafikpolisens kontroller - vurderer vi, at de handler efter relativt klare regler, og derfor ikke har vide beføjelser for skøn. Derfor kommer markarbejdernes adfærd ikke i fokus for dette projekt.

Målgruppen for trafikikkerhedspolitikken er alle trafikanter i Sverige. En væsentlig del af trafikikkerhedsforskningen drejer sig netop om at analysere særlige grupper af trafikanter ud fra transportmiddel, alder m.m. Et projekt med fokus på målgruppens adfærd måtte imidlertid have en anden karakter end det foreliggende. Det afgrænser vi os altså også fra.

Projektets fokus er i figuren nedenfor søgt illustreret med en stiplede linie, hvortil det altså må tilføjes, at det er intra- og interorganisatorisk adfærd, som står i centrum.

Afgrænsning af implementeringskæden



Kilde: TØI rapport 759/2005. Basert på Winter 1994:59.

Afgrænsning af aktører

Selvom Vägverket har sektoransvaret for trafikikkerhed på vejnettet, så har mange andre aktører en central rolle. Når intra- og interorganisatorisk adfærd står i centrum for projektet, må vi derfor præcisere, hvilke organisationer, der indgår.

Hvem er de centrale aktører i trafikikkerhedsarbejdet i Sverige? Kigger man på en rapport om trafikikkerhed, som i 2001 blev udarbejdet til regeringen, så var parterne bag rapporten Vägverket, Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande, NTF (Vägverket et al 2001). Det kan indikere, at Vägverket, politiet, kommunerne og NTF er de vigtigste aktører. Solheim udpeger de væsentligste aktører i trafikikkerhedsarbejdet til at være Vägverket, politiet og kommunerne, hvor altså NTF ikke indgår (Solheim 1999: 66).

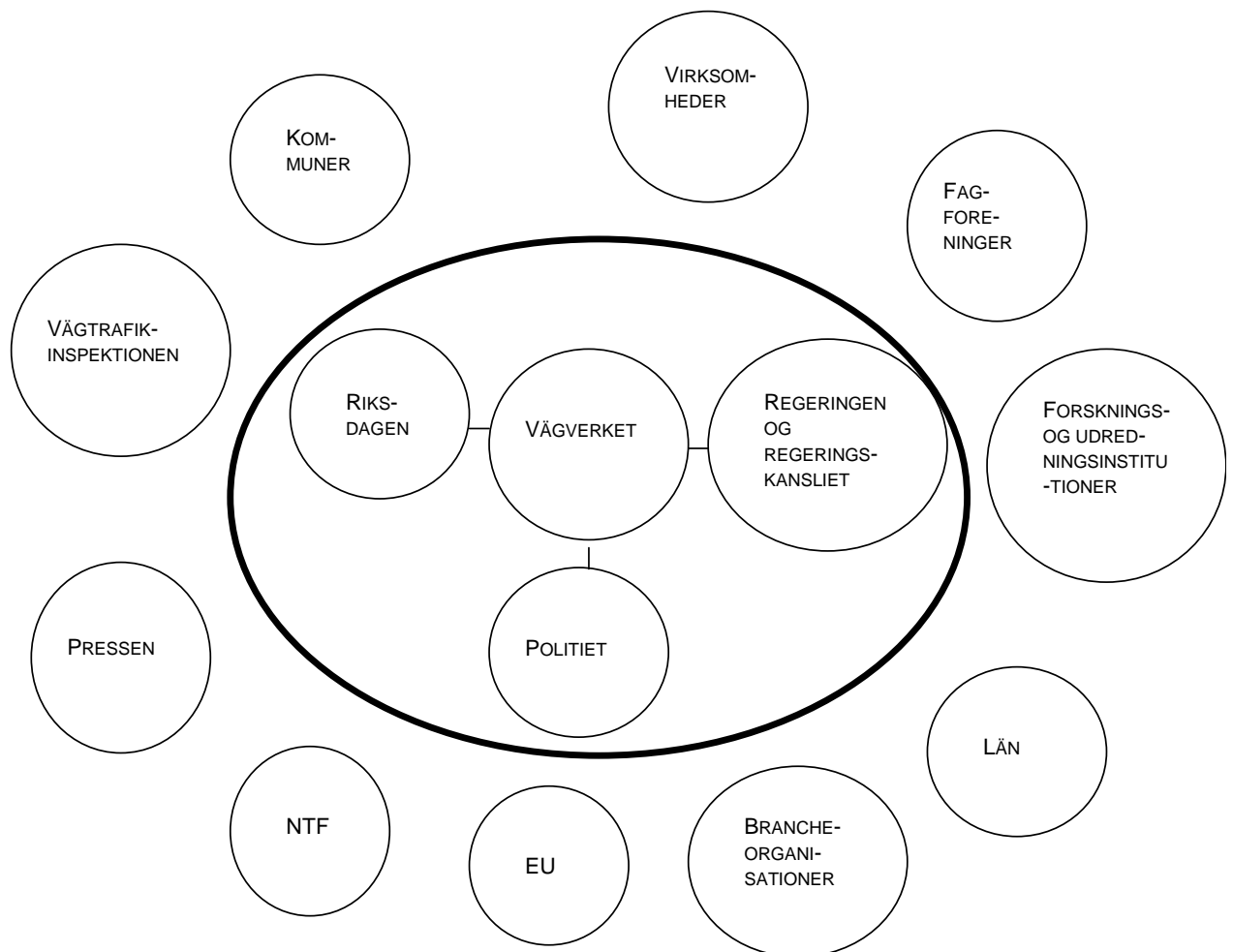
I lighed med Solheim har vi valgt at koncentrere os om Vägverket og politiet. Imidlertid er det efter vores opfattelse uomgængeligt at også det politiske niveau: Riksdag, regering og Regeringskansliet har spillet og spiller en afgørende rolle for trafikikkerhedsarbejdet i Sverige. Fastsættelse af politiske mål og lovgivning såvel som ressourceallokering foregår her, omend på baggrund af oplæg fra og i dialog med andre aktører. Dette indikeres også andre steder (fx Assum 2002: 12-13). Vi har altså valgt foruden Vägverket og politiet at koncentrere os om det politiske niveau. Når kommunerne ikke indgår i projektet skyldes det, at en analyse af kommunerne ikke er mulig indenfor projektets økonomiske rammer¹.

Vägverket, politiet og det nationale, politiske niveau spiller imidlertid ikke samme rolle i projektet. Vägverket står i centrum for analyserne, og vi sætter således fokus på Vägverket og på verkets samspil med det politiske niveau og politiet. Forhold internt i Vägverket repræsenterer det intraorganisatoriske. Da politiet under arbejdet med projektet har vist sig at spille en meget betydningsfuld rolle, kommer vi i et vist, mere begrænset omfang også ind på intraorganisatoriske forhold i politiet. Vägverkets samspil med det politiske niveau og politiet repræsenterer det interorganisatoriske. I politiet er det primært Rikspolisstyrelsen, som har vores opmærksomhed, men vi berører også de enkelte politidistrikter. Ved det politiske niveau forstår vi Riksdagen, regeringen og Regeringskansliet. I Riksdagen fokuserer vi på Trafikutskottet. I Regeringskansliet som består af alle departementerne, er det særligt Näringsdepartementet vi fokuserer på, fordi ansvaret for vejtransport er placeret der. Metodisk har vi valgt ikke at skelne mellem regeringen og Regeringskansliet.

¹ Vägtrafikinspektionen er i øvrigt i gang med et forskningsprojekt som sætter fokus på kommunalpolitikernes indstilling til trafikikkerhed (Vägtrafikinspektionen 2004b: 7).

De aktører projektet fokuserer på kan tegnes som nedenfor. I figuren har vi angivet en lang række vigtige aktører, som har betydning for implementering af trafikikkerhedstiltag i Sverige. Indenfor den tykke streg findes de aktører, som vi ser på i denne rapport, mens vi har afgrænset os fra de øvrige. Det fremgår, at Vägverket står i centrum, mens Vägverkets samspil med Riksdagen, regeringen/Regeringskansliet og politiet er genstand for de interorganisatoriske analyser i projektet.

Aktører i fokus for projektet



Kilde: TØI rapport 759/2005

Forskningsspørgsmål

I projektet leder vi altså efter muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet i Sverige, og vi leder efter dem i Vägverket og verkets samspil med Riksdagen, regeringen og Regeringskansliet samt politiet.

Spørgsmålet er så, hvilken karakter muligheder og barrierer kan tænkes at have. Med andre ord: Hvilke faktorer må forventes at være af afgørende betydning for eventuelle muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet? Vi har forlods antaget, at tre faktorer har stor betydning. Det drejer sig om

- * Systemer for mål og resultatstyring
- * Organisatorisk samspil
- * Økonomiske ressourcer

Mål- og resultatstyring tillægges vægt fordi netop svensk mål- og resultatstyring er kendt som et veludviklet system af ældre dato hvor stærkere styring har været et centralt formål med at indføre systemet (Ehn et al 2003, Förvaltningspolitiska Kommissionen 1997, Hwang 2000).

Organisatorisk samspil påvirkes af de formelle regler bl.a. om formel arbejdsdeling, mål og resultatkrav, men mere uformelle regler spiller også en rolle, herunder kulturen i de enkelte organisationer. Det er kendt fra megen forskning i organisationer, at formelt og uformelt samspil kan have stor betydning for hvordan bestemte hensyn varetages.

Endelig er det ofte mangel på økonomiske ressourcer, som embedsmænd og politikere henviser til, når de skal begrunde hvorfor et bestemt hensyn varetages eller ikke varetages i det politisk-administrative system

Vi forventer altså, at vi i mål- og resultatstyringsystemer, organisatorisk samspil, samt i prioritering af økonomiske ressourcer kan finde væsentlige muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet. Alle tre faktorer har både en intraorganisatorisk og en interorganisatorisk side. Det resulterer i seks spørgsmål som har struktureret arbejdet med projektet, og også strukturerer denne rapport.

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

Organisatoriske ændringsprocesser

I den teoretiske litteratur understreges ofte betydning af den bevågenhed som ledere viser ændringsprocesser. Pointen er, at opmærksomhed er en knap ressource i organisationer. Derfor er der konkurrence om opmærksomhed mellem på den ene side ønsket om at geare Vägverket, politiet og andre organisationer til at arbejde med trafikikkerhed og nollvisionen, og på den anden side en lang række andre hensyn. Der er brug for engagement, tålmodighed og udholdenhed (March & Olsen 1989: 86). Organisatoriske og politiske ledere spiller i den forbindelse en central rolle. Nils Brunsson og Johan P. Olsen taler således om, at en forudsætning for bevidst ændring af organisationer er ”a commitment on the part of the leaders of the organization and a willingness to devote considerable time and interest to the reform project” (Brunsson & Olsen 1997: 6).

Ved analyse af ændringsprocesser i Vägverket og politiet har vi haft glæde af nogle begreber om, hvordan organisationer håndterer sådanne processer. Begreberne er hentet fra et helt andet empirisk felt (Røvik 1998), men de er blevet anvendt i en analyse, parallel til nærværende projekt, om integration af miljøhensyn i det danske trafikministeriums praksis (Sørensen 2001). Oversat til temaet for dette projekt, kan begreberne anvendes således:

Kompatibilitetstest er organisationens (fx Vägverkets og politiets) test af, hvorvidt nollvisionen er kompatibel, altså passer overens med de rutiner, procedurer og forståelser, der eksisterer i organisationen.

Hurtig tilkobling er situationen, når nollvisionen består kompatibilitetstesten. Implementering af nollvisionen kan umiddelbart sættes i værk.

Frastødning opstår, hvis nollvisionen ikke er konsistent med de rutiner, procedurer og forståelser, der eksisterer i organisationen.

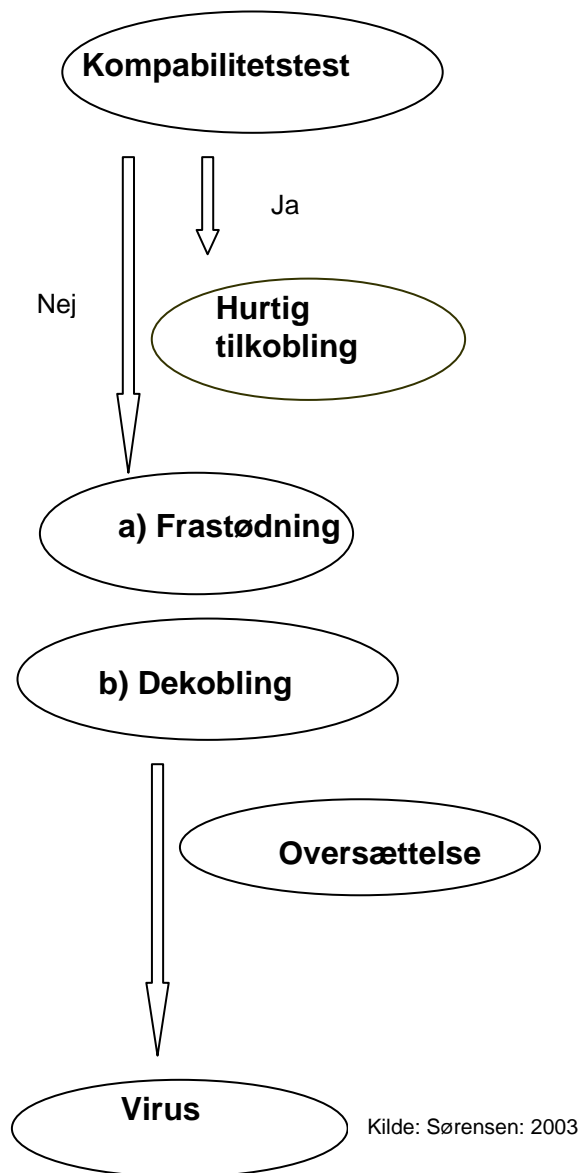
Dekobling opstår, når nollvisionen ikke består kompatibilitetstesten, men organisationen samtidig mødes med et stærkt pres fra omgivelserne om at adoptere visionen. Organisationen kan håndtere dette dilemma ved at adoptere visionen, men holde den dekoblet. Udadtil erklærer organisationen at arbejde for trafikikkerhed, men i virkeligheden fortsættes business as usual.

Dekobling kan tage form af *indkapsling*. Det betyder, at der i organisationen findes en enhed med det specifikke formål at tage vare på trafikikkerhedsarbejdet. Denne enhed holdes imidlertid isoleret fra resten af organisationen.

En anden mulighed er *oversættelse*. Fordi nollvisionen er en fleksibel og elastisk idé, kan den oversættes, ændres og tilpasses. Oversættelse vedrører organisationsændringer, hvor ændringerne holder sig indenfor rammerne af organisationens eksisterende rutiner, procedurer og forståelser, eller kun afviger fra dem i begrænset omfang.

Endelig *virus*, som i denne sammenhæng er en positiv term. På langt sigt kan sprog og begreber introduceret med nollvisionen nedfælde sig i organisationens praksisser som en virus. Det skyldes en stærk norm om, at organisationer som ønsker at fremstå som rationelle ikke må ses som inkonsistente. Derfor har organisationer i det lange løb svært ved at sige ét og gøre noget andet. Imidlertid kan inkubationstiden for sådanne vira være lang. Virus er resultatet af en proces, hvor relativt radikale ændringer opstår i rutiner, procedurer og forståelser i organisationen.

Det er vigtigt at understrege, at disse begreber ikke er udtryk for en automatisk eller mekanisk proces. Nogle organisationer er immune, de frastøder eller dekobler måske nollvisionen, og fortsætter ikke udviklingen. Nogle processer kommer længere, men ender måske ikke i oversættelse eller virus.



Metode

Arbejdet med projektet har været delt i to faser. Fase 1 indeholdt en generel analyse af de seks spørgsmål, mens det i fase 2 er tilstræbt at besvare de seks spørgsmål ud fra to case-studier. Hensigten med denne fase-inddeling har været at styrke projektets konklusioner. Vi har således efter fase 1 skrevet en foreløbig konklusion, som har fungeret som hypoteser for fase 2.

Projektets to case-studier er mittrække og ATK (automatisk trafikkontrol). De to cases er valgt, fordi fart udgør et helt centralt tema i arbejdet med trafikikkerhed. Mittrække og ATK repræsenterer forskellige måder at håndtere fartproblemet. Der er endvidere tale om nogle relativt succesfulde cases, som man måske kan lære af. Når vi analyserer casene er det beslutnings- og implementeringsforløbet som har vores interesse.

Projektets empiri udgøres af såvel dokumenter som interviews. Dokumenterne stammer i hovedsagen fra politiske og administrative myndigheder i Sverige. Såvel Vägverket som Rikspolisstyrelsen har været særdeles behjælpelig med at fremskaffe interne dokumenter. Ingen forespørgsel er blevet afslået.

Vi har gennemført 11 kvalitative og kritiske, semi-strukturerede forskningsinterviews (Pedersen 1984, Fog 1997) med ialt 12 forskellige personer. I ét interview deltog altså to personer. Alle interviewpersoner er for nuværende involveret i trafikikkerhedsarbejde, og alle har samtidig ret stor erfaring med arbejdet. Nogle stykker har arbejdet med trafikikkerhed i forskellige positioner. De interviewede fordeler sig som vist nedenfor, hvor interviewpersonerne er rubriceret efter deres aktuelle placering. Alle interviews har haft betydning for projektets generelle del, og næsten alle for projektets case-del.

Vägverket		Riksdagens Trafikutskott	Närings- departementet	Rikspolis- styrelsen	Vägtrafik- inspektionen
Borlänge	Regioner				
4	2	2	1	1	2

Kilde: TØI rapport 759/2005

Det har under arbejdet med projektet vist sig, at væsentlige barrierer for trafikikkerhedsarbejdet ligger gemt i politiet og i Vägverkets samspil med politiet. Havde vi haft den indsigt fra begyndelsen havde vi gennemført flere interviews med repræsentanter for politiet.

Alle interviews på nær ét er optaget på bånd og efterfølgende skrevet ud i fuld længde. Der er skrevet referat af et enkelt interview. Kodning af interviewene er sket via programmet QSR N6. Alle interviewpersoner har godkendt de citater eller henvisninger fra interviewet, som anvendes i rapporten. Nogle interviewpersoner har derudover kommenteret hele eller dele af et tidligere udkast til rapporten.

Ligesom forskningsprocessen har haft to faser, er rapporten - foruden denne indledning samt afslutningen - bygget op i to dele: En generel del og en case-del. Den generelle del er struktureret ud fra de seks styrende spørgsmål. Case-delen er bygget op over de to case-studier med et kapitel om hver.

2 Mål- og resultatstyring

Ideen i mål- og resultatstyring er at give myndigheder som for eksempel Vägverket et relativt stort selvstændigt handlerum. Mål og resultatkrav fastsættes politisk, mens myndighederne har valgfrihed til at vælge de midler, der skal anvendes til at nå målene (Justitiedepartementet 2000: 12).

Styring via mål og resultater anvendes både i den politiske styring af myndighederne og i myndighedernes interne styring. Derfor er dette kapitel delt i to afsnit, for til slut at konkludere i et tredje afsnit.

2.1. Politisk fastsatte transportmål

Det svenske system

I den svenske stat spiller politisk fastsatte mål og resultater en central rolle. En udvikling fra regelstyring til mål- og resultatstyring er mere udtalt i Sverige end i mange andre vestlige lande. Udviklingen mod politisk fastsatte mål og resultater er sket over de sidste 20 år, og hensigten har været at forbedre styringen, øge effektiviteten og skabe en klarere rolledeling mellem politik og administration (Hwang 2000).

Centralt i mål- og resultatstyringen er regleringsbrevet. Det relevante departement udformer hvert år sådan et brev til de enkelte myndigheder. I den ene del af brevet fastsættes mål for myndighedens virksomhed, mens den anden del omhandler finansiering af virksomheden.

På transportområdet eksisterer et hierarki af mål. Der er politisk fastsat følgende måltyper:

- * Et overordnet mål for transportsektoren.
- * Seks delmål for transportsektoren.
- * For nogle af disse delmål findes etapemål.
- * Specifikke årsmål og resultatkrav for den enkelte virksomhed.

Her analyseres hvordan hensynet til trafikikkerhed er placeret i målhierarkiet fra transportsektorens overordnede mål til årsmål for Vägverket. Målstyring internt i Vägverket analyseres i afsnit 2.2.

Aktuelle mål i regeringens planer

Det overordnede transportpolitiske mål og de seks delmål er fastsat i to regeringspropositioner fra 1998 og 2001 (Regeringen 1998 og 2001). Det overordnede mål er at ”säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet”

(Regeringen 2001: 16-17). Samfundsøkonomisk effektivitet drejer sig om at beregne og sætte pris på effekterne af tiltag. Positive og negative effekter gøres op i monetære termer (Regeringen 1998: 95-96). Bæredygtig udvikling (hållbar utveckling) defineres bredt som en udvikling, der forudsætter økonomisk vækst, gode levevilkår for alle, en levende kultur, en bevaret kulturarv og en udvikling som rummes indenfor de økologiske rammer (Regeringen 1998: 11).

Delmålene kræver, at man indenfor rammerne om samfundsøkonomisk effektivitet og langsigtet bæredygtig trafikforsyning bidrager til:

- Et tilgængeligt transportsystem, hvor transportsystemet udformes så medborgernes og erhvervslivets grundlæggende transportbehov tilgodeses.
- En høj transportkvalitet, hvor transportsystemets udformning og funktion tillader en høj transportkvalitet for medborgere og erhvervsliv.
- En sikker trafik, hvor det langsigtede mål for trafikikkerheden er, at ingen dør eller kommer alvorligt til skade som følge af trafikulykker i transportsystemet.
- En godt miljø, hvilket vedrører livsmiljø, natur- og kulturmiljø samt god husholdning med naturressourcer.
- En positiv regional udvikling, hvilket indebærer at udjævne forskelle i udviklingsmuligheder for forskellige dele af landet, og modvirke ulemper ved lange transportafstande.
- Et ligestillet transportsystem, hvor transportsystemet udformes, så det modsvarer både kvinders og mænds transportbehov, og hvor de to køn har lige muligheder for at påvirke transportsystemet. (Regeringen 2001: 16-17 og 25, Regeringen 2003: 21-22).

Den konkrete udformning af delmålet om trafikikkerhed hidrører fra beslutningen om nollvisionen.

Det understreges i regeringens dokumenter, at delmålene er ligestillede. Regeringen skelner i den forbindelse mellem transportsystemet og transportpolitikens formål. Mens *transportsystemet* eksisterer for at muliggøre mobilitet, hvor sikkerhed m.m. må betragtes som rammebetingelser, forholder det sig anderledes med *transportpolitikken*, hvor formålet er at påvirke transportsystemet og dets funktion i samfundet med henblik på at opnå overordnede velfærdsmål. På den baggrund slår regeringen fast, at i transportpolitikken er "[t]illgänglighet, säkerhet, god miljö och regional utveckling [...] lika viktiga och centrala egenskaper som rörlighet och framkomlighet". Der eksisterer altså intet hierarki mellem delmålene. På langt sigt skal alle delmålene nås for at nå den overordnede målsætning. På kort sigt kan det imidlertid komme på tale at prioritere et delmål over et andet. Som eksempler nævnes reducerede hastigheder for at nå sikkerhedsmål og højere transportpriser for at nå miljømål, hvilket forringer fremkommelighed og tilgængelighed (Regeringen 1998: 17-18, citat p. 18).

For så vidt angår sikkerhed og de fleste andre delmål eksisterer etapemål, dvs. mål på vej mod det endelige delmål. Det er kun delmålet om et ligestillet transportsystem og nogle af miljømålene, som aktuelt ikke har etapemål (Regeringen 2003b: 22). For trafikikkerhed er det aktuelle etapemål på tværs af transportformer formuleret således: "Antalet dödade och allvarligt skadade till följd

av trafikolyckor inom alla transportslag bör, i enlighet med nollvisionen, fortlöpande minska. Särskilt bör åtgärder som syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet prioriteras” (Regeringen 2001a: 30).

For så vidt angår jernbanetrafik, sø- og luftfart eksisterer ikke mere specifikke etapemål for sikkerhed (Regeringen 2001: 30-31), omend der tidligere har eksisteret etapemål for disse delsektorer (Regeringen 1998: 23). For vejområdet er etapemålet, at antallet af døde som følge af vejtrafikulykker frem til 2007 bør reduceres med halvdelen regnet fra niveauet i 1996. Det betyder, at der skal være færre end 270 døde per år i vejtrafikken ved udgangen af år 2007 (Regeringen 2003: 34-35).

Aktuelle mål i Vägverkets regleringsbrev

I Vägverkets regleringsbrev for 2004 gentages 2007-etapemålet, og der opstilles et specifikt mål for virksomhedsåret. Årets mål er, ”att genomföra kostnadseffektiva trafiksäkerhetsåtgärder på det statliga vägnätet så att antalet dödade minskas. Åtgärder som särskilt syftar till att förbättra barns trafiksäkerhet skal prioriteras” (Näringsdepartementet 2003: 5).

Dette mål er dels præget af etapemålets formulering om at prioritere børns sikkerhed, dels muligvis af et såkaldt 11-punkts program for øget trafiksikkerhed, som regeringen lancerede i 1999. Overskriften på første punkt i 11-punkts programmet er ”En satsning på de farligaste vägarna”, og punktet indeholder krav om at Vägverket må ”hitta de mest effektiva årgårderna” (Näringsdepartementet 1999: 3).

Mens etapemålet og målet for virksomhedsåret må betragtes som de for Vägverket styrende mål på trafik-sikkerhedsområdet i 2004, omtales andre mål fra regeringens 11-punktsprogram senere i regleringsbrevet. Således fremgår det, at Vägverket har ansvar for syv af regeringens 11 punkter for øget sikkerhed.

Ændring af mål

I efterkrigstidens svenske trafikpolitik står nogle årstal frem som de tidspunkter, hvor store beslutninger blev taget. Et af disse årstal er 1988, et andet er 1998. I 1988 fastsatte man et overordnet trafikpolitisk mål om at ”erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader”. Under dette mål blev fastsat fem delmål om tilgængelighed, effektivitet, sikkerhed, miljø og regionalpolitik. Delmålet om sikkerhed var formuleret

11 punkter för ökad trafiksäkerhet:

1. En satsning på de farligaste vägarna
2. Säkrare trafik i tätort
3. Trafikantens ansvar betonas
4. Säker cykeltrafik
5. Kvalitetssäkring av transporter
6. Krav på vinterdäck
7. Svensk teknik utnyttjas bättre
8. Ansvar för dem som utformar vägtrafiksystemet
9. Samhällets hantering av trafikbrott
10. Frivilligorganisationers roll
11. Alternativa finansieringsformer för nya vägar

(Näringsdepartementet 1999)

således: ”Transportsystemet skall utformas så att det motsvarar högt ställda krav på säkerheten i trafiken” (Her fra Regeringen 1998: 15).

De mål, som vedtages i 1998 afviger ikke voldsomt fra de tidligere mål. Bæredygtig udvikling nævnes nu i den overordnede målsætning, men i substansen er det svært at se forskellen, da bæredygtig udvikling defineres bredt. I 1998 sætter imidlertid nollvisionen spor, hvilket betyder at et lidt upræcist kvalitativt delmål om trafikikkerhed, nu skiftes ud med et væsentligt mere ambitiøst og samtidig præcist, kvantitativt delmål. Samtidig ændres fokus fra at reducere antal ulykker, til at reducere de alvorlige ulykker, det vil sige ulykker der resulterer i døde eller alvorligt tilskadekomne.

Både nollvisionen og 11-punktsprogrammet sætter spor i Vägverkets regleringsbreve. En gennemgang af regleringsbrevene mellem 1997 og 2004 viser, at trafikikkerhed i alle årene har stor betydning. I det omfang man kan tale om en ændring i prioriteringen af sikkerhed i de otte år, så er der tale om, at trafikikkerhed får stigende betydning i regleringsbrevene.

Kravet om samfundsøkonomisk effektivitet

Kravet om samfundsøkonomisk effektivitet går igen i de overordnede mål for transportsektoren. Det indgår i det mål, som blev fastsat i 1988, og det indgår i det aktuelle mål. Udgør det krav en barriere for trafikikkerhedsarbejdet?

Det er ikke helt klart, hvad der ligger i kravet om samfundsøkonomisk effektivitet. Man kan i princippet forestille sig fem forskellige positioner i forhold til trafikikkerhed og samfundsøkonomisk effektivitet².

1. Man kan alene lægge vægt på samfundsøkonomiske analyser uden at indregne udgifter ved ulykker, og gennemføre de samfundsøkonomisk mest effektive tiltag.
2. Man kan alene lægge vægt på samfundsøkonomiske analyser, hvor udgifter ved ulykker også værdisættes, og gennemføre de samfundsøkonomisk mest effektive tiltag.
3. Man kan foruden målet om samfundsøkonomisk effektivitet have et mål om reduktion af ulykker, som angives i fysiske størrelser. Ved at vælge de samfundsøkonomisk lønsomme og ulykkesreducerende tiltag, kan begge mål delvis realiseres.
4. Hvis man kun har et mål om reduktion antallet af ulykker, men ønsker det tilgodeset ved færrest mulige omkostninger for samfundet, kan man vælge de samfundsøkonomisk lønsomme ulykkesreducerende tiltag først, og derefter de ulønsomme men ulykkesreducerende tiltag, i rækkefølge med de samfundsøkonomisk ringeste til sidst.
5. Endelig kan man alene lægge vægt på at reducere antal dræbte og tilskadekomne uden at skænke en tanke hvad det koster samfundet.

² Forskningsleder Harald Minken, Transportøkonomisk institutt, har formuleret disse positioner (personlig korrespondance).

Den første (1) og den sidste (5) position må betegnes som ekstreme positioner. De tre midterste positioner kan imidlertid genfindes i debatten. Den svenske regerings holdning i en trafikikkerheds-proposition fra 1997 kan formentlig forstås som udtryk for den fjerde position. Her afviste regeringen en tankegang om, ”att det utifrån et samhällsekonomiskt synsätt finns ett optimalt antal dödade och skadade i vägtrafiken. Det är inte önskvärt att använda samhällsekonomiska analyser i detta syfte. Sådana analyser bör i stället främst användas som ett hjälpmedel för att identifiera kostnadseffektiva åtgärder inom trafiksäkerhetsområdet” (Regeringen 1997: 15). Vi förstår tankegangen sådan, att der også kan gennemføres tiltag, som ikke er samfundsøkonomisk effektive.

En sådan anvendelse af cost-benefit analyser udgør ikke nogen barriere for trafikikkerhedsarbejdet.

SIKA (Statens institut för Kommunikatinsanalys) repræsenterer i en rapport fra 2004 den anden position. SIKA skriver, at som følge af en beslutning i Riksdagen ”bör en samhällsekonomisk bedömning alltid tas fram vid planeringen av ny infrastruktur eller ombyggnad av befintlig infrastruktur, så att de åtgärder som är samhällsekonomiskt effektiva kan väljas” (SIKA 2004: 45). Vi förstår tankegangen sådan, at alene samfundsøkonomisk effektive tiltag bør vælges.

Princippet i den tredje position kommer til udtryk i en forskningsrapport af Elvik & Amundsen. I rapporten studeres et svensk, samfundsøkonomisk lønsomt program indeholdende 62 trafikikkerhedstiltag. Programmet kan reducere antallet af trafikdræbte til 316, og først i 2011, mens det svenske etapemål er færre end 270 dræbte i 2007. Det betyder altså, at der kan gennemføres mange lønsomme tiltag, som væsentligt vil reducere antallet af trafikdræbte, men man kan ikke nå etapemålet i 2007 uden at gennemføre ulønsomme trafikikkerhedstiltag. Hvis man i forlængelse af nollvisionen skal reducere antallet af dræbte i vejtrafikken yderligere, udgør denne forståelse af lønsomhedskravet en endnu større barriere (Elvik & Amundsen 2000: I og 132-133).

Da den tredje position er mere imødekommende overfor trafikikkerhedshensynet end den anden position, betyder det, at begge disse positioner udgør en begrænsende ramme for trafikikkerhedsarbejdet, om end der kan gøres meget indenfor rammen.

De interview vi har lavet, efterlader ikke indtryk af, at samfundsøkonomisk effektivitet tillægges så stor betydning, som vi forventede. For eksempel siger et riksdagsmedlem: ”Överhuvudtaget när man talar om samhällsekonomisk lönsamhet, så måste det vara en del i underlaget när man gör investeringar. Vi har satt upp sex transportpolitiska mål, och man måste se på helheten i det. Sen är det så, att det alltid finns företeelser som inte går att omvandla till pengar. Det måste till andra bedömningar också”. Forespurgt, om kravet om samfundsøkonomisk effektivitet kan fraviges, siger riksdagsmedlemmet: ”Ja. Det måste man om man skall få en välfungerande trafikpolitik. Vill man bara bygga efter samhällsekonomisk nytta, skulle det leda till ett märkligt trafiksystem i vissa delar av landet”.

SIKA skriver tilsvarende, at ”[d]et är [...] uppenbart att den del av det övergripande transportpolitiska målet som handlar om samhällsekonomisk

effektivitet har begrænset betydelse i det samlede valet af investeringsåtgärder” (SIKA 2004: 46).

Tilkendegivelserne af, at kravet om samfundsøkonomisk effektivitet ikke tillægges stor betydning, behøver naturligvis ikke betyde, at man istedet prioriterer hensyn til trafikikkerhed. I de to citater er der ikke tale om et valg mellem samfundsøkonomisk effektivitet og trafikikkerhed, men om et valg mellem samfundsøkonomisk effektivitet og alle mulige andre trafikpolitiske hensyn, og her spiller samfundsøkonomisk lønsomhed tilsyneladende kun en begrænset rolle³.

Hvem tror på 2007 etapemålet?

Regeringen fremlagde i slutningen af maj 2004 en proposition for Riksdagen om sikker vejtrafik. I propositionen pointerer regeringen, at etapemålet for 2007 ligger fast. Trods dette er vi i projektets interviews ikke stødt på en eneste, som er overbevist om, at etapemålet vil blive til virkelighed. Mange tror på, at etapemålet i princippet kan realiseres, men at det ikke i praksis er muligt. En chef i Näringsdepartementet udtrykker stemningen således: ”En halvering av antalet döda till 2007 - det är ju ingen som tror att vi kommer att nå det målet”. Andre udtrykker lidt mere moderat: ”Jag tror att det är praktiskt omöjligt därför att regeringen av effektivitetsskäl inte är beredda att genomföra de erforderliga åtgärderna” og ”jag tror inte att vi kommer att nå det. Det var ju ett oerhört ambitiöst satt mål”. Atter andre er mere optimistiske, og udtrykker blot deres tvivl. Fx siger en politiker, at ”det är inte självklart att man kommer att uppnå detta [...] i värsta fall får vi vänta ett eller två år på det”.

Flere interviewpersoner bemærker på den baggrund, at der naturligvis vil komme en offentlig diskussion, hvis man ved udgangen af 2007 må konstatere at etapemålet ikke realiseres, og at der kan være et troværdighedsproblem, fordi det da vil være anden gang at et trafikikkerhedsmål ikke realiseres. Således eksisterede også et mål for år 2000 om maksimalt 400 dræbte i vejtrafikken, mens antallet af dræbte det år blev 591. Denne diskussion og dette troværdighedsproblem er dog ikke noget de interviewede frygter. En medarbejder i Vägverket henviser til situationen i 2000, og siger, ”att när vi inte nådde målet 2000, var det ju inga som blev hängda för det”. Og andre henviser til, at der jo også er andre mål, som Vägverket ikke kan realisere, fx på miljøområdet.

Alle interviewpersoner udtrykker trods forventningerne opbakning til det kvantitative mål. Det skaber et rum for kreativitet, det spiller en rolle i forhold til prioritering med andre delmål, og det betyder at de involverede gør en ekstra anstrengelse. At droppe målet ”skulle ge fel signaler till det svenska folket, till alla som jobbar med trafiksäkerhet”, siger en af de involverede.

³ Politisk skepsis overfor at anvende samfundsøkonomiske analyser er også kommet til udtryk i et norsk studie (Ravlum & Stenstadvold 2001: 17-19).

Trods interviewpersonernes opbakning til det kvantitative etapemål, er det vores vurdering, at målets funktion reduceres væsentligt, når ingen tror på det. Et kvantitativt mål er mere forpligtende end et kvalitativt formuleret mål, fordi de ansvarlige indenfor et fastlagt tidspunkt skal reducere til et bestemt antal. Hvis alle imidlertid har opgivet målet, må det forventes at skifte karakter, således at det i praksis får samme funktion som et kvalitativt mål. Målet får nu den funktion at understrege, at det svenske samfund skal have reduceret antallet af dræbte i vejtrafikken yderligere, men uden mængdeangivelse og tidsfrister. Dermed bliver målet mindre forpligtende.

Hvorfor har de fleste opgivet etapemålet i 2007? Årsagen er, at der slet ikke er sket nogen reduktion i antallet af dræbte i vejtrafikken siden 1996, som er det år etapemålets krav om halvering i antallet af dræbte tager udgangspunkt i. På den baggrund er det svært at bevare optimismen på etapemålets vegne. Målet forekommer urealistisk. Men hvorfor er man så ikke kommet tættere på etapemålet, kunne læseren spørge. En del af svaret er, at der findes barrierer for trafikikkerhedsarbejdet, hvoraf vi analyserer nogle i denne rapport. De barrierer gør det vanskeligt at komme tættere på etapemålet, bl.a. fordi det gør det vanskeligt at vælge de tiltag som er nødvendige hvis etapemålet skal realiseres. En anden del af svaret er, at etapemålet er et urealistisk og alt for ambitiøst mål. ”Det var ju ett oerhört ambitiöst satt mål”, som vi ovenfor citerede en interviewperson for at sige. Målet blev sat i 1998, det vil sige på et tidspunkt hvor der årene forud (1992 – 1996) havde været en væsentlig reduktion i antallet af trafikdræbte. Denne reduktion er blevet forklaret med en meget lille stigning i trafikarbejdet på grund af en lavkonjunktur. Mens trafikarbejdet stiger mere efter 1999 på grund af en højkonjunktur (Vägverket 2003h: 7). Det betyder, at forudsætningerne for at gennemføre etapemålet er blevet væsentligt forringet. Vanskeligere forudsætninger er altså også noget af forklaringen på gabet mellem etapemålet og virkeligheden.

Trafikikkerhed og de politisk fastsatte transportmål – en opsamling

Det overordnede transportpolitiske mål handler om at sikre en samfundsøkonomisk effektiv og langsigtet bæredygtig transportforsyning for medborgere og erhvervsliv i hele landet. Det er indenfor denne ramme, at de seks delmål skal nås. Som hensynet til bæredygtighed er formuleret kan det ikke betragtes som en snæver ramme for delmålet om trafikikkerhed. Om hensynet til samfundsøkonomisk effektivitet udgør en barriere for trafikikkerhedsarbejdet afhænger af, hvordan det fortolkes. Hvis hensynet betyder, at der kun kan gennemføres tiltag, som er samfundsøkonomisk lønsomme, udgør kravet en barriere for trafikikkerhedsarbejdet, omend der kan gennemføres mange lønsomme tiltag før man støder mod barrieren. Interviewene tyder imidlertid på, at samfundsøkonomisk effektivitet ikke tillægges den store betydning, og dermed ikke udgør en barriere.

Trafikkerhed er prioriteret på lige fod med de fem andre delmål om tilgængelighed, kvalitet, miljø, regional udvikling og ligestilling. På kort sigt kan et delmål prioriteres over andre, hvilket i givet fald vil komme til udtryk i etapemål og virksomhedens årsmål. På sikkerhedsområdet eksisterer et klart, kvantitativt mål, hvor resultatet kan måles præcist. Man må forvente, at sådanne kvantitative mål er mere styrende for virksomheden end mere uklare, kvalitative mål, som ikke kan måles præcist.

Samlet vurdering

Tyder på at trafikikkerhed er integreret:

- Sikkerhed prioriteres på lige fod med fem andre delmål.
- Kvantitativt etapemål for sikkerhed.
- Specifikt årsmål for 2004.

Tyder på at trafikikkerhed *ikke* er integreret:

- De fleste har opgivet etapemålet.

Et kvantitativt etapemål kan således betragtes som udtryk for en høj prioritering, også på kort sigt. Tilsvarende findes for trafikikkerhedsmålet specifikke mål for virksomhedsåret 2004, mens det fx ikke er tilfældet for tilgængeligheds-målet. Formentlig opfattes sådanne årsmål som mere forpligtende og nærværende end etapemål med en længere tidshorisont. At dømme efter målformuleringerne er det sikkerhedspolitiske delmål altså ikke på kort sigt nedprioriteret til fordel for andre delmål, snarere tværtimod. Gennemgang af de seneste syv års regleringsbreve tyder i højere grad på en opprioritering af sikkerhedsmålet end det modsatte.

Men hvilken betydning har de stærke formuleringer i praksis? Tilsyneladende er der meget langt mellem trafikikkerhedsfolk i og udenfor Vägverket, som tror på at etapemålet realiseres. Den drivkraft som et politisk fastsat, kvantitativt mål kan være, må anses for at være kraftigt reduceret, når alle enten har opgivet målet eller er tvivlende overfor det. Målet får da samme karakter som et kvalitativt mål.

Summa summarum: I policydokumenterne er trafikikkerhed mindst lige så højt prioriteret som de fem andre delmål. Luften tages imidlertid til dels ud af de flotte formuleringer, fordi de fleste i praksis har opgivet etapemålet i 2007.

2.2. Vägverkets interne mål

Vägverkets organisation

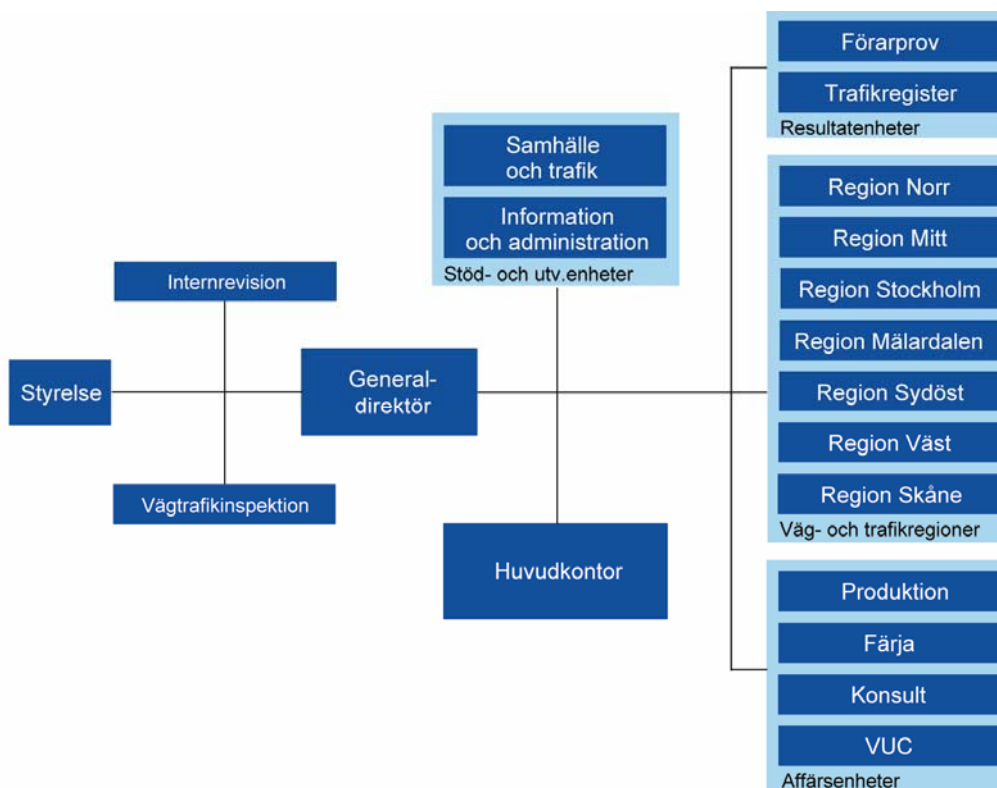
En forudsætning for at analysere trafikikkerhed i den interne mål- og resultatstyring er en redegørelse for Vägverkets organisation.

Vägverket er en myndighed, og har i overensstemmelse med den svenske tradition forholdsvis stor selvstændighed fra regeringen. Det understreges af, at Vägverket har egen bestyrelse, som er ansvarlig for virksomheden (Förordning 1997:652, § 11). Vägverket er en stor organisation med ialt ca 6.500 årsværk ansatte (Vägverket 2003f: 21-22, Vägverket 2004c: 64).

Fra 1. januar 2003 ændrede Vägverket organisation. Blandt formålene med organisationsændringen var at fremme helhed i verkets arbejde, og at følge en ny

vision fra 2002, hvorefter verket skal sætte kunderne mere i centrum. Den nye organisation ser sådan ud:

Vägverkets organisation fra 1. januar 2003



Kilde: Vägverket: 2003a: 21

Vägverket har som nævnt en bestyrelse. Den har ialt 12 medlemmer. Under bestyrelsen findes generaldirektören (som også er medlem af bestyrelsen). Som noget nyt er to enheder udskilt i såkaldte støtte- og udviklingsenheder, nemlig Samhälle och trafik, samt Information och administration. De skal støtte det øvrige Vägverk bl.a. med specialist- og ekspertkompetence. Enheden for Samhälle och trafik skal bl.a. bidrage indenfor trafikikkerhed (Vägverket 2003a: 21).

Endvidere er der som noget nyt etableret to såkaldte resultatenheder, Enheden för förrarprov og Enheden för Trafikregistret. Disse enheder skal finansieres af afgifter. De syv regioner og de fire affärsenheter eksisterede også i den gamle organisation.

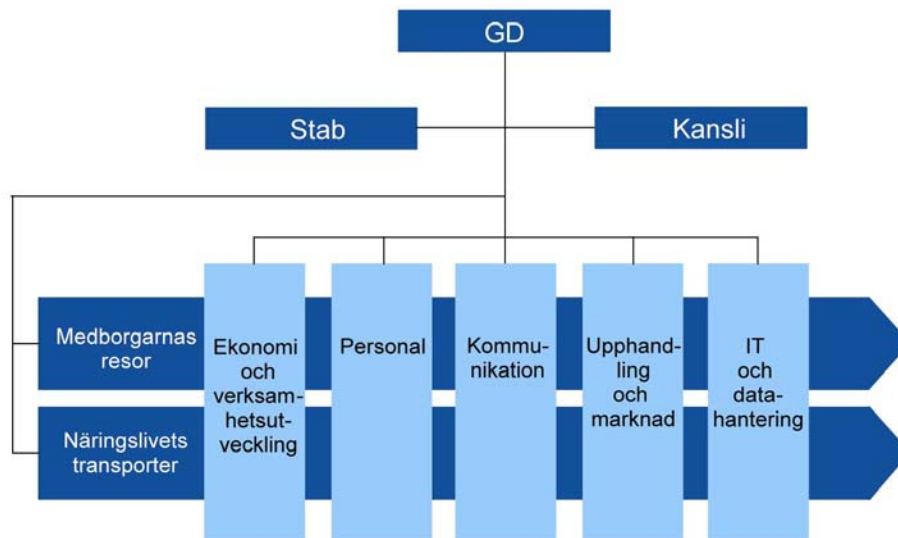
Med virkning fra januar 2003 besluttede regeringen at etablere en Vägtrafikinspektion, som har til opgave at følge og analysere trafikikkerhedsforholdene i vejtrafiksystemet i Sverige. Inspektionen refererer til Vägverkets bestyrelse, men den er ikke underlagt generaldirektören. Samme organisatoriske placering har Internrevision, en placering den også havde i den gamle organisation (Vägtrafikinspektionen 2003, Vägverket 2003a: 20).

På de enkelte enheder er medarbejderne fordelt med ca. 3.500 årsværk af fastansatte i affärsenhederne og ca. 3000 i de øvrige enheder. Heraf beskæftiger hovedkontoret, internrevision og Vägtrafikinspektionen ca. 100 årsværk, regionerne ca. 1500, mens støtte- og udviklingsenhederne og

resultatenhederne beskæftiger de resterende, ca. 1400 årsværk. Som følge af etableringen af de nye enheder, er Vägverkets hovedkontor reduceret i den nye organisation, til ca. 80 medarbejdere (Vägverket 2003a: 26, Vägverket 2003f: 21-22, Vägverket 2004c: 64).

Hovedkontoret ser således ud:

Vägverkets hovedkontor fra 1. januar 2003



Kilde: Vägverket: 2003a: 27

Hovedkontoret består af en stab, et generaldirektörkontor og syv afdelinger. Generaldirektörens stab består af syv direktører. Staben varetager flere opgaver, og den indeholder bl.a. direktører med ansvar for de trafikpolitiske mål. Disse direktører er ansvarlige for udvikling af mål, policydokumenter og serviceforpligtelser. I staben findes bl.a. en trafikikkerhedsdirektör. Det er tilfældigt, at antallet af direktører i staben, og antallet af afdelinger er ens, afdelingerne har andre direktører.

De syv afdelinger afspejler to hovedprocesser og fem støttefunktioner. Hovedprocesserne hidrører fra visionen om at sætte kunderne mere i centrum, og drejer sig om at støtte medborgernes rejser og støtte erhvervslivets transporter (Vägverket 2003a: 30). Derfor etablering af de to afdelinger, Medborgarnas resor og Näringslivets transporter.

I de syv regioner varierer organisationen. I spidsen for alle regionerne er en vägdirektör. I tre af syv tilfælde findes i den regionale organisation en enhed for trafikikkerhed & miljø.

Mål- og resultatstyring i Vägverket

Vägverkets ledelses- og styresystem er beskrevet i en Styrhandbok fra 2001. Det fremgår, at Vägverket anvender mål- og resultatstyring, således at ”medborgarnas, näringslivets och uppdragsgivarens krav och mål översätts till konkreta krav och mål för Vägverket som helhet och för alla delar av organisationen”. Det indebærer formulering af resultatmål for kritiske fremgangsfaktorer, serviceforpligtelser for de vigtigste produkter og tjenester, samt krav om hvordan målene nås og ressourcerne anvendes. I systemet opereres også med belønninger som følge af opnåede mål (Vägverket 2001b: 5 + 14, citat p. 6).

Mål- og resultatstyringsdokumenter i Vägverket:

- Regleringsbrevet
- Vägverkets vision
- Vägverkets virksomhedsidé
- Overenskomster
- Styrkort
- Handlingsplaner

Centralt i Vägverkets mål- og resultatstyringssystem er de politiske mål i regleringsbrevet, samt Vägverkets vision og virksomhedsidé. Vision og virksomhedsidé fastsættes af bestyrelsen. De politiske mål og krav, som er fastsat i regleringsbrevet er ifølge styrhandboken krav som Vägverkets bestyrelse og generaldirektör skal forholde sig til. For de underliggende enheder er det i stedet Vägverkets vision og strategiske mål, som er udgangspunktet (Vägverket 2001b: 6-7).

Centrale værktøjer i virksomhedsplanlægningen er kritiske fremgangsfaktorer, overenskomster, styrkort og handlingsplaner. For de enkelte strategiske mål udpeges hvert år de kritiske fremgangsfaktorer, dvs. de faktorer hvor det er afgørende for organisationen at få succes. Det betyder, at det er på områder, hvor Vägverkets hidtidige arbejde er utilstrækkeligt, at der udpeges kritiske fremgangsfaktorer, mens sådanne faktorer ikke udpeges hvor arbejdet fungerer tilfredsstillende. Med det som udgangspunkt fastsættes resultatmål i et såkaldt styrkort for hele Vägverket. Resultatmålene i styrkortet for Vägverket kan adskille sig fra målene i regleringsbrevet, da styrkortet afspejler bestyrelsens vurdering af, hvad det er relevant for Vägverket at fokusere på, for at nå målene i regleringsbrevet på kort og langt sigt. Styrkortet for hele Vägverket er en del af overenskomsten mellem bestyrelsen og generaldirektören.

Et styrkort med resultatmål indgår igen i generaldirektörens overenskomst med de enkelte enheder, og chefer længere nede i systemet kan indgå tilsvarende overenskomster indeholdende styrkort med chefer i de enheder, som de leder. Styrkortene kan i princippet anvendes på alle niveauer ned til den enkelte medarbejder. I styrkortene gengives Vägverkets vision og virksomhedsidé. Derudover sættes fokus på fem emner: Opdragsgiverfokus, kundefokus, internt/finansielt fokus, udviklingsfokus og medarbejderfokus. Det er hovedsageligt i relation til opdragsgiverfokus, at nedbrudte udgaver af de politisk fastsatte mål kan genfindes. Hensigten med styrkortene overfor de enkelte enheder er at oversætte visionen til resultatmål og handlingsplaner, og på den måde integrere visionen i det daglige arbejde (Vägverket 2001b: 11, 17, 18 samt diverse styrkort).

Trafikkerhed i Vägverkets målstyring

I august 2002 vedtog Vägverket en ny vision og en ny virksomhedsidé. Visionen er ”Vi gör den goda resan möjlig”. Virksomhedsideen lyder sådan: ”Med människan i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter för medborgare och näringsliv”. Vägverket betegner ofte visionen som et ønske om at sætte kunderne mere i centrum. Den gode rejse omfatter ifølge Vägverket alle transportpolitiske delmål. Visionen om den gode rejse forudsætter således bl.a., at man rejser uden at man selv skades og uden at skade andre (Vägverket 2003a: 13). Som det fremgår er sikkerhed eksplicit nævnt i virksomhedsideen. Den gode rejse refererer både til medborgernes rejser og til erhvervslivets transporter.

Kundeorienteringen problematiseres af en interviewperson fra Vägtrafikinspektionen, som også tidligere har arbejdet med trafikikkerhed i Vägverket. Han siger, ”att fokuseringen på målen, inte bara trafikikkerhet, utan resten också, har fått stå tillbaka nu för den här kundorienteringen. Trafikanterna vill ju överleva, i så måtto sammanfaller kundintresse och trafikikkerhet, men kunderna vet inte alltid vad som är bäst - det kan man tycka är lite övermaga, men när det gäller ren professionell kunskap om trafikikkerhet, så bör myndigheten leverera den till kunderna”. Og som et eksempel nævner han mittrække: ”Man har levererat det här mittracket, men det var ingen efterfrågan på det. Däremot var det ett stort motstånd. Skulle kunden ha styrt så hade vi aldrig fått den åtgärden”.

Vägverkets övergripande styrkort 2004 sætter som de øvrige styrkort fokus på fem områder. I alt fastsættes 18 strategiske mål indenfor de fem områder. Nogle mål drejer sig om, at Vägverket skal være åbent og troværdigt, at verket skal være effektivt og kundeorienteret, og at det skal være en attraktiv arbejdsgiver. Af de 18 mål hører syv til området opdragsgiver-fokus, og det er primært her vi genfinder mål fra regleringsbrevet. Af de syv handler ét mål om trafikikkerhed. Ifølge det strategiske mål skal antallet af døde og alvorligt skadede reduceres.

Vägverkets övergripande styrkort 2004						
	Opdrags-giver-fokus	Kunde-fokus	Internt/-finansielt fokus	Udvik-lingsfokus	Med-arbejder-fokus	Sum af mål/fak-torer
Strategiske mål	TS i 1 ud af 7	4	2	3	2	18
Kritiske fremgangs-faktorer	TS i 2 ud af 7	6	4	TS i 1 ud af 5	4	26
Resultatmål	TS i 2 ud af 7	6	4	TS i 1 ud af 5	4	26

Tabellen viser hvordan strategiske mål, kritiske fremgangsfaktorer og resultatmål er fordelt indenfor de fem foci. Den viser endvidere hvormange mål og faktorer som indeholder hensyn til trafikikkerhed (TS) og hvor de er placeret.

Kilde: TØI rapport 759/2005

På baggrund af de strategiske mål er fastsat ialt 26 kritiske fremgangsfaktorer, dvs. faktorer hvor det er afgørende for Vägverket at få succes. Vägverket finder, at tre af disse bl.a. relaterer til det strategiske mål om sikkerhed. Det drejer sig om følgende kritiske fremgangsfaktorer:

- Hastigheden skal tilpasses til vejtransportsystemets forudsætninger, hvor resultatmålet er at antal kilometer vej med henholdsvis ATK og mitträcke/sidoräcke øger.
- Børns sikre skolevej, hvor resultatmålet er, at andelen af børn som kan komme til den nærmeste skole på egen hånd, bliver større end den var i 2003.
- Udvikling af metoder til øget sikkerhed/fremkommelighed på veje, der er mindre end 13 meter, hvor resultatmålet er, at et sådant system er udviklet.

Styrkortet indledes altså med ét strategisk mål om sikkerhed ud af ialt 18, og slutter med de tre ovenstående strategiske fremgangsfaktorer med tilknyttede resultatmål ud af ialt 26.

Vi har også analyseret styrkortene i enkelte enheder i Vägverket. Her spiller trafikikkerhed en stærkt varierende rolle. I styrkortet for støtte- og udviklingsenheden, Samhälle och trafik, omtales trafikikkerhed ikke direkte som et resultatmål, på trods af, at enheden i beskrivelsen af den nye organisation er nævnt som en enhed, der bl.a. skal besidde ekspert- og specialistkompetence indenfor området. Den forklaring vi har fået i interviewene er, at Vägverket er en bestiller-udfører organisation, og at opgaven for Samhälle och trafik er at udføre de opgaver, som andre enheder i organisationen bestiller. Derfor er der istedet et mål om, at tilfredsheden med Samhälle och trafik's arbejde hos bl.a. de målsansvarlige stabsdirektører skal være på et vist niveau. Samhälle och trafik skal altså ganske vist kunne råde over kompetence på trafikikkerhedsområdet, mens det er bestillere i andre dele af Vägverket, som afgør, hvad Samhälle och trafik kommer til at beskæftige sig med. Derfor figurerer trafikikkerhed ikke blandt målene i styrkortet for Samhälle och trafik.

I styrkortet for resultatenheden, Förarprov, omtales trafikikkerhed heller ikke. Det samme er tilfældet med affärsenheden Produktion. Med affärsenhederne gælder formentlig det samme som med støtte- og udviklingsenhederne, at det er køberne af ydelser, som afgør i hvilket omfang trafikikkerhed indgår i det arbejde disse enheder laver.

De steder, hvor trafikikkerhed ikke indgår i styrkortet, skyldes det ikke, at andre politisk fastsatte mål er tillagt betydning på bekostning af trafikikkerhed. Andre politisk fastsatte mål er altså generelt lige så fraværende.

Hvad så med styrkortet for hovedkontoret? Her indgår trafikikkerhed med et mål, som gentages i afdelingen, Medborgarnas resor. Derimod nævnes trafikikkerhed ikke i styrkortet for afdelingen, Näringslivets transporter. I Vägverkets regioner spiller resultatmål om trafikikkerhed en væsentlig rolle i styrkortene. I kategorien opdragsgiverfokus dominerer resultatmål om trafikikkerhed i alle regionerne. Der er i høj grad tale om kvantitative mål, fx om et antal km vej, som skal have automatisk trafikkontrol og mitträcke. Men alle regionernes styrkort indeholder også resultatmål indenfor kundefokus, internt/finansielt fokus, udviklingsfokus og medarbejderfokus.

En sammenfatning på placering af trafikikkerhed i Vägverkets interne målstyringsdokumenter ser således ud: Sikkerhed indgår i virksomhedsidé og vision, omend kundeorienteringen kan problematiseres. I styrkortene er opdragsgiverfokus ét af fem foci, og det er primært her, man finder resultatmål om trafikikkerhed formuleret. I det övergripande styrkort for hele Vägverket spiller trafikikkerhed en pæn rolle, men er dog kun repræsenteret i ét ud af 18 strategiske mål, og i tre ud af 26 kritiske fremgangsfaktorer. Sikkerhed spiller en vis rolle i hovedkontorets styrkort, og indgår med betydelig vægt i regionernes styrkort. Sikkerhed er fraværende i de øvrige enheder, hvorfra vi har analyseret styrkortene, dvs. Förarprov, Samhälle och trafik, og Produktion, hvilket for de to sidstnævnte kan forklares med henvisning til Vägverkets opbygning som bestiller-udfører organisation.

Ændring af mål

Vägverket ændrede vision og virksomhedsidé i 2002. Tidligere lød visionen således: ”Alla kan välja säkra resor och transporter i ett uthålligt och effektivt vägtransportssystem som tillgodoser växande behov av rörlighet”.

Virksomhedsidéen var formuleret således: ”Med människans behov i centrum skapar Vägverket möjligheter till effektiva, säkra och miljöanpassade transporter och möten i samhället. Utgångspunkten är samspelet mellan människan, vägen och fordonet. I ett samspel förnyar och förvaltar vi vägtransportsystemet och tar tillvara samhällets samlade kompetens och kreativitet” (Vägverket 2001b: 16 + 20).

Da Vägverket pointerer, at den gode rejse, som omtales i den nuværende vision omfatter alle transportpolitiske mål, forekommer den tidligere og nuværende vision og virksomhedsidé at være temmelig ens hvad angår prioritering af hensynet til trafikikkerhed.

Hvilken rolle spiller styrkortene i praksis?

Set med norske og danske øjne er det et imponerende målstyrings-system, som er opbygget lige fra det politisk fastsatte overordnede mål for transportsektoren til mål i styrkortene for de enkelte enheder i Vägverket.

Næsten alle interviewpersoner fra Vägverket siger, at styrkortene har stor betydning. ”Styrkortet är väldigt viktiga i Vägverket i dag [...] Jag upplever att styrkortet och uppföljningen av dessa, spelar en viktig roll i Vägverket och i Huvudkontoret. Det som står på styrkortet diskuteras alltså”, siger en medarbejder fra hovedkontoret, som også understreger at Vägverkets generaldirektör lægger stor vægt på styrkortene og den måde at styre på. En repræsentant fra en af Vägverkets regioner finder, at regionerne via styrkortene er ”hårt centralstyrda” og bruger ”mycket resurser på att dels ta fram styrkortet och dels avrapportera och följa upp”. ”Det är viktigt att man når de mål man är överens om, och åtaganden man gjort. För regionen som sådan och för regionens ledning har det stor betydelse”, siger han.

Han forklarer, hvordan målene i styrkortene siver ned i organisationen: ”Regionchefen har fått ett styrkort från generalen [generaldirektören], så får jag

som avdelningschef ett styrkort av honom, som jag ska svara för, och det går jag igenom med mina underchefer, 'det här måste vi fixa det här året', och i samband med uppföljningen får vi se, om vi har någon chans att nå det här. Har vi problem får vi satsa lite mer. Styrkort är ju just styrande”.

Det er især de konkrete, kvantitative mål som regionerne præsenteres for, som har betydning. ”Det som går ut till regionerna tror jag är ganska styrande, när man då kan kvantifiera det hela. Det går att mäta hur mycket mitträcke i kilometer och så vidare. [...] Men när det blir alltför allmänna formuleringar av det hela, då tror jag det blir väldigt dålig styreffekt”, siger en medarbejder i Vägtrafikinspektionen, som også for få år siden har arbejdet i Vägverket.

Styrkortenes fordel ligger i, at de gør abstrakte mål konkrete. Det har været et problem i Vägverket, at ”vi har ganska abstrakta mål, att de inte blir konkretiserad”. Etapemålet for trafikikkerhed i 2007 er for eksempel alt for abstrakt: ”Sånt sätt att uttrycka sig till huvudkontoret, det blir så abstrakt”, siger en medarbejder der.

Styrkortene har altså stor betydning, men har samtidig nogle negative sider. For det første kan de resultere i en lidt ujævn prioritering over årene - kontinuiteten kan gå fløjten. En medarbejder i Samhälle och trafik siger: ”Dessa styrkort fungerar så, att man under året fokuserar på vissa frågor, och det gör man därför att vårt arbete med dem tidigare varit dåligt. Det innebär ju inte, att det som inte står, inte är viktigt. Det finns alltså en fara, det som inte står, det saktar man ner takten på, och är det så att man sänker takten för mycket, så kommer det stå i nästa års styrkort, och då kan det alltså gå lite upp och ner i de olika verksamheterna. Det finns avigsidor på de här styrkortet, och det är ofta så att det som inte står, det struntar man i. Och det är inte tanken. Även det som inte står, kan vara viktigt, och skall göras”. Tilsvarende siger en regional chef: ”Det tas ju upp vad ledningen tycker är viktigast det året. Och så satsar du stenhårt på det, så plötsligt kan det ändras”. Denne gene skabes af de kritiske fremgangsfaktorer, som kun fastsættes på de områder, hvor Vägverkets hidtidige arbejde er utilstrækkeligt.

For det andet kan de kvantitative mål forskyde perspektivet fra det vigtigste. Et eksempel er krav til regionerne om at præstere et antal kilometer trafiksikre veje hvert år: ”Det står i styrkortet, och det har väl hänt då att de allra farligaste bitarna har tagit längst tid att genomföra. Så vi har väl kanske prioriterat lite grann så att vi tagit det lättaste först”.

Vores konklusion om styrkortenes betydning er, at de spiller en væsentlig rolle i Vägverket, særligt de konkrete mål, som især regionerne mødes med, og ikke mindst for lederne på alle niveauer har styrkortene stor betydning. For trafikikkerhedsarbejdet er det derfor væsentligt, hvilke mål styrkortene indeholder. Styrkortene kan - sådan som de nu er opbygget - forringe kontinuiteten i arbejdet og forskyde pespektivet fra det vigtigste.

Trafikkerhed og Vägverkets interne mål - en opsamling

Trafikkerhed er integreret i Vägverkets interne mål- og resultatstyringssystem. Trafikkerhed indgår i vision og virksomhedsidé. Ser man på den forrige og den aktuelle vision og virksomhedsidé er der ikke tale om ændring i sikkerhedshensynets placering. Hensynet til sikkerhed spiller en væsentlig rolle i Vägverkets generelle styrkort og i styrkortene for regionerne, og i mere begrænset omfang i styrkortene for hovedkontoret.

Trods god integration af trafikikkerhed i målstyrings-dokumenterne, kunne integrationen øges. I styrkortene fokuseres på fem emner:

Opdragsgiverfokus, kundefokus, internt/finansielt fokus, udviklingsfokus og medarbejderfokus. Det er primært under opdragsgiverfokus, at der formuleres resultatmål om sikkerhed. De

andre foci bringer mange andre hensyn ind, som nok kan betragtes som relevante for Vägverket som organisation, men som dog samtidig bidrager til at nedtone den relative betydning af trafikikkerhedsmål og -visioner. Konsekvensen er fx, at styrkortet for hele Vägverket indeholder 18 strategiske mål, hvoraf kun ét drejer sig om sikkerhed. Sikkerhedshensynets position i forhold til andre hensyn forbedres, når vi ser på resultatmålene, men under alle omstændigheder bidrager de mange emner i styrkortene til, at hensynet til trafikikkerhed bliver ét hensyn blandt temmelig mange andre hensyn, som Vägverkets enheder skal have for øje.

Det er endvidere værd at bemærke, at hensynet til trafikikkerhed er helt fraværende i styrkortene for nogle enheder, fx Förarprov, og Näringslivets transporter på hovedkontoret. Det er mere forståeligt at hensynet ikke indgår i udfører-enheder som Samhälle och trafik samt Produktion. Men man kunne føre hensyn til trafikikkerhed ind i styrkortene for disse enheder som en rammebetingelse for det arbejde, de udfører på bestilling.

Samlet vurdering

Tyder på at trafikikkerhed er integreret:

- Sikkerhed indgår i vision og virksomhedsidé
- Sikkerhed indgår i Vägverkets generelle styrkort, i styrkortene for regioner og i begrænset omfang i styrkortene på hovedkontoret

Tyder på at trafikikkerhed *ikke* er integreret:

- De mange foci i styrkortene gør hensynet til trafikikkerhed til ét blandt rigtig mange andre
- En række enheder har slet ikke hensyn til sikkerhed med i styrkortene.

2.3 Sammenfatning om mål- og resultatstyring

Hvad er da svaret på spørgsmålet, om hensyn til trafikikkerhed er integreret i såvel de politisk fastsatte mål som i Vägverkets interne mål- og resultatstyring?

I formuleringen af de politiske mål står trafikikkerhed stærkt, og er mindst lige så højt prioriteret som de øvrige delmål. For trafikikkerhed findes et kvantitativt etapemål og i Vägverkets regleringsbrev for 2004 et specifikt årsmål for 2004. Trafikkerhedsarbejdet er endvidere godt placeret i Vägverkets interne målstyring. Trafikkerhed indgår i vision og virksomhedsidé, og i det generelle styrkort for Vägverket, i styrkortene for regionerne, og i mere begrænset omfang i

styrkortene på hovedkontoret. Hverken i de politiske målstyringsdokumenter eller i Vägverkets interne målstyringsdokumenter er andre af de politisk fastsatte delmål prioriteret over hensynet til trafikikkerhed.

Vi vurderer altså, at hensynet til trafikikkerhed står stærkt i dokumenterne. Kun i Vägverkets interne målstyring vurderer vi, at hensynet til trafikikkerhed kunne prioriteres op. Der er mange foci i styrkortene, hvilket for de enkelte enheder kan betyde, at trafikikkerhedsarbejdet tillægges relativt mindre vægt, og der er enheder hvor hensyn til trafikikkerhed slet ikke indgår i styrkortene. Selvom styrkortene er bygget op sådan, at de sætter fokus på de kritiske fremgangsfaktorer, hvor Vägverket har behov for at forbedre arbejdet, kunne det formentlig være relevant, at hensyn til trafikikkerhed stod (stærkere) formuleret som et resultatmål i flere styrkort.

Vores studier viser at styrkortene har stor betydning i praksis. Derfor er det så meget desto vigtigere, at Vägverket er yderst opmærksom på og omhyggelig med, hvordan hensyn bl.a. til trafikikkerhed placeres i styrkortene.

Tilbage står spørgsmålet: Hvilken betydning har alle disse mål i praksis? Interviewene efterlader det indtryk, at styrkortene i den interne målstyring har stor betydning for praksis, og dermed er så meget desto vigtigere. Interviewene efterlader imidlertid også det indtryk, at etapemålet for 2007 er opgivet af de fleste, hvilket må forventes at svække betydningen af de stærke formuleringer i de politiske dokumenter.

3 Samspil

Et udgangspunkt for dette projekt er, at det konkrete samspil mellem forskellige aktører kan spille en rolle som potentiale eller barriere for trafikikkerhedsarbejdet. I praksis præges samspillet af såvel formelle som uformelle forhold. Projektet er afgrænset sådan, at vi dels interesserer os for samspillet i Vägverkets relation til det politiske niveau og politiet, dels mellem Vägverkets forskellige enheder.

Derfor indeholder dette kapitel fire afsnit. I første afsnit analyseres Vägverkets relation til det politiske niveau. I andet afsnit ser vi på Vägverkets relation til politiet. I tredje afsnit analyseres integration af hensyn til trafikikkerhed i Vägverkets forskellige enheder, for endelig i fjerde afsnit at konkludere.

3.1 Vägverket og det politiske niveau

Svensk dualisme

Svensk forvaltningshistorie er kendetegnet ved dualisme, dvs. at de enkelte myndigheder har selvstændighed i forhold til de politiske institutioner, ministeren kan ikke gribe ind i myndighedens daglige arbejde, ministerstyre er forbudt (Ehn et al 2003, Pedersen & Lægred 1999, Petersson 1995). Siden 1997 har departementerne formelt udgjort én organisatorisk enhed, Regeringskansliet, og den udøvende magt ledes i Sverige kollektivt af regeringen (Sundby et al 2002). I forhold til dualisme, den horisontale integration i Regeringskansliet og regeringens kollektive ledelse adskiller Sverige sig fra mange andre lande, fx Norge og Danmark. Trods disse udgangspunkter eksisterer idag sektororganiserede departementer i Regeringskansliet, som fx Näringsdepartementet, og Justitiedepartementet, som henholdsvis Vägverket og politiet sorterer under.

Det følger af dualismen, at Riksdag, regering og Regeringskansli har til opgave at udarbejde lovgivning samt overordnede planer og målsætninger for trafikikkerhedsarbejdet. De økonomiske ressourcer som de enkelte enheder kan anvende fastsættes også her. De målformuleringer vi analyserede i afsnit 2.1 er alle fastsat på dette niveau.

Departementerne i Sverige er ikke store. I Näringsdepartementet, som har tre ministre, en næringsminister, en infrastrukturminister og en arbejdslivsminister, er der ca. 450 medarbejdere, hvoraf 20 er politisk ansatte medarbejdere. De resterende ca. 430 medarbejdere er fordelt på 10 enheder, herunder Enheten för infrastrukturstyrning og Enheten för transportpolitik. Det er i den sidste enhed, at departementets ansvar for trafikikkerhed varetages (www.regeringen.se).

En myndighed som Vägverket kan påvirke målformuleringer og bevillinger ved at skrive rapporter, som det politiske niveau derefter reagerer på. Sådan er den

formelle udlægning af arbejdsdeling og samspil. Imidlertid foregår i almindelighed en omfattende uformel dialog mellem myndighed og det politiske niveau, således fx mellem myndighed og departement i forbindelse med fastsættelse af målene i de årlige regleringsbreve (Hwang 2000).

Godt samarbejde

I almindelighed betegner interviewpersonerne samspillet positivt. Forespurgt siger et medlem af Riksdagens Trafikutskott, at Vägverket jo er en myndighed, som er underlagt regeringen, men han pointerer samtidig, at ”både Vägverket [...] och Riksdagens Trafikutskott, vi är angelägna om att ha en bra relation, en relativt nära relation, och att ha pågående samtal om verksamheten och vad som prioriteras osv. [...] Vi träffas om inte varje år så, vart annat år. Då går vi igenom verksamheten, hör på föredrag, ställer frågor och resonerar. Vägverket, [generaldirektör] Ingemar Skogö och andra ledande befattningshavare är ännu oftare här i Riksdagen. De berättar om verksamheten, och vi kallar in dem ibland, när vi vill diskutera vanskliga frågor. Så det finns inga brister i kommunikationen mellan Vägverket, Riksdagen och Riksdagens trafikutskott. De kommer när vi kallar. De bjuder också in oss om vi inte kallar”. Også de enkelte partier har tilsyneladende en fin dialog med Vägverket. Et medlem af Trafikutskottet siger, at hvis hans parti ”önskar ha information från Vägverket, och ringer och ber dem komma hit, då kommer de säkert. Och det kanske vi har gjort några gånger”.

En chef i Näringsdepartementet ser også positivt på samarbejdet: ”Vi har ett bra samarbete med dem [Vägverket], det tycker jag absolut. [...] Jag är inte så väldigt involverat i planeringsprocess, men i trafiksäkerhetsfrågor och fordonsfrågor, och lite olika regelverksfrågor, där tycker jag att vi har ett bra samarbete, men det närmaste samarbetet har vi när det gäller trafiksäkerhet”.

Interviewede medarbejdere i Vägverket taler også positivt om samarbejdet mellem Vägverket og Näringsdepartementet. En medarbejder i Vägverket understreger, at kapaciteten i departementet til at arbejde med trafikikkerhed er lille, hvorfor det meste strategiske arbejde med trafikikkerhed foregår i Vägverket: ”Våra departement är ju små. Det finns ett antal personer som handlägger trafiksäkerhetsfrågorna i departementet. Deras tillval är ju väldigt ad hoc. Sen skall man skriva tal till ministern och så vidare. Så något strategisk tänkande av större art, det finns ju inte i departementet. [...] Väldigt mycket av det strategiska tänkandet, det sker faktisk på myndighetsnivå, och i en sån här utredning”.

Med dette positive udgangspunkt, hvordan håndteres da meningsforskelle mellem Vägverket og det politiske niveau? Vi vil analysere to eksempler: bevillinger og trafikikkerhedstiltag.

Samspil om bevillinger (anslag)

Vägverket finder generelt de bevillinger de modtager utilstrækkelige. Som et medlem af Riksdagens Trafikutskott udtrykker det, ”ligger det väl i sakens natur att de tycker att de behöver mer pengar för att göra ett bra jobb. [...] Samtidigt så är de ju så erfarna, så de vet att det här är en väldigt delikat avvägning mellan

olika behov inom samhället. Men naturligtvis; [generaldirektör] Ingemar Skogö, säger varje gång han är här, att 'vi verkligen behöver mera pengar'".

En særlig anledning til at påvirke de ressourcer, som Vägverket modtager, er de såkaldte budgetunderlag, som verket udarbejder. Her kommer Vägverket med sine forslag til det kommende års budget. Både i forhold til statens budget for 2002, 2003 og 2004 er Vägverket kommet med alternative forslag til bevillinger, der lå ud over regeringens planer (Vägverket 2001c, 2002c og 2003d). Det er formentlig også sket tidligere. Der er næppe tvivl om, at Vägverket med de alternative forslag i budgetunderlagene forsøger at påvirke den politiske proces. De to sidste år har Vägverket i forbindelse med fremlæggelsen af budgetunderlagene udsendt pressemeddelelser med fokus på verkets alternative forslag (Vägverket 2002d og 2003e).

Vägverkets budgetunderlag er formentlig den mest oplagte formelle vej til at påvirke ressourcetildelingen til verket. Men der er også andre mere indirekte veje. Riksdagsmedlemmet nævner, at Vägverket også ved at påvirke opinionen søger at skaffe sig opbakning, og han nævner som eksempel tidsskrifter, debatartikler, seminarer, og konferencer. Det kan tilføjes, at der også er flere eksempler på, at Vägverket i rapporter alene eller i samarbejde med andre parter gør opmærksom på behovet for øget ressourcetildeling.

Hvilken placering har trafikikkerhed, når Vägverket efterlyser flere ressourcer?⁴ De eksempler vi har til at besvare det spørgsmål kan tyde på, at Vägverket over de sidste fem år har gennemgået en ændring fra at trække trafikikkerhed frem som et område, hvor der er behov for supplerende ressourcer, til istedet at trække andre områder frem som de steder, hvor supplerende finansiering er nødvendig. I en trafikikkerhedsplan fra 1999 påpeger Vägverket et behov for "minst ytterligare 10 miljarder kronor för att åtminstone rädda 70 liv på det statliga vägnätet i syfte att klara målet" (Vägverket 1999a: 13). I en publikation fra 2001, som udarbejdes af Vägverket, Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og NTF i fællesskab, ser de - dog ud fra pessimistiske skøn - et behov for 60 milliarder kr., hvis man over en 10-årig periode skal reducere antallet af dræbte i trafikken til under 300 (Vägverket et al 2001: 26), et meget stort beløb set i lyset af, at Vägverkets samlede årlige bevilling i regleringsbrevet er på 16-17 milliarder kr.

Tilsvarende formuleringer finder man hverken i en baggrundrapport om trafikikkerhed fra 2003 (Vägverket 2003b), eller i den statusrapport om trafikikkerhed fra 2004, som vi omtalte i kapitel 1 (Vägverket 2004a). I baggrundrapporten slås det fast, at nollvisions-strategien "är i sig inte en kostnadsfråga, utan ett förhållningssätt", hvorefter det dog pointeres, at "[t]akten i att nå noll dödade i vägtransportssystemet, dvs. graden av inbyggd systemsäkerhet är dock till stora delar en kostnadsfråga" (Vägverket 2003b: 31).

Ser vi dernæst på budgetunderlagene for 2002, 2003 og 2004 pointerer Vägverket i alle tre underlag, at de politiske mål for tilgængelighed, miljø og trafikikkerhed "inte i alla delar nås" med de eksisterende bevillinger (Vägverket 2001c: 1, 2002c: 1 og 2003d: 1). I slutningen af hvert budgetunderlag kommer Vägverket

⁴ Det skal understreges, at vi her analyserer samspelet mellem Vägverket og det politiske niveau om økonomiske ressourcer. Den faktiske ressourcetildeling analyseres i kapitel 4.

med sit forslag til ”alternativ nivå för vissa poster”. Her spiller trafikikkerhed i det første af de tre budgetunderlag, som udgives i 2001 en vis rolle, mens sikkerhed har en ubetydelig rolle de to følgende år. I det første af de tre budgetunderlag foreslår Vägverket flere midler afsat til en lang række poster: Drift og vedligeholdelse af det statslige vejnet, investeringer i national plan, gennemførelse af regional plan, tilskud til private veje (enskilda vägar), myndighedsudøvelse samt sektoropgaver. Trafikkerhed indgår som et element i flere af posterne. Således drejer drift og vedligeholdelse sig bl.a. om en forhøjet standard for vintervedligeholdelse som forventes at reducere antallet af døde i trafikken. Myndighedsudøvelsen vedrører bl.a. en informationskampagne, som skal få trafikanter til at overholde bl.a. fartgrænserne. Flere af midlerne afsat til sektoropgaver vil også gå til trafikikkerhed, herunder udvikling af kommunernes trafikikkerhedsarbejde. De elementer i Vägverkets alternative forslag, som vil forbedre trafikikkerheden udgør dog formentlig en forholdsvis lille del af de ialt 5 milliarder kroner ekstra bevillinger, som Vägverket foreslår (Vägverket 2001c: 23-27).

I de alternative forslag i Vägverkets budgetunderlag for 2003 og 2004 spiller sikkerhed en mere ubetydelig rolle. I begge budgetunderlag foreslås flere midler afsat til drift og vedligeholdelse af det statslige vejnet og som tilskud til private veje. I budgetunderlaget for statens budget i 2003 foreslås også flere midler afsat til investeringer i den nationale plan. Det er alene i forbindelse med 2003-budgettets post til drift og vedligeholdelse, at trafikikkerhed nævnes. Som i forslaget fra året før vil flere midler bl.a. blive anvendt til at forhøje standarden for vintervedligeholdelse, hvilket forventes at have en positiv effekt på trafikikkerhed (Vägverket 2002c: 12-14, 2003d: 13-14). Hvis vintervedligeholdelse med en tilsvarende effekt indgår i de ekstra midler, som foreslås afsat til drift og vedligeholdelse i 2004, så ekspliciteres det ikke.

I såvel Vägverkets rapporter som budgetunderlag ser vi altså en tendens til, at behovet for flere ressourcer til arbejdet med trafikikkerhed spiller en væsentlig rolle i 1999 og 2001, mens ressource-tilførslen derefter nedtones. Det bekræftes også af interviewene. Et medlem af Riksdagens Trafikutskott fortæller, at når verkets generaldirektör er på besøg i utskottet, og understreger behovet for flere penge, så sker det ”för att inte minst sköta drift- och underhållssåtgärderna, och det befintliga vägnätet på ett bättre sätt”, og altså ikke primært af hensyn til trafikikkerhed (selvom drift og vedligehold også kan påvirke trafikikkerhed). Trafikkerhedsdirektören i Vägverket siger, at der er ”fantastiskt mycket pengar till trafikikkerhet”. En medarbejder i Vägverket præsenterer den tidligere holdning og den nuværende holdning således: Tidligere sagde Vägverket, at ”det är klart vi skall ha den här trafikikkerheten, men då skall vi ha mer pengar. Det blir nästan en utpressningssituation”. Omvendt idag, hvor han efterlyser at medarbejdere i Vägverket istedet tænker: ”Vi måste bli mer kreativa, vi måste börja fundera på andra sätt att hantera dessa frågor. Vi måste försöka att åstadkomma det här”.

Summa summarum: Vägverket bruger de anledninger som opstår til at påpege behovet for flere ressourcer. Over de sidste fem år ser der imidlertid ud til at være

sket en udvikling. Hvor behovet for midler til netop trafikikkerhedsarbejdet tidligere blev trukket tydeligt frem, sker dette ikke idag.

Samspil om trafikikkerhedsmål og -tiltag

Måske en parallel udvikling er sket i Vägverkets og det politiske niveau's samspil om trafikikkerhedsmålene. I givet fald nedtoner Vägverket idag politikernes ansvar for målene, og pålægger istedet sig selv den opgave at finde tiltag og løsninger indenfor de rammer som kan accepteres politisk. Derfor er der ikke behov for tydelige markeringer af, at politikerne må foretage nogle klare valg mellem hensynet til trafikikkerhed og andre politiske hensyn.

I 1999 skriver Vägverket således i den ovenfor omtalte trafikikkerhedsplan, at et tidligere etapemål kræver tiltag, som ”knappast kunna accepteras av allmänheten”, og pointerer mere generelt, at ”genomförandet av nollvisionen med dess ambitiösa preciserade etappmål måste få stora konsekvenser för utvecklingen av vägtransportsystemet”. Og verket ser behov for nye holdninger hos politikerne - noget som Vägverket skal bidrage til: ”Den verksamhet som Vägverket avser att bedriva utifrån sitt sektorsansvar handlar [bl.a.] om att påverka politiska beslutsfattare [...] på lokal, nationell och internationell nivå [...] genom att framför allt förmedla trafikikkerhetskundskaper och värderingar. Syftet är att påverka dessa till att vidta åtgärder som får effekter på vägtransportsystemets säkerhetsnivå” (Vägverket 1999a: 6).

Anderledes optræder Vägverket i den føromtalte baggrundrapport om trafikikkerhed (Vägverket 2003b), og i et senere forslag til national plan for vejtransportsystemet (Vägverket 2003c). Baggrundrapporten indeholder to dele, dels en handlingsplan for trafikikkerhed, som giver en ”balanserad” målopfyldelse (Vägverket 2002b: 1), dels en ambitiøs trafikikkerhedsplan, hvor udgangspunktet er, at 2007-etapemålet skal realiseres uanset prisen, konsekvenserne for andre delmål, etc. Den første beskriver ”vad som bedömts vara möjligt att åstadkomma inom trafikikkerhedsområdet under planperioden, inom ramen för regeringens planeringsdirektiv”, mens den anden plan beskriver ”hur vägtransportsystemet bör se ut [...] om etappmålet år 2007 skall kunna nås” (Vägverket 2003b: 1).

Begge planer i baggrundrapporten udspringer af et regeringsdirektiv til bl.a. Vägverket om at udarbejde en national vejtransportplan, som skal forholde sig til alle seks transportpolitiske delmål. De to planer danner baggrunden for afsnittet om trafikikkerhed i den nationale plan.

Den balancerede plan indeholder en række forslag til tiltag, som vil medføre, at antallet af døde i trafikken i 2007 bliver mellem 440 og 540, mens det efter det politisk fastsatte etapemål skulle være færre end 270. I år 2015 forventes antallet af døde at være mellem 400 og 500 (Vägverket 2003b: 25). I den ambitiøse plan skitseres den ”nödvändiga användningstillstånd” som skal til for at nå etapemålet i 2007. De vigtigste ændringer i forhold til den eksisterende situation er, at en stor del af det statslige vejnet er sikret ”från svåra mötes- och singelolyckor”, hvilket betyder etablering af mitt- og sidoräcke, reduktion af farten på det statslige og kommunale vejnet, samt øget anvendelse af sele (Vägverket 2003b, citat p. 37). Det er ikke i planen ekspliciteret, hvordan man skal nå frem til denne situation, selvom en lang række nødvendige tiltag diskuteres, og planen indeholder ikke

analyser af, hvad prisen vil være, eller hvordan det vil kollidere med andre af transportsektorens delmål.

Det er den balancerede plan, som Vägverket senere lægger til grund i forslaget til vejplan (Vägverket 2003c). Vägverket vælger altså at fremlægge et forslag, som ikke opfylder etapemålet om trafikikkerhed.

Vore interviews indikerer, at Vägverket vælger denne strategi, fordi en mere markant trafikikkerheds-strategi med store investeringer i mitt- og sidoräcke også på smalle veje, og omfattende hastigheds-, alkohol- og selekontrol vurderes ikke at være politisk realisabelt. Istedet for eksplicit at konfrontere politikerne med det problem, tager Vägverket altså opgaven på sig selv, formentlig ud fra den tankegang vi citerede ovenfor: ”Vi måste bli mer kreativa, vi måste börja fundera på andra sätt att hantera dessa frågor. Vi måste försöka att åstadkomma det här”, som en medarbejder i Vägverket sagde til os. Hvis medarbejdere i Vägverket bliver mere kreative er det i sig selv positivt. Men der kan samtidig være behov for at understrege behovet for politiske initiativer.

En tidligere vicedirektør i Vägverket og nuværende direktør i Vägtrafikinspektionen finder, at Vägverket i håndteringen af forslaget til national vejplan ikke har spillet sine kort til fordel for trafikikkerheden: ”Jag tycker att det hade varit ett mycket bra sätt för Vägverkets ledning att skicka tillbaka frågan till regeringen: ’Så här är situationen i dag, dessa åtgärder bedömer vi krävs för att man ska nå målet.’ Med detta då lämna över frågan så att regeringen får ta ställning till den. Som det nu är så sitter Vägverket själv med frågan och med ansvaret, i och med att man inte varit tillräckligt tydlig”. Han finder at Vägverket stod i valget mellem to alternativer: Enten kunne man lave et planforslag, hvor man tilgodeser lidt fra alle de seks delmål, og det er hvad Vägverket har gjort, eller man kunne fokusere på trafikikkerhedsmålet, og tilkendegive hvilke tiltag, der skal gennemføres for at nå målet, og hvilke konsekvenser det vil have for de andre delmål. I så fald havde Vägverket ”sluppet sita med problemene, och egentligen tvingat Riksdag och regering att ta ställning”.

I modsætning til tidligere beskriver Vägverket idag de tiltag, som nollvisionen kræver som mindre dramatiske, og som noget der kan realiseres uden nævneværdig modsætning til andre væsentlige, politiske hensyn.

Vi har her analyseret samspillet mellem Vägverket og det politiske niveau om trafikikkerhed. Men hvad er egentlig politikernes syn på trafikikkerhedsarbejdet?

Trafikkerhed i høj kurs

Arbejdet med trafikikkerhed i det hele taget har stor bevågenhed på politisk niveau. Som svar på, om trafikikkerhed får stor opmærksomhed i Riksdagens Trafikutskott siger et medlem af utskottet: ”Ja, det får det. I högsta grad. Vi pratar väldigt mycket trafikikkerhet”. Og et andet medlem af utskottet siger: ”Det har en ganska stor betydelse”, og fortsætter: ”Säker trafik är ju ett utav delmålen, och därför är det något vi diskuterar mycket”. En chef i Näringsdepartementet svarer parallelt om den opmærksomhed, som trafikikkerhed har i regering og Riksdag. ”Nu är det mycket uppmärksamhet, och egentligen har det varit det från det att nollvisionen beslutades 1997. Det har gått lite upp och ner, men man kan nog säga

att det stadig har varit ganska stor uppmärksamhet, och i bland har det varit mer. [...] Det är hög uppmärksamhet”.

Stor bevågenhed behøver ikke være ensbetydende med opbakning til trafikikkerhedsarbejdet. Før vore interviews blandt Riksdags-politikere og informerede iagttagere i Sverige arbejdede vi ud fra en hypotese om det vi i kapitel 1 betegnede som dekobling. Vi forventede, at trafikikkerhed nok var noget, som de nationale politikere hyldede i festtaler, mens det i praktisk politik spillede en mindre rolle. Vi forventede altså, at politikerne sagde én ting, men gjorde noget andet i praksis.

Det er imidlertid ikke et indtryk, vi har fået bekræftet. Vägverkets embedsmænd og politikerne i Riksdagen efterlader et andet indtryk. En medarbejder i Vägverket siger om politikerne og etapemålet: ”För politikerna tror jag att det är så att man vill ha den halveringen, man vill åstadkomma den här saken”, og en anden siger: ”Politikerna har ställt kravet att det skall nås. Riksdagen har lagt fast det här, sen är det upp til Polisen och Vägverket om det krävs lagstiftning, att komma med sådana förslag”.

Et medlem af Riksdagens Trafikuskott siger: ”Det finns en stor uppbackning för det politisk, det är ingen som tycker att de satsar för mycket pengar på trafiksäkerhet, eller prioriterar det för högt, utan det är det ganska stor politisk enighet om”. Opbakningen gælder i hele utskottet: ”Man skulle kunna tro att Moderaterna skulle bedöma det här mindre viktigt, men Moderaterna är med på de här tankarna fullt ut”. Men gælder det så i hele Riksdagen, eller kun i Trafikuskottet? Hertil svarer han: ”Det är ju Trafikuskottet som hanterar de här frågorna, och sen följer de respektive partier upp, de följer ju sina representanter i Trafikuskottet. Det är vi som sätter agenda, som anslår tonen”. Indtrykket er, at et engageret Trafikuskott formår at få de andre medlemmer af Riksdagen til at bakke op om trafikikkerhedsarbejdet.

Som et eksempel på Trafikuskottets opbakning nævner et medlem, at udvalgets formand i sidste valgperiode idag er direktør for Sveriges største interesseorganisation for trafikikkerhed, Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande, NTF.

Mange interviewpersoner, og ikke mindst medarbejdere i Vägverket, trækker begivenhederne i forbindelse med lanceringen af det tidligere omtalte 11-punktsprogram frem som eksempel på politikernes oprigtige engagement i trafikikkerhedsarbejdet. Derfor vil vi se lidt nærmere på den historie.

Da regeringen tog över

Programmet *11 punkter för ökad trafiksäkerhet* fremlægges af regeringen i april 1999. Programmet slår i kort form fast 11 punkter, hvor indenfor der skal gennemføres tiltag for at øge trafikikkerheden (Näringsdepartementet 1999). Programmet er blevet til i dialog med Vägverket og måske også med Rikspolisstyrelsen, men der er ikke desto mindre tale om et program, hvor ideen til det fødes i Näringsdepartementet, hvor Näringsdepartementet er pennefører, og hvor det er ”regeringen som bestämde innehållet mycket”.

Der er flere årsager til, at regeringen kommer med det program, og at den gør det på netop det tidspunkt. En årsag er, at den positive udvikling i ulykkerne, som har fundet sted i begyndelsen af 1990'erne, er brudt, og Vägverket har kort forinden tilkendegivet at et tidligere etapemål om højst 400 dræbte i trafikken i år 2000 ikke kan realiseres (Vägverket 1999a: 2).

En anden årsag er, at regeringen og Näringsdepartementet ikke er tilfredse med Vägverkets indsats. På det tidspunkt er der efter et valg kommet en ny kommunikationsminister. Nogle interviewpersoner mener, at Vägverket på grund af minister-skiftet formentlig er i tvivl om regeringens opbakning til nollvisionen. "Vi tyckte nog inte att det hände så mycket på Vägverket just då heller, och då behövdes ett politiskt initiativ, så var det", siger en chef i Näringsdepartementet, og fortsætter: "Det fanns en tvekan på Vägverket om hur högt prioriterad trafiksäkerhetsarbetet var med den nye ministern [...] Och då visste de väl kanske inte riktigt om det var trafiksäkerhetsarbetet eller om man skulle inrikta sig mera på investering och utbyggnadsfrågor och det fanns en osäkerhet där".

Endelig for det tredje sker der i januar 1999 en alvorlig trafikulykke med en minibus, som får betydning. En embedsmand fortæller om Trafikutskottets engagement i ulykken: "Det är konstigt, här känner nästan de här riksdagsledamöterna ett personligt ansvar för den här minibussolyckan". Politikernes engagement i ulykken illustrerer, at utskottet "definerar sig själva lite grann nu som systemutformare". Politikerne tager ansvar for ulykken, hvor de tidligere formentlig havde skubbet ansvaret fra sig til andre aktører. Når utskottet føler et medansvar for ulykken skyldes det formentlig, at det samme utskott har været med til at tage beslutningen om nollvisionen.

Af disse årsager lancerer regeringen i april et program for øget trafikikkerhed, som i ret detaljerede vendinger fastsætter hvad især Vägverket skal gøre. I en svensk dualistisk forvaltningshistorie er der tale om uhørt detaljstyring. Interviewpersoner fra Vägverket taler om, at "regeringen intervenerar" og om "en klar markering", en anden taler om at "regeringen på ett kraftfullare sätt ingrep i Vägverkets verksamhet", en tredje betegner 11-punktsprogrammet som en "bakläxa" til Vägverket, mens en fjerde medarbejder i Vägverket taler om, at Vägverket med programmet bliver "vældigt tydligt underkänt". "Vad den planen gjorde då, det var ju att regeringen tog över, och skrev ett 11-punktsprogram för ökad trafiksäkerhet. [...] 11-punktsprogrammet, det är et dokument, som det i alla fall inte i Sverige är regeringen som skall skriva, det skall myndigheterna skriva", siger han. Opfattelsen i Vägverket svarer helt overens med det formål, som Näringsdepartementet så med programmet: "De [Vägverket] måste ju [...] känna att det finns ett politiskt driv i trafiksäkerhetsfrågorna för att de skall jobba riktigt bra. Och det är ju rätt naturligt. Det var väl detta de inte kände".

Kort efter 11-punktsprogrammet tildeles Vägverket et nyt regleringsbrev, for at bringe de økonomiske rammer i overensstemmelse med prioriteringerne i 11-punktsprogrammet.

Den konklusion vi drager af begivenhederne omkring regeringens 11-punktsprogram er, at trafikikkerhedsarbejdet, nollvisionen og visionens etapemål tages alvorligt af det politiske niveau. Man siger noget og gør det også i praksis. Der er ikke tale om dekobling.

Vi henviste i kapitel 1 til litteratur, som understreger betydningen af den opmærksomhed, som ledere viser ændringsprocesser. Ud fra den litteratur er den opmærksomhed det politiske niveau med 11-punktsprogrammet rettet mod trafikikkerhedsarbejdet eksemplarisk. En forudsætning for bevidste ændringer af organisationer er lederens "commitment" til ændringerne, og deres vilje til at anvende tid på ændringsprocesserne. "Commitment" og vilje er netop hvad det politiske niveau udviser i forbindelse med 11-punktsprogrammet

Det international omdømme

Det er vores vurdering, at de nationale politikere tager nollvisionen og etapemålet alvorligt. I en publikation fra maj 2004 har regeringen atter understreget, at begge dele ligger fast.

Hvilken rolle spiller Sveriges rolle som verdensmester i trafikikkerhedsarbejde for den fortsatte indsats? I interviewene tilkendegiver medlemmer af Riksdagens Trafikutskott flere gange, uopfordret, at man jo må huske på Sveriges placering i den internationale superliga. Dette forhold trækkes ofte frem som en formildende omstændighed ved problemet med at realisere etapemålet i 2007. Fx siger et medlem af Trafikutskottet: "Trots allt, om man ser det i ett internationellt perspektiv, så har ju Sverige kommit väldigt långt när det gäller trafiksäkerhet, och att reducera antalet dödade på våra vägar. Och det är ju också en faktor, att jämfört med andra länder, så tycker vi ju att det är ganska bra i Sverige i alla fall". Senere i interviewet siger den samme politiker: "Det som är trösten, är att om vi tittar oss omkring i världen, i Europa, så har vi i Sverige kommit längre än något annat land, när det gäller att reducera antalet döda. Och då kan man naturligtvis säga, att vi beklagar att vi inte når målet exakt. Men jämfört med andra länder, så har vi ändå kommit väldigt, väldigt långt. Och det är möjligen då en tröst till alla dem som säger 'ja, men vi klarar inte målet exakt'". Et andet medlem af Trafikutskottet siger tilsvarende: "Som sagt, vi har ju i och för sig kanske världens säkraste trafiksystem i Sverige, om man ser förhållandet till trafikarbetet, men det är ju ända långt ifrån tillfredsställande".

Sveriges i international sammenligning lave niveau for dræbte og tilskadekomne kan både fungere som en stimulans og en sovepude. Sveriges renommé kan være en stimulans til yderligere at forbedre indsatsen - en verdensmester har ofte ambitioner om at bevare titlen. Men renomméet kan også skabe den modsatte situation: At de svenske politikere i prioritering med andre opgaver, på sigt, ikke ser behov for at prioritere trafikikkerhedsarbejdet - når Sverige nu i forvejen ligger i verdensklassen.

Vägverket og det politiske niveau - en opsamling

Samarbejdet mellem Vägverket og det politiske niveau fungerer generelt harmonisk, hvilket er magtpåliggende for begge parter. Når det drejer sig om netop trafikikkerhedsarbejde, er graden af harmoni i samspillet øget over de senere år.

Således kan vi konstatere, at der i løbet af de sidste fem år er sket en ændring i Vägverkets samspil med det politiske niveau. Det gælder både i dialog om bevillinger til trafikikkerhed, og det gælder i dialog om mål og tiltag på området. Hvad angår bevillinger tilkendegav Vägverket tidligere eksplicit behov for ekstra midler til trafikikkerhedsarbejde, mens verket i dag ikke lægger vægt på de

økonomiske omkostninger i dialogen med det politiske niveau. Tilsvarende nedtoner Vägverket i dag - modsat tidligere - politikernes ansvar for trafikikkerhedsmålene, og pålægger i stedet sig selv den opgave at finde tiltag og løsninger indenfor de rammer, som kan accepteres politisk. Derfor præsenterer verket ikke tydeligt det politiske niveau for behovet for klare, politiske valg mellem trafikikkerhed og andre politiske hensyn.

Vi kan se to forklaringer på ændringen. En mulig forklaring på Vägverkets ageren i forhold til bevillinger er, at verket finder, de har tilstrækkeligt med penge, dvs. at verket ikke oplever, at penge udgør en barriere for trafikikkerhedsarbejdet. Den forklaring analyserer vi i kapitel 4. Vi finder det imidlertid ikke sandsynligt at verket oplever det sådan, selvom Vägverkets trafikikkerhedsdirektør i et interview siger, at der er ”fantastisk mycket pengar till trafikikkerhet”.

En anden og formentlig mere korrekt forklaring på Vägverkets ændrede ageren er en kombination af flere forhold. Vi konstaterede i afsnit 2.1, at de fleste involverede i og udenfor Vägverket har opgivet 2007-etapemålet, og målet dermed har skiftet karakter fra et kvantitativt mål til et kvalitativt mål. Det er altså muligt, at det politiske niveau nok viser oprigtig interesse for og opbakning til trafikikkerhedsarbejdet, men i realiteten har opgivet at nå det kvantitative 2007-mål. Sveriges internationale omdømme kan også spille en rolle i denne sammenhæng. På den baggrund er det ikke opportunt for Vägverket overfor det politiske niveau at tilkendegive behov hverken for supplerende midler til eller at understrege politikernes ansvar for trafikikkerhedsmålene.

Som beskrevet i begyndelsen af kapitel 1 tilkendegiver Vägverket i dag at udviklingen går i den rigtige retning, men det tager tid, før igangsatte aktiviteter og tiltag slår igennem. Der er tale om en langsigtet proces. Den beskrivelse af udviklingen og en samtidig påpegnig af, at der ikke er behov for en politisk indsats, kan være en for Vägverket hensigtsmæssig fortælling at servere i denne tid - et Vägverk som måske oven i købet er bange for den intervention og

Samlet vurdering

Tyder på positivt bidrag fra samspillet:

- Fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler eksisterer mellem Vägverket og det politiske niveau.
- På det politiske niveau findes oprigtig interesse for og opbakning til arbejdet.

Tyder *ikke* på positivt bidrag fra samspillet:

- I samspillet mellem Vägverket og det politiske niveau vægtes harmoni højt, hvorfor Vägverket ikke pointerer behovet for supplerende økonomiske ressourcer og politikernes ansvar.

detajlstyring, som verket blev udsat for sidste gang et etapemål for trafikikkerhed måtte opgives, nemlig 11-punktsprogrammet.

Vägverkets ændrede strategi kan i denne forklaring også bero på en vurdering af, hvad der på langt sigt bedst tjener trafikikkerhedsarbejdet. En mere tilbageholdende strategi kan måske på kort sigt skabe flere dræbte og alvorligt tilskadede. Men på langt sigt kan Vägverket - trods opbakning til nollvisionen fra det politiske niveau - vurdere, at en tilbageholdende strategi er en betingelse for nollvisionens overlevelse, og dermed - på langt sigt - det der skaber færrest dræbte og alvorligt tilskadede. Vurderingen kan være, at nollvisionen - i hvert fald på sigt - ikke overlever, hvis Vägverket kræver klare prioriteringer mellem hensynet til trafikikkerhedsarbejdet og andre politiske hensyn på vejområdet.

Den ændring, der over de sidste 5 år er sket i Vägverkets samspil med det politiske niveau øger den harmoni, som kendetegner samspillet, og som begge parter tilsyneladende lægger vægt på. Spørgsmålet er, om et harmonisk samspil bidrager positivt til trafikikkerhedsarbejdet? En vis fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler mellem Vägverket og det politiske niveau er en forudsætning for et positivt samspil om trafikikkerhedsarbejdet. Men indenfor disse rammer er konflikt både naturligt og nødvendigt. Implementering af nollvisionen og etapemålet og en høj prioritering af trafikikkerhed kræver ændringer, og ændringer gennemføres ofte via konflikter. Vore analyser efterlader indtryk af, at parterne prioriterer harmonien så højt, at det nødvendige pres fra såvel Vägverket som det politiske niveau for at bringe arbejdet videre, forsvinder. I den optik bidrager det harmoniske samspil ikke positivt til trafikikkerhedsarbejdet.

3.2 Vägverket og politiet

Hvordan er politiet organiseret?

Politiet er en statslig organisation, som består af:

- Rikspolisstyrelsen, som er den centrale forvaltnings- og tilsynsmyndighed.
- Statens Kriminaltekniske Laboratorium, og
- 21 politidistrikter, fordelt med ét i hver län.

Der er ca. 16.000 politibetjente i hele organisationen (22.000 ansatte i alt), heraf arbejder ca. 800 i den centrale Rikspolisstyrelse, og resten i politidistrikterne (www.polisen.se).

Arbejdsdelingen mellem Rikspolisstyrelsen og politidistrikterne er fastlagt i politiloven og i en række forordninger. Ifølge loven er de enkelte politidistrikter selvstændige polismyndigheder med ansvar for politiarbejdet indenfor distriktet. De enkelte polismyndigheters selvstændighed pointeres ved det forhold at de ledes af en bestyrelse. Det understreges, at bestyrelsesmedlemmernes skal have lokal tilknytning, de skal nemlig ”vara bosatta inom distriktet”, og ”bör utses så att erfarenhet av kommunal verksamhet blir företrädd bland dem” (Polislag, § 4 og 5, citat § 5). Bestyrelsen fastsætter bl.a. den enkelte polismyndigheds arbejdsordning (Polisförordning 1998, kap. 2, § 18). Chefen for en polismyndighed er länspolismästaren (Polisförordning 1998, kap. 2, § 11).

Politidistrikterne er ikke underlagt den nationale enhed, Rikspolisstyrelsen. Rikspolisstyrelsens overordnede opgaver er at ”verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet” (Polislag, § 7). Den skal bl.a. ”utveckla och precisera de mål och riktlinjer som riksdagen och regeringen lägger fast för polisverksamheten samt förmedla detta till polisorganisationen” (Förordning 1989, § 2, stk. 1, nr 2). På angivne områder kan Rikspolisstyrelsen fastsætte forskrifter, fx om personaleadministrative rutiner og rekrutteringsvirksomhed indenfor politiet (Förordning 1989, § 13). Den kan også fastsætte forskrifter om anvendelsen af de midler, som polismyndighederne tildeles, for at sikre, at politiarbejdet indrettes på de mål som riksdagen og regeringen har besluttet (Förordning 1989, § 13c). Ifølge en medarbejder har disse forskrifter karakter af ”ett råd till länspolismästaren, ’nu bör ni satsa, nu tycker jag ni ska göra så’”. Der er dog tale om råd, som normalt følges.

Rikspolisstyrelsen fører endvidere tilsyn med polismyndighederne. I tilsynsvirksomheden skal den bl.a. være særligt opmærksom på, om ”polisverksamheten bedrivs i överensstämmelse med de prioriteringar och riktlinjer som riksdagen och regeringen har lagt fast för den” (Förordning 1989, § 2a, stk. 2, nr. 1). Hvis Rikspolisstyrelsen i tilsynsarbejdet konstaterer, at det arbejde der udføres i distrikterne ikke lever op til kravene, skal den ved hjælp af ”påpekanden och uppmaningar eller på annat sätt verka för en förbättring”. At der ikke eksisterer et hierarkisk forhold mellem polismyndighederne og Rikspolisstyrelsen understreges af, at Rikspolisstyrelsen i tilsynsvirksomheden kan påpege og opfordre, og hvis det ikke hjælper må ”anmäla förhållandet till regeringen” (Förordning 1989, § 2a, stk. 3).

I politidistrikterne er politiet organiseret i forskellige afdelinger som kriminalpolis, närpolis, ordningspolis, og - trafikpolis. Ifølge interview med en medarbejder i Rikspolisstyrelsen findes i Sverige ialt ca. 600 betjente i afdelingerne for trafikpolis.

Prioriteres trafikikkerhed i politiets arbejde?

Politiets rolle i forhold til trafikikkerhed er trafikovervågning. Det kan være kontrol af anvendelse af sikkerhedssele, spritkørsel, hastighed, kontrol af køre/hviletider og teknisk kontrol af køretøjer (Rikspolisstyrelsen 2001: 4).

Politiets indsats er afgørende for at komme i nærheden af etapemålet i 2007. Formentlig er det kun øget kontrol, som på den korte tid frem til 2007 kan have en mærkbar effekt i forhold til antallet af døde og alvorligt tilskadede i vejtrafikken. Regeringen skriver således i en nylig proposition om etapemålet, at ”[e]n fuldstændig regelefterlevnad skulle grovt räknat innebära att etappmålet nås”. De regler, som skal efterleves er overholdelse af hastighedsgrænserne, ingen spirituskørsel og anvendelse af sele. Det er særligt overholdelse af hastighedsgrænserne, som har et stort potentiale. Overskridelserne resulterer årligt i mellem 150 og 200 dødsfald (Regeringen 2004b: 40-41, citat p. 40, Nilsson 2004: 5).

Hvor højt er politiets arbejde med trafikikkerhed prioriteret? Ser vi på de politiske prioriteringer som de kommer til udtryk i regleringsbrevet til politiet, er der sket en udvikling fra 2003 til 2004. I 2003-regleringsbrevet nævnes trafik et par gange, når man i regleringsbrevet remser op, hvordan politiet skal afrapportere

udviklingen indenfor en række forbrydelser. Nollvisionen og etapemål nævnes ikke med et ord, og dermed heller ikke politiets evt. ansvar i den forbindelse (Justitiedepartementet 2002). Anderledes i regleringsbrevet for 2004. Nu indgår et lille afsnit om transportpolitik, hvor sektorens overordnede mål og de seks delmål nævnes. Det sker fordi politiet har ansvar for det, der kaldes flyvende inspektioner. Flyvende inspektioner handler om at kontrollere tilstand og udrustning på køretøjer, som er på vejen. Rikspolisstyrelsen har siden midten af 1990'erne varetaget dette arbejde (Vägverket 2001d), selvom bevillingen til arbejdet stod opført i Vägverkets regleringsbrev. Det nye er, at bevillingen til dette arbejde fra 2004 står opført i Rikspolisstyrelsen regleringsbrev (Regeringen 2004b: 66-67, Rikspolisstyrelsen 2003b: 37). Derfor det lille afsnit om transportpolitik. I regleringsbrevet fastsættes det mål for flyvende inspektioner, at "[a]ntalet trafikfarliga fordon på vägarna och antalet förare som bryter mot kör- och vilotidsbestämmelserna skall minska" (Justitiedepartementet 2003). Polisens andre indsatser for trafikovervågning omtales ikke i regleringsbrevet.

I politiets egne dokumenter spiller trafikikkerhed ikke nogen væsentlig rolle. Politiets årsrapport fra 2002 forholder sig til det daværende regleringsbrev, og trafikpolisens arbejde spiller en rudimentær rolle i årsrapporten (Rikspolisstyrelsen 2003c)⁵. Det gælder også i *Planeringsförutsättningar för åren 2004-2006* fra december 2003. Rikspolisstyrelsen anvender bl.a. den publikation til at udvikle og præcisere målene fra regleringsbrevet. Her tilkendegiver Rikspolisstyrelsen, at man senere vil vende tilbage med hensyn til udvikling og præcisering af målet om flyvende inspektioner, da man på tidspunktet for udgivelsen af *Planeringsförutsättningar för åren 2004-2006* endnu ikke har modtaget det endelige regleringsbrev med de endelige formuleringer (Rikspolisstyrelsen 2003b: 23).

I 2001 udgav Rikspolisstyrelsen *En nationell strategi för Polisens trafikövervakning*. Det er en strategi på 12 sider. I strategien henvises indledningsvist til nollvisionen. Fokus i strategien er på tre områder: Hastighedsovervågning, kontrol med spritkørsel og kontrol med anvendelse af sele (Rikspolisstyrelsen 2001). Strategien er aktuelt under revision.

En medarbejder i Rikspolisstyrelsen, engageret i arbejdet med trafikikkerhed, finder, at hverken det politiske niveau eller ledelsen i Rikspolisstyrelsen i tilstrækkeligt omfang prioriterer trafikikkerhed i politiets arbejde. Forespurgt om trafikikkerhed har høj prioritet indenfor politiet siger han: "Nä, jag tycker det skulle kunna ha högre prioritet faktiskt [...], med tanke på olycksutvecklingen, hur mycket vi kan göra med förhållandevis små insatser".

Vanskelighederne med at prioritere trafikikkerhed i politiet, kommer til syne tre steder. For det første giver flere interviewpersoner udtryk for, at der er store variationer i, hvordan politidistrikterne arbejder med trafikikkerhed, og mange länspolismästare prioriterer tilsyneladende ikke trafikovervågning højt⁶. "Det är ju så att polismästarna i de här länen, de bestämmer ju själva hur många de vill sätta på trafikövervakning, hur många ordningspoliser de vill ha, och då har de gjort

⁵ Årsrapporten fra 2003 er endnu ikke tilgængelig på politiets hjemmeside, www.polisen.se.

⁶ For variation mellem politidistrikterne i hastighedsovervågning, se fx Vägtrafikinspektionen 2004a: 7 og 28-29.

den prioriteringen, att det finns andra arbetsuppgifter som är viktigare än trafikövervakning”, siger en medarbejder i Rikspolisstyrelsen. Konsekvensen er, at antallet af trafikpoliser er sunket successivt ned til antallet på ca. 600 i indeværende år (se også Nilsson 2004: 19). I begyndelsen af 1990’erne lå det på ca. 1.300 (Rikspolisstyrelsen 2000: 7, 8). Det ligger ikke inden for Rikspolisstyrelsens kompetence at bestemme antallet af trafikbetjente. Forespurgt om de kan pålægge polismyndighederne at styrke trafikovervågningen, siger medarbejderen i Rikspolisstyrelsen: ”Nej, det kan vi inte göra, utan det är de här länspolismästarna som är enväldiga, de bestämmer helt och hållet själva. Vi tar fram teknik, arbetsmetoder, och talar om vad de ska prioritera, om de ska prioritera hastighetsövervakning, eller alkoholutandningsprov eller något sådant, det gör vi, men hur många de ska vara, det bestämmer länspolismästaren själv, vi har ingen inverkan på det”.

For det andet bruger trafikpoliserne ofte tid på ordenspolitiets opgaver, mens det omvendte sjældent er tilfældet. Som nævnt er der forskellige typer politiafdelinger i de enkelte politidistrikter. Betjente i de enkelte afdelinger skal imidlertid hjælpe hinanden, når der er behov - ihvertfald ordningspoliserne og trafikpoliserne. ”Trafikpolisen ute i länen nu, de ska ju jobba med trafikövervakning”, siger medarbejderen i Rikspolisstyrelsen, ”men när det fattas folk hos ordningspolisen, då får man rycka in och göra såna jobb också, och det har blivit mer och mer”. Mens den omvendte situation sjældent sker. Ordningspoliserne ”ska jobba lite grann med trafikövervakning, men det blir väldigt lite, man hinner inte med det. Man jobbar med sin utryckningsverksamhet, man åker mellan de olika jobben, det kan vara bråk, och det kan vara allt möjligt, och har man nån tid över ska man hålla på med hastighetsövervakning, men det blir ingen tid över”. Hvis ordningspoliserne ser nogen køre for stærkt ”ska de ju ingripa, men det görs nog inte alla gånger. Man har så mycket annat arbete och då ligger trafiken väldigt långt nere”.

Et medlem af Riksdagens Trafikutskott bakker i store træk op om denne vurdering. ”Jag tror, att ett bekymmer är att vi är allt för dåliga på att få vanliga, patrulerande poliser ingripa även i trafik”, siger han, og fortsætter: ”Jag menar, är man polis, och kör omkring i en patrullbil, så hade det varit väldigt konstigt om man aldrig såg några som körde för fort eller några som uppträder misstänkt och verkar berusade och så vidare.” Han har selv prøvet at køre med trafikpoliser på patrulje: ”Jag har ju varit ute en del och följt med trafikpolisen ute, och jag vet ju att de säger att de har ju kollegor inom ordningspolisen då, som aldrig någonsin skriver ut en hastighetsbot eller överhuvudet befattar sig med trafikarbete, för dom tycker inte det är fint nog, om man kan säga så”. Han konkluderer på den baggrund, at ”om man har en polis, som inte ens kan skriva ut en enda böteslapp när det gäller trafikfrågor, så måste man faktiskt fråga ’är han både döv och blind?’”.

For det tredje er der problemer med rekruttering af trafikpoliser. ”Det är ju så att vi väl har lite svårt att engagera de yngre nyanställda poliserna i trafikfrågor, och det är väl nånting som då håller på att tippa över nu. Alla våra trafikpoliser är förhållandevis gamla nu, och vi måste försöka få igång en nyrekrytering av unga poliser”, siger en medarbejder i Rikspolisstyrelsen. Det er ikke trafik og biler, der engagerer de unge. Det er derimod PC’ere og andre ting, de er interesserede i, hvilket skaber vanskeligheder med rekrutteringen til trafikpolis-afdelingerne.

Antallet af persontimer, som politiet anvender til hastighedsovervågning er mellem 1997 og 2002 reduceret med 16%. Trods nedgangen i timer øges imidlertid antallet af kontroller, som politiet gennemfører. I samme periode er antallet af rapporterede hastighedsovertrædelser således øget med 6% (Vägtrafikinspektionen 2004a: 28). Det skyldes effektivisering af arbejdet. Således bliver der idag stillet større krav til betjentene, samtidig med at de har fået bedre uddannelse og udrustning, arbejdet er blevet mere morsomt med den nye teknik, fortæller en medarbejder i Rikspolisstyrelsen.

Alligevel må man konstatere, at trafikikkerhed ikke forekommer særligt højt prioriteret i politiets arbejde. Hverken når prioriteringen foretages af politikerne, eller når den foregår internt i politiet.

Den manglende prioritering ”vill jag [...] påstå mycket är en ledningsfråga”, siger medarbejderen i Rikspolisstyrelsen, og fortsætter: ”För att nå målen måste direktiv komma från rikspolischefen till länspolismästarna att man måste öka trafikövervakning, framför kanske allt då på närpolisen”. Et initiativ fra cheferne indenfor politiet efterlyses også af et medlem af Riksdagens Trafikutskott. En løsning på ordenspolisernes manglende engagement i trafikovervågning må efter hans mening komme fra de lokale chefer i politiet: ”Det är ju helt enkelt så, att det måste tryckas på från cheferna inom polisen, på lokalnivån”, siger han: ”Ge dem klara direktiv om att jobba med sånt här också”.

Fra politisk hold kunne man imidlertid også styrke prioriteringen: ”Det hade ju inte varit fel om det hade kommit ett direktiv också från regeringen, att ’nu måste ni ha sju procent trafikövervakning totalt sett över hela landet’. Det skulle underlätta”, siger medarbejderen i Rikspolisstyrelsen. En medarbejder ved Vägtrafikinspektionen siger tilsvarende: ”Det är väl en sån fråga som jag tror man måste behandla i Justitiedepartementet, och kanske ge tydligare direktiv för hur man ska prioritera trafikövervakningen, vilka delar av trafikövervakningen man ska prioritera”.

”Pusha mjukt, men ändå pusha hårt”

Den ovenfor omtalte organisering af politiet, og prioritering af trafikikkerhedsarbejdet er udgangspunkter for samarbejdet mellem Vägverket og politiet.

For år tilbage forekommer samspillet ikke at have været særlig frugtbar. Et eksempel er arbejdet med en evalueringsrapport af de såkaldte flyvende inspektioner. Disse inspektioner har som nævnt i en årrække været politiets ansvar. Näringsdepartementet gav for et par år siden Vägverket i opdrag i samarbejde med Rikspolisstyrelsen at evaluere kontrollerne. I den efterfølgende rapport forholdt Vägverket sig meget kritisk til politiets ledelse og håndtering af kontrollerne (Vägverket 2001d: 3-5, 10-13). En kritik, som Rikspolisstyrelsen ikke var enig i. Selvom rapporten ifølge Näringsdepartementets opdrag skulle laves i samarbejde med Rikspolisstyrelsen, noterede Vägverket i et følgebrev til Näringsdepartementet, at ”Rikspolisstyrelsen har [...] underhand meddelat att de inte delar de slutsatser och värderingar som Vägverket fört fram i rapporten” (Vägverket 2001d). Der foregik tilsyneladende ikke et fælles samarbejde om evalueringsrapporten. Både processen og selve rapporten efterlader ikke indtryk af et frugtbar samspil.

Idag giver alle interviewpersoner udtryk for, at samarbejdet mellem Vägverket og Rikspolisstyrelsen er forbedret. En medarbejder ved Rikspolisstyrelsen karakteriserer samarbejdet som "vældigt bra". Han siger: "Det har blivit bättre och bättre för varje år faktiskt. Nu pratar vi exakt samma språk i och med att vi pratar om nollvisionen och gemensamt försöker att nå de här målen och bidra på var sitt håll. Nu har vi ju då till exempel ett väldigt bra samarbete om ATK, där vi varje vecka har möte om hur vi ska bedriva ATK-verksamhet i framtiden. Vi har också fint samarbete när det gäller övervakningen av den tunga trafiken, kontroll genom flygande inspektioner, och våra bilinspektörer och så vidare, det vill jag påstå har blivit väldigt bra de senaste åren. Om jag tittar tillbaks hur det var för femton år sedan, då var det ju knappt så att vi pratade med varandra. Det är en total svängning vill jag påstå". Årsagen findes i "ett nytänkande hos både Vägverket och Polisen, att vi gemensamt måste jobba så att vi når de här målen, och minska antalet döda och skadade på vägarna, det tror jag trängt igenom hos både Vägverket och Polisen. Förut har vi pratat om att vi [politiet] ska bötfälla folk, och Vägverket ska bygga vägar. Det resonemanget existerar inte längre, utan nu är målet att minska antalet döda".

Vägverkets medarbetare i Borlänge ser idag också positivt på samarbejdet med Rikspolisstyrelsen, omend de er knap så overstrømmende. En medarbejder i Vägverket, som fra slutningen af 1990'erne har samarbejdet med politiet, siger, at enkelte medarbejdere i Rikspolisstyrelsen meget hurtigt fandt det fælles samarbejde om trafikikkerhed spændende. Men internt har disse medarbejdere "kanske haft en del motstånd hos politen". Vägverket har i samspillet med Rikspolisstyrelsen fungeret som en katalysator, men internt "fanns ju en del enskilda polismän på Rikspolisstyrelsen som också har varit såna katalysatorer och har kunnat påverka sina chefer. Och sen har Vägverket också försökt påverka de cheferna, och till slut har de blivit positiva till det". Vägverkets strategi overfor Rikspolisstyrelsen har - bevidst eller ej - været at skubbe både blødt og hårdt samtidig: "Vi kan inte pusha dem för mycket, för då till slut blir det bara att de sätter klackarna i golvet och vänder om. Det gäller att pusha mjukt, men ändå pusha hårt. Och det kände jag har fungerat bra med Rikspolisstyrelsen".

Fra Vägverkets side rettes kritikken af politiet mod polismyndighederne i länene. Forskellen mellem Rikspolisstyrelsen og politidistrikterne påpeges mest markant af det medlem af Vägverkets bestyrelse, som også er Riksdagspolitiker: "Jag upplever ofta, att vi har en bra dialog med Rikspolisstyrelsen och rikspolischefen, de säger att det här är prioriterade, viktiga åtgärder, men ser man ute hos de olika länspolischeferna, så tycker de kanske i bland att det är viktigare att bekämpa kriminalitet än att jaga fortkörare". På den baggrund ser han politidistrikternes uafhængighed af Rikspolisstyrelsen som et problem, "på sätt och vis är det det", siger han.

Vägverkets trafikikkerhedsdirektör finder tilsvarende, at styringen af politidistrikterne ikke er optimal. En medarbejder i en af Vägverkets regioner siger: "Polisen är väldigt självständig i Sverige. De är en egen myndighet, så Rikspolisstyrelsen har väldigt svårt att styra. Så vi är väldigt beroende av den så kallade länspolismästaren, som är bas för politen i varje län. Är han intresserad av trafikikkerhetsfrågor, så går det bra. Är han det inte, då prioriterar han på ett annat sätt, då har vi problem".

Lokalt bliver problemet ofte, at politiet for at intensivere trafikovervågningen ønsker flere ressourcer, eller ønsker at Vägverket bygger dyre kontrolpladser. Det førnævnte medlem af Vägverkets bestyrelse siger: "Det är synd, att man [politiet] i vissa län på en del håll inte prioriterar de här frågorna noga. De tycker själva de har för lite resurser, polisen. [...] Det är klart, att inom Vägverket upplever man det ibland att polisen vill ha betalt för det de borde göra ändå", siger han og tilføjer, at "om jag ser på mitt eget län så fungerar samarbetet utmärkt". En medarbejder i en af Vägverkets regioner siger: "De [politiet] vill ju ha mycket kontrollplatser osv. Vi har väl svårt att få fram alla pengar som de skulle vilja att vi satsar på dem, men vi kämpar på här, och vi får satsningar på kontrollplats, så de kan göra sina kontroller också".

Vores analyser af samarbejdet mellem Vägverket og politiet tegner et billede af en relativt lille, men voksende gruppe medarbejdere i Rikspolisstyrelsen, som i positivt og tæt samspil med samarbejdspartnere i Vägverket arbejder hårdt for at både Rikspolisstyrelsen og især de enkelte polismyndigheder i länene skal prioritere arbejdet med trafikikkerhed højere. Samarbejdet mellem Vägverket og politiet er imidlertid meget personafhængigt, og dermed skrøbeligt.

Trafik og justits på politisk niveau

Vägverket og politiet hører under hvert sit departement i Regeringskansliet, og selvom Regeringskansliet formelt udgør én organisatorisk enhed, og den udøvende magt ledes kollektivt af regeringen, er der tale om sektoriserede departementer. De politiske udvalg i Riksdagen er tilsvarende bygget op efter sektorer, med bl.a. et Trafikutskott og et Justitiekommitté.

Denne organisatoriske struktur er et grundvilkår for arbejdet med trafikikkerhed. Et bedre samspil mellem både departementerne og Riksdagens udvalg indbyrdes kunne formentlig bidrage til et lettere samspil mellem Vägverket og politiet til fordel for trafikikkerhedsarbejdet. I en publikation peger Vägverket således på, at "ett utvecklat och fördjupat samspel mellan" bl.a. vej- og trafikmyndighederne og politiet er nødvendigt for at komme i nærheden af 2007-etapemålet. Det kan næppe overraske læseren på baggrund af analyserne i dette afsnit. Det tilføjes imidlertid, at ansvaret i Regeringskansliet er delt mellem flere departementer, så også på det niveau "behövs därför ett fördjupat samspel" (Vägverket 2003b: 7). Sætningen refererer formentlig primært til samspillet mellem Närings- og Justitiedepartementet.

Vore interviews efterlader et tilsvarende indtryk. En medarbejder i Vägverket siger, at departementstilknytningen betyder, at "man får olika signaler från regeringen", for i politiets regleringsbrev "då är det ju inte riktigt det här, då är det brottsbekämpning och knark och narkotika osv". Det finder han uheldigt, for "regeringen är ett ställe, och då borde detta ställe ge samma signaler från de olika myndigheterna, och det är väl inte riktigt så. Då kan det alltså uppfattas så, det kan till exempel bli spänningar, och man kan börja fundera på, vad det är vi skall göra, vilka mandat har vi osv."

Foruden forskelle i prioriteringen af trafikikkerheden mellem de to departementer, så har man også en forskellig tilgang til problemstillingen: "Jag tror att ett problem är att man har velat hantera hela trafikbrottsbehandlingen i

Justitiedepartementet, ur en mer juridisk synsvinkel, och man har kanske tidigare inte i så hög grad kopplat ihop frågan om trafiksäkerhetseffekterna av olika övervakningsstrategier, och hur sanktionssystemet fungerar”, siger chefen i Vägtrafikinspektionen.

Dialogen mellem de to departementer svarer tilsyneladende nogenlunde til den dialog, der foregår mellem de to udvalg i Riksdagen. Et medlem af Trafikuskottet siger om medlemmerne i Justitieuskottet, at ”de kan ju mycket väl tycka att det är annat [end trafikikkerhed] som är viktigare, det är klart [...]. Jag skulle väl också, om jag satt i Justitieuskottet, tycka att det är viktigare med narkotikabekämpning och att ta fatt mördare”. Forespurgt, om der eksisterer et samarbejde om disse sager, siger medlemmet af Trafikuskottet: ”Det är mer att man för samtal när man träffas på olika riksdagsmöten”. Der findes tilsyneladende ikke noget formaliseret samarbejde om de spørgsmål mellem de to Riksdags-udvalg.

Politisk opmærksomhed og ændringsprocesser i politiet

I afsnit 3.1. betegnede vi som eksemplarisk den opmærksomhed, som det politiske niveau med 11-punktsprogrammet retter mod trafikikkerhedsarbejdet. Det er imidlertid ikke tilfældet med den opmærksomhed, som ledere på alle niveauer retter mod politiets indsats. Der forekommer at være behov for, at politikere i Riksdagen, regeringen, Justitiedepartementet, rikspolischefen, länspolismästarna og chefer i närpolisen prioriterer trafikovervågning højere end det i dag er tilfældet. Den teoretiske litteratur tilsiger, som tidligere nævnt, at hvis politiet i højere grad skal integrere hensyn til trafikikkerhed i arbejdet, så er forudsætningen ”a commitment on the part of the leaders of the organization and a willingness to devote considerable time and interest to the reform project” (Brunsson & Olsen 1997: 6). Et sådant ”commitment” og en sådan ”willingness” har vi ikke kunnet konstatere når det gælder politiet.

Med udgangspunkt i de begreber for håndtering af organisatoriske ændringsprocesser, som vi præsenterede i kapitel 1, har vi gjort os nogle overvejelser om, hvordan politiet håndterer krav om at varetage hensyn til nollvisionen i arbejdet.

Det er vores vurdering, at hensynet til nollvisionen i første omgang ikke bestod kompatibilitetstesten i politiets organisationer. Derfor blev det i hovedsagen mødt med frastødning. Der var altså ikke tale om hurtig tilkobling. Meget hurtigt fandt flere medarbejdere hos Rikspolisstyrelsen imidlertid arbejdet spændende, og engagerede sig i det, og frastødning blev afløst af den form for dekobling, som vi betegner som inkapsling. Det betyder, at relativt få mennesker i organisationen varetager opgaverne med trafikovervågning, mens resten af organisationen ikke er engageret i arbejdet. Det er her politiet står idag. Det er særligt tydeligt i politidistrikterne, hvor trafikpoliserne tilsyneladende også anvendes til ordenspolitiets arbejde, mens det omvendte i mindre grad forekommer. Varetagelse af opgaven med trafikovervågning er ikke blevet adopteret i hele organisationen, ”för de tycker inte det är fint nog”, som en interviewperson sagde til os. I den empiri, vi har til rådighed, har vi ikke set tendenser til oversættelse og virus.

Det er bemærkelsesværdigt, at politiet tilsyneladende ikke har behov for at legitimere organisationens arbejde ved udadtil at erklære, at den arbejder for nollvisionen og hensynet til trafikikkerhed. Imidlertid skriver politiet meget lidt om trafikikkerhed og nollvisionen i de officielle publikationer.

Det tyder på, at presset på politiet for at arbejde mere med trafikikkerhed er ganske begrænset, og at det ikke stammer fra de dele af omgivelserne, som politiet primært har behov for at opnå legitimitet hos, ikke mindst det politiske niveau. Den observation understreger behovet for, at det politiske niveau i form af Riksdag, regering og Regeringskansli tager ansvaret som ledere på sig og tildeler trafikikkerhedsarbejdet den nødvendige opmærksomhed i dialogen med politiet.

Den mulighed eksisterer, at nollvisionen også er dekoblet på det politiske niveau, så Trafikkutskottet og Näringsdepartementets Enheten för transportpolitik er de isolerede og indkapslede enheder på det niveau. Det har vi svært ved at tro, da analyserne i afsnit 3.1. vidner om et oprigtigt engagement i nollvisionen og trafikikkerhedsarbejdet på politisk niveau. Denne opbakning eksisterer ganske vist først og fremmest i ressortudvalget, Trafikkutskottet, men vi vurderede i afsnit 3.1, at engagementet i utskottet smitter af på andre medlemmer af Riksdagen, så de bakker op om trafikikkerhedsarbejdet. Derfor betragter vi ikke trafikikkerhed som dekoblet på politisk niveau. Istedet finder vi det mere sandsynligt, at det politiske niveau ikke har forstået hvilken afgørende rolle de må spille for at sikre at trafikovervågning bliver en integreret del af politiets arbejde.

Vägverket og politiet – en opsamling

Udgangspunktet for Vägverkets og Rikspolisstyrelsens samspil om trafikikkerhed er ikke det bedste.

Regeringen prioriterer ikke trafikikkerhed højt i politiets regleringsbrev. Det er helt nyt, at trafikikkerhed nu nævnes i regleringsbrevet, og anledningen er alene, at bevillingen til flyvende inspektioner nu står opført i politiets regleringsbrev. Den manglende prioritering fra politisk hold skyldes formentlig bl.a. et svagt samarbejde om trafikikkerhed mellem trafikpolitikere og justitspolitikere i Riksdagen, og mellem Näringsdepartementet og Justitiedepartementet. Der burde være potentiale for at overkomme sektoriseringen i Regeringskansliet, da kansliet siden 1997 formelt har udgjort én organisatorisk enhed.

Den manglende politiske prioritering kan genkendes i politiets egne prioriteringer. De selvstændige og magtfulde länspolismästaren prioriterer ifølge vores, lidt begrænsede, empiriske materiale ikke trafikikkerhed højt. Antallet af trafikpoliser er således faldende. Trafikpoliserne anvender i stigende omfang tid på ordenspolitets opgaver, mens det omvendte i mindre grad er tilfældet. Det er også svært at rekruttere unge til trafikpolisafdelingerne. I politiets organisation som helhed og i særdeleshed i politidistrikterne forekommer nollvisionen og trafikikkerhedsarbejdet dekoblet. En dekoobling, der tager form som indkapsling. Forholdsvis få mennesker i specifikke trafikpolisafdelinger er engageret i trafikovervågning (omend der idag gennemføres flere kontroller), og derved med trafikikkerhed. Disse enheder arbejder relativt isoleret fra andre dele af politiets organisation.

Det er på denne baggrund, at Vägverkets og politiets samarbejde om trafikikkerhed udspiller sig.

Interviewpersoner i begge organisationer påpeger, at samarbejdet mellem Vägverket og den nationale enhed, Rikspolisstyrelsen, er forbedret, og at der idag er en god dialog. Indtrykket er, at en relativt lille, men voksende gruppe medarbejdere i Rikspolisstyrelsen arbejder positivt og tæt sammen med partnere i Vägverket. Det er i højere grad mellem Vägverkets regioner og politidistrikterne at samarbejdet halter. Det er svært at få politidistrikterne til at prioritere trafikikkerhed. En betingelse for højere prioritering er ofte øgede ressourcer eller dyre kontrolpladser, som Vägverkets skal etablere.

3.3 Vägverkets forskellige enheder

Projektets spørgsmål om samspil har både en inter- og en intraorganisatorisk side. Den interorganisatorisk side har vi behandlet i de to foregående afsnit om Vägverkets samspil med hhv. det politiske niveau og politiet. På dagsordenen står nu samspillet internt i Vägverket.

Samlet vurdering

Tyder på at et frugtbart samspil om trafikikkerhed:

- Samarbejdet mellem Vägverket og Rikspolisstyrelsen er forbedret og der er idag en god dialog.

Tyder *ikke* på et frugtbart samspil om trafikikkerhed:

- Svagt samarbejde mellem Näringsdepartementet og Justitiedepartementet, samt mellem Trafikutskott og Justitieutskott.
- Regeringen prioriterer ikke trafikikkerhed højt i regleringsbrev til politiet.
- Det er vanskeligt at rekruttere unge til at blive trafikpoliser.
- Länspolismästarna prioriterer andre opgaver højere trafikovervågning.
- Trafikpoliserne arbejder med ordenspolisernes opgaver, mens det omvendte sjældent sker.

Historiske organisationsændringer

Historisk har Vägverket ikke været den hovedansvarlige aktør for trafikikkerhed på nationalt, statsligt niveau. Frem til 1992 var Vägverkets hovedopgave at varetage statens ansvar som vejbestyrelse, mens det var Trafiksäkerhetsverket, som havde hovedansvaret for sikkerhed. Fra 1993 blev Trafiksäkerhetsverket imidlertid nedlagt, og Vägverket overtog opgaverne (Vägtrafikinspektionsutredningen 2002: 21).

Fra 1996 eksisterede på Vägverkets hovedkontor en såkaldt Trafiksäkerhetsenhet, som var drivende i verkets arbejde med trafikikkerhed. Enheten fungerer som intern controller for det øvrige Vägverks arbejde med trafikikkerhed.

Denne organisation bevares i store træk uændret frem til 2003, hvor der gennemføres en række organisationsændringer, som vi omtalte i afsnit 2.2. Formålet med organisationsændringerne er som nævnt at fremme helhed i verkets arbejde, og at følge en ny vision fra 2002, hvorefter verket skal sætte kunderne mere i centrum. En konsekvens af helhedstænkningen og kundeorienteringen er, ”att de transportpolitiska målen hanteras som en helhet i förhållande till olika kundkategoriers behov” (Vägverket 2003d: 5). Det indebærer bl.a., at ”[t]rafiksäkerhetsfrågorna ska integreras i alla Vägverkets interna och externa verksamheter” (Vägverket 2003b: 20). Ambitionen om, at gøre alle dele af organisationen ansvarlige for trafikikkerhedsspørgsmål er imidlertid ikke ny. Den understreges allerede i verkets trafikikkerhetspolicy fra 1998. Ifølge policyen har generaldirektören ansvar for, at ”trafikikkerhet beaktas i alla Vägverkets verksamheter”. Alle chefer har ansvar for, at ”trafikikkerheten beaktas inom hans eller hennes verksamhetsområde [ligesom han eller hun skal] arbeta för att medarbetarna får en ökad medvetenhet och kunskap om hur man kan påverka både den egna verksamhetens och hela vägtransportsystemets trafikikkerhet”. Endelig har hver enkelt medarbejder ansvar for at ”känna till Vägverkets trafikikkerhetspolicy och verka efter dess intentioner” (Vägverket 1998a: 2).

Selvom ambitionen om integration af trafikikkerhed i hele organisationen altså ikke er ny, så får den med organisationsændringen fra 2003 et særligt kraftfuldt udtryk i Vägverkets organisatoriske strukturer. Organisationsændringen betyder nemlig at Trafiksäkerhetsenheten nedlægges. Udgangspunktet for den organisationsændring er, at hensynet til trafikikkerhed er integreret overalt i organisationen, og formålet er - sagde trafikikkerhedsdirektören i et interview - at undgå de konflikter, der tidligere kunne være mellem Trafiksäkerhetsenheten og andre enheder. Istedet er alle nu ansvarlige for at varetage hensynet til trafikikkerhed, ligesom alle også er ansvarlige for de andre politiske mål. En medarbejder på hovedkontoret, som også har været ansat i det gamle Trafiksäkerhetsverk og i Trafiksäkerhetsenheten finder at det positive ved ændringen er, at andre enheder nu ikke længere kan sige, ”ja, men det är TS-enhetens problem”. [...] Nu blir huvudkontoret mera samlat, de ser att de har ett ansvar”. Dermed skabes flere bærere af trafikikkerhedsspørgsmålene, pointerer han.

Vi vil i det følgende påpege nogle vanskeligheder med integration af hensyn til trafikikkerhed i Vägverkets organisation. Vi vil imidlertid indledningsvist slå fast, at hensyn til trafikikkerhed på mange måder er godt integreret i Vägverkets organisation. Alle medarbejdere kender nollvisionen og målene, og alle må

forholde sig til dem. Det er vores indtryk, at der er sket en udvikling i Vägverket siden sammenlægningen med Trafiksäkerhetsverket i 1993. Det understreges af mange interviewpersoner. Trafiksäkerhetsdirektören siger selv, at hensyn til trafikikkerhed er integreret alle steder i organisationen, herunder i ledelsen. Trafikikkerhed er højere prioriteret end tidligere. Tidligere oplevede han som trafiksäkerhetsdirektör ofte konflikter med fremkommelighed og miljø, idag - derimod - er der ingen konflikter, siger han, som også finder, at Vägverkets regioner har formået at finde synergi mellem trafikikkerhed, miljø og fremkommelighed. En anden medarbejder på hovedkontoret er ikke helt så positiv, men finder dog, at der er sket store fremskridt. Særligt 11-punktsprogrammet fra 1999 bidrog til at styrke trafikikkerhedsarbejdet internt i Vägverket. En tredje interviewperson bemærker dog, at der var større fremskridt i trafikikkerhedstallene i 80'erne end tilfældet har været de sidste 7-8 år, og stiller sig dermed skepsisk overfor beskrivelsen af, at trafikikkerhedshensynet tidligere var relativt dårligt integreret i Vägverket. Det er naturligvis interessant, men det er vores opfattelse, at Vägverkets engagement i trafikikkerhed ikke kan aflæses direkte i ulykkesstatistikken. Der er ingen tvivl om, at hensyn til trafikikkerhed er væsentligt bedre integreret i Vägverket end i politiet.

Trods høje ambitioner om helhedstænkning og integration af hensynet til trafikikkerhed i alle Vägverkets enheder og aktiviteter, og trods en positiv udvikling, efterlader vore interviews imidlertid indtryk af, at praksis ikke står mål med ambitionerne. Der er enheder og medarbejdere som ikke tildeler arbejdet med trafikikkerhed den opmærksomhed, som dokumenterne kunne give indtryk af. Vi vil i de følgende afsnit redegøre for de konfliktlinier om prioritering af hensynet til trafikikkerhed, som vi ser i Vägverket.

Vejbyggere og trafikikkerhedsfolk

En konfliktlinie med historisk baggrund går mellem vejbyggere og trafikikkerhedsfolk. Starten går i 1993, da Trafiksäkerhetsverket integreres i Vägverket. En interviewperson med mange års erfaring beskriver forskellen mellem de to verk således: "Vägverket har haft effektivitetsmål med trafiksäkerhetshänsyn sen 'urminnes tider'. Sen har betydelsen av trafiksäkerhet successivt ökat. Skillnaderna mellan Vägverket og Trafiksäkerhetsverket beror i stor utsträckning på dels att Vägverket har ett övergripande effektivitetsmål medan Trafiksäkerhetsverket 'bara' hade trafiksäkerhet dels att Vägverket är både väghållare och myndighet, medan Trafiksäkerhetsverket var en myndighet". En anden interviewperson, som har været med i hele processen beskriver det sådan: "Vägverket fick ju trafiksäkerhetsansvaret för ett tiotal år sedan. Det är klart, man hade trafiksäkerhetsansvaret tidigare, på egna vägnätet, men frågan är i vilken utsträckning man tog det". En tredje med endnu flere år i Vägverket siger: "Jag fanns ju med i Vägverket sen slutet av 60-talet och tillhör den här gamla vägverksorganisationen, när Trafiksäkerhetsverket kom in, '93, och jag tror inte vägverkarna i allmänhet hade en susning om den problematik det egentligen förde med sig, att Trafiksäkerhetsverket kom in", og han eksemplificerer ved at beskrive de forskellige syn de to verk havde på trafikanten: "När Vägverket pratade om trafikanten och sånt där, då var det de stora, generella penseldragen. Trafikanten det var någon där ute på vägen. Helt plötsligt när

Trafiksäkerhetsverket kom in, med trafiksäkerhetsfrågor, med körkortsfrågor, med fordonsfrågor, då var trafikanten helt plötsligt individ. Så Vägverket var ju sittande inte bara med en grå massa - trafikanten ute - men med 8-9 miljoner individer, som började ställa krav också, på säkerhet och massa olika funktioner. Jag vet inte om alla vägverkere har förstått det ännu, men det tog i varje fall väldigt lång tid innan man förstod den skillnaden”.

Selvom det idag er mange år siden, at de to verk blev slået sammen, henviser interviewpersoner stadig til det som en konfliktlinie i dagens Vägverk. Konfliktlinien udtrykkes imidlertid på forskellige måder. En interviewperson beskriver konfliktlinien som et skel mellem på den ene side folk, som sætter hensynet til trafiksikkerhed over alle andre hensyn, og på den anden side folk, som ser trafiksikkerhed som ét blandt en række hensyn.

Andre interviewpersoner finder istedet, at skellet går mellem folk, der alene fokuserer på at bygge veje og skabe fremkommelighed, og på den anden side folk, der prioriterer flere hensyn, herunder trafik og miljø. En medarbejder i Samhälle och trafik i Borlänge taler således om behovet for ”fortfarande att bryta en del blockeringar”. Blockeringerne består i den opfattelse, at det vigtigste er, at folk kan komme frem: ”Vägarna, de är till för att komma fram på, och för att man skall komma fram fort”. En opfattelse som ”de här gamla vägverkarna” er bærere af. Forespurgt hvor i organisationen medarbejdere med den opfattelse findes, svarer han: ”De finns överallt. 80% kanske, av våra anställda, hör till dem. Det har kommit in några från Trafiksäkerhetsverket, och sen är det ju några nyanställda osv”. Tilsvarende beskriver han, hvordan trafiksikkerhed ikke hele tiden har været lige populært i Vägverket. Ved fastlæggelse af nollvisionen og etapemålene, ”var det många inom Vägverket som sa att det här med nollvisionen, det är omöjligt, vi struntar i det”. Han mener, at mange i Vägverket ”hoppades på att det här går över”.

En medarbejder på hovedkontoret siger tilsvarende, ”att de som jobbar med vägar och den vägkulturen, det hela är väldigt konservativ, kan man säga. De jobbar ju med idéer och åtgärder som man tog fram på 30-40-talet. Det har ju inte hänt någonting inom väghållning på alla de här år. [...] Och sen kommer ju ett gäng här som börjar prata om att människor dör och skadas”.

En medarbejder i en af regionerne siger, at konfliktlinien ”kommer framför allt till uttryck i att de som sysslar med den traditionella verksamheten - bygge, underhåll - tycker att man har för lite fokus på kärnverksamheten. ’Det er trots allt vår uppgift att hålla ett vägnät som fungerar, att man med bil kommer fram på ett riktigt sätt’”, og han forklarer nøjere: ”Förut var det så att det vi kallade framkomlighet var viktigt. Till detta var det två restriktioner, det ena var trafiksäkerhet och det andra var miljöriktighet. Sen har man skiftat fokus så man tycker alla de här bitarna är lika viktiga”. I den region, hvor han arbejder, kommer konflikterne ”till uttryck lite grann mellan avdelningarna. De [konflikterne] har ju blivit mindre, de var starka inledningsvis”.

Vores vurdering bliver på den baggrund, at sammenlægningen af Trafiksäkerhetsverket og Vägverket i 1993, og de hensyn som de to verk var sat i verden for at varetage, den dag i dag i et vist omfang afspejles blandt medarbejdere i Vägverket.

Men denne konfliktlinie er ikke den eneste, der kan tegnes i dagens Vägverk.

Nationale og regionale medarbejdere

Den mest markante nuværende konfliktlinie går mellem de nationale enheder i Borlänge på den ene side, og regionerne på den anden. En konfliktlinie, som også afpejles på - og på den måde holdes ved lige og bakkes op af - det politiske niveau, nationalt og regionalt.

Vejnettet i Sverige består af offentlige og private (enskilda) veje, hvoraf en stor del modtager statsbidrag. De offentlige veje kan inddeles i fire kategorier:

- Nationale stamveje
- Øvrige rigsveje
- Länsveje, samt
- Kommunale gader og veje

Nationale stamveje, øvrige rigsveje og länsveje er alle statens veje, så trods fire kategorier af offentlige veje, er der kun to vejbestyrelser: staten og kommunerne. Riksdag og regering prioriterer og betaler investeringer i nationale stamveje. For så vidt angår øvrige rigsveje og länsvejene, er det riksdag og regering som betaler, mens länsstyrelserne prioriterer investeringerne. Kommunerne prioriterer og betaler investeringer i det

kommunale vejnet delvist med statsbidrag (Vägverket 2003c: 11). Vägverkets regioner spiller en særlig dobbeltrolle.

Regionerne er på en og samme tid "Vägverkets företrädare och regionens företrädare", som en interviewperson udtrykker det (der er flere län i hver af Vägverkets regioner).

Vägverkets regioner skal altså på én og samme tid repræsentere de regionale ønsker og repræsentere Vägverkets nationale politik og prioriteringer.

Konsekvenserne af denne dobbeltrolle skaber en konfliktlinie i Vägverket, når det gælder prioritering af hensynet til trafikikkerhed: I Borlänge prioriteres trafikikkerhed højt, mens det ikke er tilfældet i regionerne.

Vejnettet i Sverige

Offentlige (allmänna) veje:

- 98.000 km statslige veje, heraf:
 - 8.000 km nationale stamveje
 - 7.000 km øvrige rigsveje
 - 83.000 länsveje
- 40.000 km kommunale veje og gader

Private (enskilda) veje:

- 75.000 km, som modtager statsbidrag
- Ca. 200.000 km som ikke modtager statsbidrag. De fleste er såkaldte skogsbilvägar

Gang- og cykelveje:

- Ca. 31.000 km gang- og cykelveje i kommunerne

Kilde: Vägverket 2003c: 11

En regional medarbejder finder, at denne konfliktlinie bl.a. kommer til udtryk ved fastsættelse af hastighedsgrænser for 90 og 110 km/t, hvilket er en bemyndigelse, Vägverket er tillagt. En interviewperson i en af Vägverkets regioner siger: ”Vi kan ju lätt få med oss Borlänge på att sänka hastigheten, men väldigt svårt att höja hastigheten. Här uppe i norra Sverige har vi de stora avstånden och relativt lite trafik, hyfsade vägar, så vi har försökt hålla uppe hastigheterna. Vi har varit emot att sänka hastigheterna. Vi vill ha 110 för det mesta som maxhastighet, och vi har haft många fighter med Borlänge, som vill sänka till 90”. En medarbejder, som på hovedkontoret er ansvarlig for hastighedsspørgsmål, kan imidlertid ikke genkende beskrivelsen. Han finder, at Borlänge stort set følger regionernes ønsker, og pointerer, at ”hastighetsgrænser ska sättas från ett helhetsperspektiv ej bara trafiksäkerhet”.

I prioriteringen mellem trafiksikkerhed og fremkommelighed er Vägverkets regioner præget af de regionale og kommunale politikere, som i hovedsagen foretrækker fremkommelighed fremfor trafiksikkerhed. Der består naturligvis den mulighed, at det istedet er Vägverkets regioner, som påvirker de regionale og kommunale politikere til en begrænset prioritering af trafiksikkerhed. Interviewene efterlader imidlertid et andet indtryk.

Direktøren i Vägtrafikinspektionen siger. ”Jag menar, att kommunalråden ute i kommunerna, de vill ju ha bättre och bredare vägar, så att man kan få en högre transporthastighet och bättre kommunikation. Det är mycket sällan man pratar om att det är så stora risker”. En medarbejder i en af Vägverkets regioner siger om länen i hans region: ”Det har varit i den här omgången, tycker jag, att de har pratat väldigt mycket om regionförstoring, och det är egentligen tillgänglighet det handlar om, och framkomlighet”.

Et medlem af Trafikudskottet i Riksdagen, som samtidig har en lang karriere bag sig som kommunal politiker, siger: ”För en kommunföreträdare, kanske trafiksäkerheten inte väger riktigt lika tungt. Han önskar inte att få en hastighetsbegränsning på vägen till Sälen, så att skidturistene åker till Åre eller till Trysil i stället. Det kan jag förstå, att Vägverket möter den reaktionen i bland, att kommunala företrädare snabbt och elegant vill komma till och från kommunen. På ett vis vill man ju att det skall ske på ett trafiksäkert sätt, men det går nog att hävda att det finns en nyansskillnad mellan det kommunala perspektivet och det rikspolitiska”.

Et andet medlem af Trafikudskottet supplerer på denne måde: ”Vi blir ju nästan aldrig uppvaktade i Trafikudskottet av någon lokal politiker eller länsstyrelse som vill ha ökad trafiksäkerhet. Vad de prioriterar är nya vägar och sånt. Så de har ju en annan agenda på det viset”.

En chef i Näringsdepartementet giver denne forklaring på forskellen mellem lokale og nationale politikere: ”Jag tror, att lokal- och regionala politiker nog känner att de inte kan påverka trafiksäkerhetsarbetet så speciellt mycket, eftersom det inte är så handfast”, og hun finder, at ”de nationella politikerna i Riksdagen och regeringen ändå har en större överblick över trafiksäkerhetsarbetet än vad man har ute i regionerna”.

Vägverkets ledelse er naturligvis bevidst om disse forskelle mellem prioriteringen af trafiksikkerhed regionalt og nationalt. Det kan således være udtryk for et forsøg på at få regionerne til at prioritere trafiksikkerhed højere, at hensyn til sikkerhed

har stor vægt i regionernes styrkort, sådan som vi skrev i afsnit 2.2. Styrkortene sætter jo netop fokus på de kritiske fremgangsfaktorer, hvor der er behov for at forbedre arbejdet.

Summa summarum: Vi ser en konfliktlinie mellem Vägverket i Borlänge, som med nationale politikere i ryggen generelt prioriterer trafikikkerhed højere end Vägverkets regioner, som i stedet placerer sig mere i overensstemmelse med politikere i kommuner og län. Muligvis forsøger Vägverkets ledelse at imødegå det problem ved hjælp af styrkortene til regionerne.

Andre konfliktlinier

Konflikten mellem ansatte fra de to gamle organisationer, Trafiksäkerhetsverket og Vägverket, såvel som konflikten mellem Vägverket i Borlänge og regionerne udgør formentlig de mest centrale konfliktlinier om trafikikkerhed internt i dagens Vägverk. Interviewpersonerne har imidlertid også nævnt to andre konfliktlinier, som kan være af betydning.

Nogle interviewpersoner peger således på konfliktlinier mellem generationer og mellem professioner. En medarbejder på hovedkontoret siger om prioriteringen af trafikikkerhed, at "[t]ill en viss del, så är det ju en generationsfråga, och det är ju tydligt på vårt huvudkontor, det är ju en väldigt låg medelålder. Så det är väldigt lätt att prata om den saken. Plus, att det finns olika utbildningsbakgrunder, vilket också skapar möjlighet till att få et mer samhälleligt perspektiv på saker och ting". Som samfundsvidenskabelig uddannet finder han, at "trafikikkerhet är ett stort samhällsproblem. Och det finns mycket som vi gör i Vägverket som har mer interna intressen än samhällsintressen. Men nu när det kommer in nya, yngre människor med lite olika bakgrund, så får man liksom en annan diskussion om sakerna. Men fortfarande pågår det mycket gammal undervisning på våra tekniska högskolor. Så om de bara skulle rekrytera in vägingenjörer, så tror jag att vi skulle stå med samma problem fortfarande."

I den vurdering bakkes han op af chefen for Vägtrafikinspektionen, som taler om, at "profession kopplat till generation" spiller en væsentlig rolle for hvordan medarbejdere i Vägverket ønsker trafikikkerhedsarbejdet prioriteret.

Hvis der eksisterer en konfliktlinie mellem generationer, og det - som interviewpersonerne siger - er de unge i Vägverket som prioriterer trafikikkerhed, er der - sammenlignet med politiet - tale om en pudsighed, idet politiet netop har svært ved at rekruttere unge trafikpoliser.

Den nye organisation

Trods ambitioner om at integrere ansvaret for trafikikkerhed i alle dele af Vägverkets organisation, er det altså ikke alle dele af organisationen som bakker op om en høj prioritering af trafikikkerhed. Hvis vi skal anvende de begreber, som vi i kapitel 1 introducerede til at karakterisere Vägverkets og politiets håndtering af hensyn til nollvisionen, er det vores vurdering, at der i Vägverket tidligere har været elementer af frastødning. Det oplever vi ikke idag. Derimod ser vi en blanding af dekobling, oversættelse og virus.

Et spørgsmål er, om den nye organisering, som trådte i kraft den 1. januar 2003 (se afsnit 2.2) bidrager til at fjerne konfliktlinierne og øge prioriteringen af trafikikkerhed, eller om det modsatte er tilfældet.

I forbindelse med organisationsændringerne nedlægges Trafiksäkerhetsenheten. Hensigten er, at hele organisationen skal blive mere ansvarlig for at varetage hensynet til trafikikkerhed. Man kan betegne det som en intention om at undgå dekopling i form af indkapsling. Det skal ikke længere være muligt at undlade initiativer for trafikikkerhed med henvisning til en lille, måske lidt isoleret Trafiksäkerhetsenhet. Processer som oversættelse og virus skal stimuleres. Ser den intention ud til at blive realiseret - vurderet 1½ år efter ændringerne?

Mange interviewpersoner bakker generelt op om tankegangen bag nedlæggelse af Trafiksäkerhetsenheten, selvom nogle - særligt i regionerne - finder at de organisatoriske ændringer i Borlänge har begrænset betydning.

Flere peger imidlertid på, at nedlæggelse af Trafiksäkerhetsenheten både på kort og langt sigt kan svække trafikikkerhedsarbejdet. På kort sigt kan det være "svårare idag att hitta trafikikkerhetskompetencen i Vägverket", og "hela omställningsprocessen har varit väldigt krävande [hvilket kan føre til] att man i det korta perspektivet har tappat en del av fokus", siger en medarbejder i Vägtrafikinspektionen, som også har erfaring fra Trafiksäkerhetsenheten. Han frygter, at når man "säger att alla ska jobba med trafikikkerhet, så är det ju risk att andra saker tar över".

På langt sigt drejer en svækkelse af trafikikkerhedsarbejdet sig om det strategiske arbejde. En medarbejder på hovedkontoret, som tidligere arbejdede i Trafiksäkerhetsenheten frygter at trafikikkerhedsdirektören nu bliver for isoleret, og selvom han finder det positivt at andre medarbejdere i Vägverket nu bliver bærere af trafikikkerhedsarbejdet, betyder organisationsændringerne jo også, at "de som arbetar med säkerhet, måste bli bärare av andra saker också". Han ser behov for, at det "ändå behövs en gruppering i Vägverket som tänker på dessa frågor". Et synspunkt, som også bakkes op af trafikikkerhedsdirektören selv. Han mener, at det i den nye organisation bliver vanskeligere at holde styr på de strategiske spørgsmål, og beslutningsvejene bliver længere, nu hvor han i stedet for en egen stab, må bede andre i Vägverket om at udrede et spørgsmål.

Det mere generelle spørgsmål som på denne baggrund kan rejses er, om varetagelse af et hensyn - som hensynet til trafikikkerhed - bedst sikres ved at en enhed etableres med det formål at varetage opgaven, eller om hensynet bedst varetages ved at hele organisationen forsøges gearret til opgaven.

I et forsøg på at besvare det spørgsmål kan det være nyttigt at skelne mellem på den ene side organisatorisk integration, dvs. at give alle enheder og medarbejdere i Vägverket ansvar for trafikikkerhed, og på den anden side hensyntagen til trafikikkerhed. Organisatorisk integration handler om form, mens hensyntagen til trafikikkerhed handler om indhold. En effektiv varetagelse af hensynet til trafikikkerhed kræver, at trafikikkerhed indtænkes i alle de dagligdagsbeslutninger som tages på alle mulige niveauer i Vägverkets

Begreber om integration:

- Organisatorisk integration og hensyntagen til nollvisionen.
- Undgå dekopling og indkapsling, fremme oversættelse og virus.

organisation. Det er en opgave, som selv en meget stærk Trafiksäkerhetsenhet ikke kan udfylde effektivt. Derfor må den rigtige løsning være at få hele organisationen gearet til opgaven med at varetage hensyn til trafiksikkerhed. Organisatorisk integration er altså en forudsætning for hensyntagen til trafiksikkerhed. Organisatorisk integration må altså være sigtet.

Næste spørgsmål er så, hvordan man opnår den situation, at hele organisationen har integreret hensynet til trafiksikkerhed i arbejdet. Selvom eksistensen af en Trafiksäkerhetsenhet uden tvivl kan fungere som en barriere for integrationen, fordi andre dele af organisationen dermed kan fralægge sig ansvar for trafiksikkerhedsarbejdet, og henvise til, at "det är TS-enhetens problem", så betyder nedlæggelse af Trafiksäkerhetsenheten jo ikke i sig selv, at hensynet til trafiksikkerhed integreres overalt. Nedlæggelse af Trafiksäkerhetsenheten forudsætter, at en proces mod organisatorisk integration er sat i gang, og at den proces er så stærk, så den vil fortsætte og forstærkes ved hjælp af nedlæggelsen.

Hvis en sådan proces endnu ikke er tilvejebragt - og interviewpersonerne indikerer at det ikke overalt er tilfældet - så kan der være behov for en Trafiksäkerhetsenhet (inspireret af Sørensen 2001: 26-30 + 260).

Vägverkets forskellige enheder - en opsamling

Vi indledte dette afsnit med at spørge, om hensyn til trafiksikkerhed er integreret i alle relevante enheder i Vägverket? Svaret er, at Vägverket er en organisation, som i bemærkelsesværdig grad er opmærksom på behovet for at integrere hensyn til trafiksikkerhed i alle organisationens praksisser. Det står formuleret i trafiksäkerhetspolicyen fra 1998, og organisationsændringerne fra 1. januar 2003 har også dette sigte. Vi vurderer, at der er sket fremskridt fra 1993 og frem til idag.

I vore interviews er vi imidlertid stødt på en række konfliktlinier i organisationen. Disse linier repræsenterer konflikter om prioritering af hensynet til trafiksikkerhed. Vi har set konfliktlinier mellem medarbejdere fra det gamle Trafiksäkerhetsverk og det gamle Vägverk, konfliktlinier mellem Vägverket i Borlänge og Vägverkets regioner, mellem unge og gamle medarbejdere, samt mellem forskellige professioner. Vägverkets organisation er på en og samme tid præget af dekobling, oversættelse og virus, hvad angår integration af hensynet til trafiksikkerhed.

Samlet vurdering

Tyder på at hensyn til trafiksikkerhed er integreret:

- Medarbejdere giver udtryk for, at det i dag sammenlignet med tidligere er lettere at arbejde med trafiksikkerhed i Vägverket.
- Både trafiksikkerhedspolicyen fra 1998 og organisationsændringerne i 2003 kræver at hensyn til trafiksikkerhed integreres i hele organisationen.

Tyder på at hensyn til trafiksikkerhed *ikke* er integreret:

- Der går en konflikt mellem medarbejdere fra det gamle Vägverk og det gamle Trafiksäkerhetsverk om prioritering af trafiksikkerhed.
- Vägverkets regioner prioriterer generelt ikke hensyn til trafiksikkerhed højt – en prioritering som er i overensstemmelse med politikere i kommuner og län.

Der er behov for at styrke integration af hensynet til trafikikkerhed hos en del enheder og medarbejdergrupper i Vägverket. Elementer af dekobling må afløses af oversættelse og virus. Det er formentlig netop i det lys, at Vägverkets ledelse prioriterer hensynet til trafikikkerhed højt i styrkort til regionerne.

Nedlæggelsen af Trafiksäkerhetsenheten fra 1. januar 2003 er udtryk for en modig strategi, hvor integrationsspørgsmålet tages alvorligt. Den kan imidlertid være en vurdering, om organisationen er moden til et sådant skridt, om nedlæggelsen måske er kommet for tidligt.

3.4 Sammenfatning om samspil

Hvad kan vi på baggrund af analyserne i kapitel 3 sige om Vägverkets samspil med det politiske niveau og politiet, samt om det interne samspil i Vägverket? Findes potentialer og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet i samspillet?

Vi ser tre betydningsfulde bevægelser. For det første er der sket fremskridt i retning af integration af hensynet til trafikikkerhed i Vägverkets organisation siden 1993. For det andet er Vägverkets samspil med Rikspolisstyrelsen forbedret over de seneste år. For det tredje har Vägverket tilsyneladende de senere år fulgt en tilbageholdende strategi overfor det politiske niveau. De to første bevægelser er positive set ud fra et hensyn til trafikikkerhed. Vägverkets tilbageholdende strategi kan derimod være negativt.

Vi har i kapitlet også konstateret to væsentlige barrierer. Den ene findes i läns og kommuners manglende interesse i trafikikkerhedsarbejde, hvilket sætter sit præg på Vägverkets regioner og formentlig også på politiets distrikter. Den anden barrierer vedrører politiets manglende engagement i trafikikkerhed, hvor deres ansvar er trafikovervågning.

De lokale politikere prioriterer fremkommelighed fremfor trafikikkerhed. Som vi ovenfor citerede et medlem af Trafikutskottet for at sige: ”Vi blir ju nästan aldrig uppvaktade i Trafikutskottet av någon lokal politiker eller länsstyrelse som vill ha ökad trafiksäkerhet. Vad de prioriterar är nya vägar och sånt. Så de har ju en annan agenda på det viset”.

Da Vägverkets regioner har en dobbeltrolle som både Vägverkets lokale repræsentanter og regionens repræsentanter, betyder den politiske prioritering i län og kommuner, at regionerne internt i Vägverket spiller rollen som tilbageholdende i spørgsmål om implementering af trafikikkerhedshensyn.

Når länspolismästarna i politiets distrikter prioriterer andre opgaver over trafikikkerhed, legitimeres det muligvis også med henvisning til den begrænsede, lokale interesse i trafikikkerhed.

Det er imidlertid ikke kun i politidistrikterne, at der mangler et engagement i trafikikkerhedsarbejde. Det gælder i hele politiorganisationen, hvor trafikikkerhedsarbejdet forekommer dekoblet, selvom en lille gruppe af medarbejdere i Rikspolisstyrelsen har et godt samarbejde med Vägverket. Politiets generelt manglende engagement udgør en barriere for trafikikkerhedsarbejdet. Der er behov for at nollvisionen oversættes og gøres til

genstand for virusprocesser i politiets organisationer. Også det politiske niveau svinger, når det drejer sig om at øge politiets engagement.

På baggrund af kapitlets analyser består den væsentligste mulighed for trafiksikkerhedsarbejdet i politikernes oprigtige interesse for og opbakning til arbejdet, og et samspil mellem det politiske niveau og Vägverket som er præget af fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler. Den politiske opbakning og den fælles forståelse skaber en mulighed for fra politisk hold at skærpe politiets engagement i og ansvar for trafiksikkerhed.

4 Økonomiske rammer

Efter at have analyseret mål- og resultatstyring samt samspil, skal vi som den tredje faktor analysere Vägverkets økonomiske ressourcer.

Det er ambitionen dels at analysere de politisk fastsatte økonomiske rammer for Vägverkets arbejde med trafikikkerhed, dels at analysere hvorvidt Vägverket indenfor de politisk fastsatte rammer selv prioriterer implementering af trafikikkerhed.

Vi skal indledningsvist understrege, at det ikke er let at gøre op, hvor store bevillinger Vägverket modtager og anvender til trafikikkerhedsarbejde. Trafikkerhed indgår som en dimension i mange aktiviteter, og mange tiltag varetager mange forskellige hensyn. Derfor kan det være vanskeligt at rubricere udgiften.

Vägverkets bestræbelser på at påvirke de politisk fastsatte bevillinger er analyseret i afsnit 3.1.

4.1 Politisk fastsatte økonomiske rammer

Vägverkets ressourcer til trafikikkerhed

De midler, som Vägverket blev tildelt for 2004 er i regleringsbrevet fordelt under tre overskrifter:

- Vägverket: Administration
- Vejhold og statsbidrag, samt
- EU-finansieret støtte

(Näringsdepartementet 2003)

Under den første overskrift, administration, er afsat godt en milliard kr. Regleringsbrevets beskrivelse af, hvad midlerne skal anvendes til, er meget bred: ledelse, økonomiadministration, personaleadministration, planlægning og opfølgning af aktiviteter, ekspertstøtte, m.m. Der står intet eksplicit om trafikikkerhed, men heller ikke om andre af de transportpolitiske delmål. En del af disse midler skal finansiere den nyoprettede Vägtrafikinspektion (20 millioner kr), og en del af midlerne skal anvendes til de transportpolitiske udredninger, som Regeringskansliet bestiller (10 millioner kr). Men et meget stort beløb kan altså ifølge regleringsbrevet disponeres relativt frit af Vägverket.

Under den anden overskrift, vejhold og statsbidrag, findes godt 15,5 milliarder. Beløbet er inddelt i en lang række poster, hvor den mindste post på knap en million er midler, som disponeres af Regeringskansliet, mens den største post på godt 6,5 milliarder kr disponeres af Vägverket til drift og vedligeholdelse af de statslige veje stort set uden yderligere præciseringer i regleringsbrevet.

Blandt de poster, som de 15 milliarder skal anvendes til, er det nogle steder ekspliciteret, at midlerne helt eller delvist skal anvendes til at forbedre trafikikkerheden. De første 17 millioner står til Rikspolisstyrelsens disposition.

Rikspolisstyrelsen kan i samråd med Vägverket anvende disse midler til investeringer, drift og vedligeholdelse af kamerasystemer for hastighedskontrol, altså ATK. Vi vender tilbage til disse midler i kapitel 6. Godt ½ milliard er afsat til Vägverkets sektoropgaver, og det fremgår, at midlerne blandt andre ting, skal anvendes til ”samlende, stödjande och pådrivande insatser inom trafiksäkerhet och miljö, kollektivtrafik, handikappfrågor, fordon, yrkesmässig trafik, väginformatik”

(Näringsdepartementet 2003: 17). Det fremgår også, at en mindre del af beløbet (25 millioner kr) skal anvendes som organisationsstøtte til NTF (Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande). Regeringen har i regleringsbrevet endvidere afsat 437 millioner kr til investeringer i fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. I regleringsbrevet fastsættes tre forskellige poster som drejer sig om tilskud, som Vägverket kan bevillige, i alt godt en milliard. Det fremgår, at midlerne kan anvendes til en lang række formål, herunder ”trafiksäkerhet på kommunala vägar” (Näringsdepartementet 2003: 19).

Samlet set viser bevillingerne i Vägverkets regleringsbrev to ting. For det første afsætter regeringen nogle midler eksklusivt til trafikikkerhed. Foruden Vägtrafikinspektionen, drejer det sig om fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet, organisationsstøtte til NTF, samt de midler Rikspolisstyrelsen i samråd med Vägverket kan anvende til ATK. I alt er der tale om knap 480 millioner ud af et samlet budget på 16,5 milliarder kr.

For det andet findes en række poster, hvor sikkerhed kan indgå, og i nogle tilfælde har regeringen eksplicit formuleret, at midlerne blandt andre ting, skal anvendes til trafikikkerhed. Det er således værd at bemærke, at Vägverket i årsrapporten for 2003 tilkendegiver, at knap 1/3 af beløbet til sektoropgaver i 2003 blev

Vägverkets regleringsbrev 2004

Administration	ca. 1.030 mio
* Vägverkets administration	ca. 1.000 mio
* Vägtrafikinspektionen	ca. 20 mio
* Regeringskansliets disp.	ca. 10 mio
Vejhold og statsbidrag	ca. 15.564 mio
* Rikspolisstyrelsens disp	ca. 17 mio
* Sektoropgaver (bl.a. NTF)	ca. 524 mio
* Myndighedsudøvelse	ca. 246 mio
* Investeringer i national plan	ca. 2.338 mio
* Investeringer i regional plan	ca. 2.093 mio
* Fysiske trafikikkerhedstiltag	ca. 437 mio
* Drift og vedligeholdelse	ca. 6.594 mio
* Renter og afbetaling på lån	ca. 827 mio
* Bæreevne, frostsikring og rekonstruktion	ca. 1.417 mio
* Tilskud private veje	ca. 657 mio
* Tilskud storstads-overenskomster	ca. 36 mio
* Tilskud regionale planer	ca. 357 mio
* Til disp. for Verket för innovationssystem	ca. 20 mio
* Regleringskansliets disp.	ca. 1 mio
EU-finansieret støtte	ca. 75 mio

anvendt til trafikikkerhedsarbejde (dvs. 218 millioner), og at i alt 1.778 millioner kr indenfor det, der betegnes som statslig vejholdning blev anvendt til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. Beløbet stammer fra midlerne til fysiske trafikikkerhedstiltag, samt fra investeringer i den nationale plan og i de regionaler planer (Vägverket 2004c: 23, 25).

Udvikling i ressourcerne

Hvordan har udviklingen over de sidste 10 år været i de midler, som Vägverket har til rådighed? De samlede økonomiske ressourcer, som Vägverket har til rådighed, det såkaldte virksomhedsvolumet, har over de sidste ti år udviklet sig således:

Årstal	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beløb	18,5	19,4	16,0	15,5	18,0	16,9	17,8	19,3	21,9	22,7

Vägverkets virksomhedsvolumen mellem 1994 og 2003 i milliarder svenske kr, løbende priser Kilde: Vägverket 1997b: 3, 2000: 11, 2004c: 9.

Der er i disse tal ikke korrigeret for inflation, som i perioden 1994 til 2003 svinger mellem ca. 0,5 og 3% årligt (Finansdepartementet 2004). Virksomhedsvolumet øges fra 1994 til 2003 med kun lidt mere end inflationen, og det må bemærkes, at virksomhedsvolumet i en meget lang periode slet ikke når op på niveauet for 1995. Hertil kommer, at den del af virksomhedsvolumet, som udgøres af eksternt opdragsvirksomhed fordobles i perioden til godt 2 milliarder kroner. Et beløb som i sin natur ikke bevilges via regleringsbrevene.

I perioden foretages tre politiske interventioner, som markerer, hvordan det politiske niveau ønsker, at Vägverkets midler anvendes til trafikikkerhedsarbejde.

For det første vedtager regeringen i juni 1998 en national plan for vejtransport-systemet, som skal gælde frem til 2007. Under vedtagelsen besluttes, at de fysiske trafikikkerhedstiltag i planen skal fremrykkes til de første fem år af planen (Vägverket 1999d). Der er tale om et beløb på samlet 4,5 milliarder kroner af en samlet investeringsramme på 30,5 mia. kr (Trafikudskottet 2003: 7). Beløbet på 4,5 mia. kr er fordelt med 2,3 mia kr til specifikke, udpegede projekter som er nævnt i planen. De 2,2 mia derimod er ikke øremærket til specifikke projekter, omend fordelt på type af tiltag og på Vägverkets regioner (Vägverket 1998c: 4, 52, 123).

For det andet intervenserer regeringen midt i budgetåret 1999 i Vägverket økonomiske dispositioner. Det sker som følge af 11-punktsprogrammet og foregår via et nyt regleringsbrev. Her afsættes yderligere ca. 400 millioner kr til ”fysiske trafikikkerhedsåtgärder på det statliga vägnätet”, en post der forbliver i regleringsbrevet de kommende år. Midlerne findes ved at omfordele indenfor Vägverkets budget, bl.a. ved at reducere i midlerne til sektoropgaver. Hvad denne post mere præcist anvendes til, vender vi tilbage til i kapitel 5.

Med 4,5 milliarder fra den nationale plan, de årlige ca. 400 millioner kr samt det beløb som länsstyrelserne i de regionale planer har afsat til trafikikkerhedstiltag afsætter staten i perioden 1998 til 2003 i alt ca. 8½ milliard kroner til Vägverkets arbejde med trafikikkerhed på det statslige vejnet.

For det tredje stadfæster regeringen i foråret 2004 en national plan for vejtransportssystemet 2004-2015, hvorefter 4,9 milliarder kroner ud af et samlet beløb til den nationale plan på 42,1 milliarder kr. i en 12-årsperiode øremærkes til trafikikkerhedstiltag (Regeringen 2004a: 3, 5; Vägverket 2003c: 5-9). I den nye plan indgår specifikke, udpegede projekter ikke i de 4,9 mia. kr. Dette beløb må altså sammenlignes med de 2,2 mia i den tidligere plan. Beløbet er prioriteret sådan, at den største satsning på trafikikkerhedstiltag gennemføres først i perioden – denne del af trafikikkerhedssatsningen er altså ”framtung”, som man siger på svensk.

Hvordan bliver udviklingen i Vägverkets midler til trafikikkerhedsarbejde som konsekvens af de politiske prioriteringer? Da regeringens beslutninger i 1998 og 1999 alle vedrører fysiske tiltag i det statslige vejnet, er det under det, som betegnes som statslig vejholdning, at man i Vägverkets årsrapporter kan se konsekvenserne af de politiske beslutninger.

Der tegner sig følgende billede for udviklingen i den andel af midlerne til statslig vejholdning, som anvendes til trafikikkerhedsarbejde.

Trafikkerhedstiltag indenfor statslig væghållning

Årstal	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beløb	750	1196	1234	1907	1704	1778

Den andel af vägverkets midler til statslig væghållning, som i perioden 1998-2003 anvendes til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. Opgjort i millioner kr, løbende priser (Kilde: Vägverket 1999d: 28, 2000: 32-33, 2001e: 35, 2002a: 18, 2003g: 22, 2004c: 23). Beløbene i årene 1998 og 1999 er beregnet på baggrund af oplysninger i vägverkets årsrapporter for de to år. Beløbene i årene 2000-2004 fremgår eksplicit af årsrapporterne. Tilsvarende tal indgår ikke i årsrapporterne mellem 1994 og 1997.

Det store spring mellem 1998 og 1999 er skabt af regeringens beslutning april 1999, om at prioritere 400 millioner årligt til fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet, en beslutning som trådte i kraft umiddelbart. Det næste stor spring mellem 2000 og 2001 skyldes tilsyneladende særligt store investeringer i den nationale plan i netop det år.

Samlet set er der altså tale om en væsentlig stigning, som langt overhaler den inflation, der er i perioden. Reduktionen mod slutningen af perioden er udtryk for, at de afsatte midler er ved at være brugt op, og kan ikke ses som en nedprioritering fra politisk hold.

De 4,9 milliarder kr som regeringen nu har afsat til den 12-årige nationale vejplan fra 2004 må betragtes som en politiske opprioritering af økonomiske ressourcer til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. Sammenlignet med de 2,2 mia kr som i den tidligere plan blev afsat i en seks-årig periode, øges det årlige beløb. Det gælder særligt, når det betænkes at planens satsning på trafikikkerhedstiltag er ”framtung”, og man må forvente en ny plan en del år før år 2015.

Politisk fastsatte økonomiske rammer – en opsamling

Vägverkets regleringsbrev for 2004 indeholder både små og store poster. For nogle meget store beløb findes ikke detaljerede retningslinier i regleringsbrevet eller andre steder. Det specificeres at nogle midler skal anvendes til netop trafikikkerhedsarbejde.

I 1998 og 1999 tager regeringen beslutninger, som betyder at midler til trafikikkerhedsarbejde øges i perioden 1998-2003. Det er bemærkelsesværdigt, at midlerne til trafikikkerhedsarbejde øges i en periode, hvor bevillingerne til Vägverket generelt er for nedadgående. Det vidner om politisk vilje til at prioritere økonomiske ressourcer til trafikikkerhedsarbejde.

Med den politiske stadfæstelse af den nationale vejtransportplan for 2004-2015 opprioriteres midlerne afsat til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet.

Samlet vurdering

Tyder på politisk prioritering af økonomiske ressourcer:

- Med politiske beslutninger i 1998 og 1999 øges midler til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet, hvilket sker trods generel reduktion i Vägverkets bevillinger.
- Regeringens stadfæstelse af den nationale vejtransportplan 2004-2015 er også udtryk for en opprioritering.

4.2. Vägverkets økonomiske prioriteringer

Analysen ovenfor viste en udvikling i Vägverkets virksomhedsvolumen, som kun fordi opdragsvirksomheden samtidig øges, stiger lidt mere end inflationen. I en lang periode i sidste halvdel af 1990'erne har der endog været tale om en væsentlig reduktion i Vägverkets bevillinger. "Det finns ju inga nya pengar", som en medarbejder på hovedkontoret udtrykker det.

Små penge til trafikikkerhed?

Gælder det også for trafikikkerhed? I besvarelse af det spørgsmål er interviewpersonerne fra Vägverket ikke helt enige. Vägverkets trafikikkerhedsdirektør finder som tidligere nævnt, at der er "fantastiskt mycket pengar" til arbejdet med trafikikkerhed. Han mener således ikke, at det er penge, det skorter på. En holdning, som passer fint overens med den udvikling vi nævnte i afsnit 3.1, og som betyder, at behovet for midler til trafikikkerhedsarbejdet i dag modsat tidligere ikke trækkes tydeligt frem af Vägverket.

Synspunktet om, at der er tilstrækkeligt med penge bakkes på sin vis op af Elvik & Amundsen. De skriver om svensk trafikikkerhed, at "it is possible to develop a road safety strategy that will reduce the number of fatalities by nearly 300 per year, without any adverse net effect on other policy objectives and without requiring any increase in public expenditures". Det betyder, at en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende ressourcer kan give et væsentligt bedre resultat end i dag (Elvik & Amundsen 2000: 96-97, citat p. 132). Imidlertid anvendes ressourcerne ikke effektivt, og denne rapport giver nogle af forklaringerne, bl.a.

findes barrierer mod at øge politiets trafikovervågning. Derfor eksisterer et behov for flere ressourcer.

Som nævnt i afsnit 3.1 pegede Vägverket i 2001 sammen med Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet og NTF på et behov for 60 milliarder kr, hvis man over en 10-årig periode skulle reducere antallet af dræbte i trafikken til under 300. Et beløb hvoraf staten forventedes at betale 52 milliarder (Vägverket et al 2001: 26). Selvom denne udmelding nok var led i en strategi om at skaffe større bevillinger til trafikikkerhedsarbejdet, og selvom de fire organisationer præsenterede udmeldingen som konservativ og pessimistisk, kan den ses som udtryk for et stort behov for yderligere midler til trafikikkerhedsarbejde.

Hvis vi således antager, at der er behov for flere midler til trafikikkerhedsarbejde for fx at realisere etapemålet i 2007, så kan Vägverket gå to veje. Verket kan enten via politisk pres satse på at få flere midler til dette arbejde, hvilket som nævnt er en strategi, Vägverket har lagt på hylden for nogle år siden. Eller Vägverket kan indenfor de politisk fastsatte bevillinger, prioritere trafikikkerheden.

Har Vägverket et økonomiske råderum?

En chef i Näringsdepartementet siger om Vägverket, at ”de har stor selvstændighet, vi detaljstyr ju inte Vägverket [...] de har de pengarna de har, och så får de göra sina prioriteringar”. Direktøren for Vägtrafikinspektionen, som har en fortid som vice-direktør i Vägverket, finder, at verket har ”ganska så stort spelrum, det är ingen tvekan om det. Det är vissa utpekade vägobjekt, som regeringen lägger fram, att detta ska genomföras. Men resten har man då en mer generell inriktning, på bärhetsförbättringar och sånt där. Inom ramen för det kan man åstadkomma ganska mycket. Det är ju trots allt en 15 miljarder man disponerar”. De udpegede vejprojekter, som interviewpersonen omtaler, er projekter, der indgår i den nationale og de regionale planer.

Han nævner, at sektoropgaverne, investeringerne i national og regionale planer samt drift og vedligeholdelse er poster i Vägverkets regleringsbrev, som giver et råderum til at prioritere trafikikkerhedsarbejdet. Vedrørende posten til investeringer i vejplanerne er det udformningen af vejprojekterne, som Vägverket afgør, og som kan indeholde færre eller flere trafikikkerhedstiltag. Myndighedsudøvelse nævnes også som en post med et vist, om end marginalt, råderum.

Flere interviewpersoner understreger dog, at der også er begrænsninger i råderummet. En chef i Näringsdepartementet siger, at Vägverket ”inte [kan] plocka ut ett vägbygge för att satsa extra på trafiksäkerhet”. En regional medarbejder i Vägverket finder, at ”man är rätt hårt styrd. Anslag är ju öronmärkta”, og han finder, at Vägverket bliver ”jagade i alla ändrar om vi inte lever upp till våra åtaganden”. Han ser dog mulighed for, at man hist og her kan ”sno lite pengar”.

Interviewpersonerne er enige om, at Vägverket formelt har et vist økonomisk råderum, som ikke begrænses af politiske beslutninger. Én ting er imidlertid de formelle politiske beslutninger, noget andet den omverden Vägverket lever i - en omverden, som verket skal opnå legitimitet og opbakning fra. Befolkningen, virksomheder og politikere i län og kommuner har holdninger til Vägverkets

ageren, som verket ikke kan sidde overhørig. Denne omverden begrænser også Vägverkets muligheder for at prioritere trafikikkerhed indenfor de politisk fastsatte økonomiske rammer. Interviewpersonerne er først og fremmest uenige om midlerne afsat til investeringer i den nationale og de regionale planer. Kan Vägverket i disse investeringer øge den andel af midlerne, som anvendes til trafikikkerhedsarbejdet? Det er der ikke enighed om.

Hvordan anvendes det økonomiske råderum?

Det har ikke været muligt indenfor projektets rammer at analysere detaljeret, hvorvidt Vägverkets prioriteringer i større eller mindre grad tilgodeser trafikikkerhed. Det ville i sig selv være ”nästan en forskningsuppgift”, som en medarbejder på Vägverkets hovedkontor siger.

Vi har kun en indikator på, hvordan Vägverket prioriterer indenfor de politisk fastsatte rammer. En sådan indikator er den andel af bevillingen til sektoropgaverne, som anvendes til trafikikkerhedsarbejde. Bevillingen til sektoropgaverne fastsættes i regleringsbrevet, mens Vägverket selv afgør hvor stor en andel af midlerne, som skal anvendes til trafikikkerhedsarbejde. Som tidligere nævnt fremgår det af regleringsbrevet, at posten til sektoropgaverne blandt mange andre ting skal anvendes til ”insatser inom trafiksäkerhet” (Näringsdepartementet 2003: 17). Den formulering giver Vägverket vide rammer. Af nedenstående figur fremgår det, hvor stor en del af midlerne til sektoropgaver, som Vägverket over de sidste 10 år har valgt at anvende til netop trafikikkerhedsarbejde. Den samlede bevilling til sektoropgaverne har i perioden 1997 til 2003, hvor tallene i årsrapporterne er sammenlignelige, svinget mellem ca 560 og 760 millioner kroner årligt.

Trafikkerhedsarbejde indenfor sektorsuppgiften

Årstal	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Beløb	138	180	248	291	336	206	200	177	187	218

Figuren viser den andel af Vägverkets midler til sektoropgaver, som i perioden 1994-2003 anvendes til trafikikkerhedsarbejde, opgjort i millioner kr, afrundet, løbende priser. Både de beløb, der direkte betegnes som anvendt til trafikikkerhedsarbejde og halvdelen af et beløb, der er betegnet som anvendt til både trafikikkerheds- og miljøarbejde, indgår (Vägverket 1997b: 10, 2000: 12, 2004c: 25). Beløbet i 1994 er tilsyneladende beregnet på en anden måde, og burde i sammenligning formentlig være lidt lavere.

Reduktionen fra 1998 til 1999 og det forholdsvis lave niveau i de følgende år, skyldes den politiske beslutning i april 1999 om at omprioritere midler til fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. Regeringen reducerer således beløbet til sektoropgaverne med ca. 130 millioner kr, og Vägverket implementerer tilsyneladende reduktionen krone til krone ved at reducere i det trafikikkerhedsarbejde, som tidligere blev gennemført i regi af Vägverkets sektoropgaver. I 1997 og 1998 er den udgift, som trafikikkerhedsarbejdet udgør af sektoropgaverne ca. 44%, hvorefter den i de følgende år falder til mellem ca. 32 og 35%.

Tallene viser, at Vägverket efter den særlige satsning på fysiske trafikikkerhedstiltag i 1999 reducerer trafikikkerhedsarbejdets andel af sektormidlerne, og derefter holder denne andel relativt konstant. Som indikator på Vägverkets prioriteringer af økonomiske ressourcer til trafikikkerhedsarbejde, peger prioriteringen på, at Vägverket ikke fuldt ud udnytter mulighederne for at opprioritere trafikikkerhedsarbejdet. I stedet kompenserer Vägverket for konsekvenserne af den politiske prioritering ved at reducere trafikikkerhedsarbejdets andel af sektormidlerne.

Samlet vurdering

Tyder *ikke* på intern prioritering af økonomiske ressourcer:

- Vägverket udnytter ikke det økonomiske råderum til at prioritere trafikikkerhed.

Vägverkets økonomiske prioriteringer – en opsamling

Det følger af bevillingerne i regleringsbrevet, at budgettet er stramt. Vägverket kunne med udgangspunkt i nollvisionen og etapemålet for 2007 med fordel anvende flere midler til trafikikkerhedsarbejde.

Indenfor de økonomiske rammer har Vägverket imidlertid et vist formelt økonomisk råderum. Det gælder i hvert fald indenfor sektoropgaverne og indenfor vedligeholdelse. Vägverkets øvrige omverden sætter imidlertid grænser for råderummet.

Vi har ikke gennemført et detaljeret studie af Vägverkets interne økonomiske prioriteringer. Analyserne indikerer imidlertid, at Vägverket ikke udnytter det formelle råderum. Da politikerne omprioriterer Vägverkets budget til fordel for fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet, reducerer Vägverket den andel af sektormidlerne, som anvendes til trafikikkerhedsarbejde med godt 10 procentpoint. Eksemplet kan efterlade indtryk af, at Vägverket med sine interne prioriteringer forsøger at kompensere eller moderere de politiske beslutninger. En høj satsning på fysiske trafikikkerhedstiltag kompenseres ved at anvende færre sektormidler til trafikikkerhedsarbejdet.

4.3. Sammenfatning om økonomiske rammer

Vi har i dette kapitel analyseret Vägverkets økonomiske ressourcer. Spørgsmålet vi har søgt at besvare er, om det politiske niveau og Vägverket prioriterer økonomiske ressourcer til trafikikkerhed.

Svaret på det spørgsmål er, at regeringen over en årrække, og særligt i sidste halvdel af 90'erne har præsenteret Vägverket for stramme budgetter. Trods denne økonomiske situation har politikerne imidlertid fastholdt en høj prioritering af trafikikkerhedsarbejde.

Selvom nogle midler i Vägverkets regleringsbrev er øremærket til trafikikkerhedsarbejde eller til andre aktiviteter, har Vägverket en vis dispositionsfrihed. Indenfor de økonomiske rammer er der visse formelle muligheder for at prioritere trafikikkerhedsarbejdet. Dette råderum kan

naturligvis være begrænset af krav fra andre omgivelser, som Vägverket må efterleve.

Tilsyneladende udnytter Vägverket ikke råderummet fuldt ud til fordel for trafikikkerhedsarbejdet. Tværtimod bliver trafikikkerhedsarbejdet sorteper i det eksempel vi har set på. Man kan få det indtryk, at Vägverket med de interne, økonomiske prioriteringer søger at kompensere for politikernes skiftende prioriteringer.

5. Case-studie om mitträcke

Arbejdet med dette projekt har været delt i to faser. Fase 1, som blev præsenteret i de foregående tre kapitler, og indeholdt en generel analyse af projektets seks styrende spørgsmål, og fase 2, hvor vi forsøger at besvare de seks spørgsmål ud fra to case-studier.

Vi skal her se på den proces, som førte til at mitträcke i dag indgår i værktøjskassen for trafikikkerhedsarbejdet, og på hvad vi kan lære af historien.

5.1. Historien om mitträcke

Med udgangspunkt i trafikikkerhed ser mange de såkaldte 13-metersvägar som et særligt problem. Disse veje har i praksis fungeret som meget smalle firefeltsveje. 13-metersvägarne har en samlet længde på ca. 3.700 km, hvoraf motortrafikveje i midten af 1990'erne udgør ca 350 km. Årligt omkommer ca. 100 trafikanter på disse veje, hvilket er ca. 25% af de omkomne på alle statens ca. 98.000 km veje. I forhold til personskadeulykker er sikkerheden på vejene ca. 15% bedre end på 9-metersvägar, men ca. halvt så ringe som sikkerheden på motorveje. Dødsrisikoen på 13-metersvägarne er den højeste af alle vejtyper. (Arbetsgruppe 1997: 31,32; Carlsson et al 2002: 15; Larsson et al 2002: 25, 32, 62).

Blandt forskere har man i et tiår drøftet mitträcke, men politiske og administrative myndigheder har ikke taget ideen til sig. Det gælder også Vägverket.

I 1995 præsenteres nollvisionen på de traditionelle trafikikkerhedsdagar i Tylösand (Larsson et al 2002: 7). Omkring samme tidspunkt spirer ideen om at introducere mitträcker som løsning på problemet med trafikikkerheden på 13-metersvägarne. Løsningen med mitträcke kommer i spil, fordi ca. 60 mennersker hvert år omkommer i kollision med en modkørende bil på disse veje - de såkaldte

Vigtige begivenheder i historien om mitträcke

- 1995: Nollvisionen præsenteres på Tylösand-seminar, og ideen om mitträcke spirer.
- 1996: Arbejdsgruppe om 13-metersvägarne nedsættes.
- 1997: Vägverkets generaldirektör beslutter mitträcke ved Gävle, og projektgruppe nedsættes.
- 1997: Nollvisionen vedtages politisk.
- 1998: Seks strækninger til forsøg med mitträcke udpeges.
E4 nord for Gävle åbnes med mitträcke.
- 1999: Regeringens 11-punktsprogram peger på mitträcke som et vigtigt virkemiddel.
- 2000: Vägverkets ledelse beslutter at etablere mitträcke på flere andre strækninger.
- 2001: Vägverket beslutter, at mitträcke skal være standard på motortrafikveje og 13-metersvägar.

mötesolyckor, hvilket er en ret stor andel af de samlede ulykker (Carlsson et al 2002: 5). Mitträcker adskiller modkørende biler via en fysisk barriere, og kan derfor forventes at reducere denne type ulykker⁷.

Skepsis i arbejdsgruppe

I 1996 nedsættes en arbejdsgruppe i Vägverket med det formål at studere problemerne med 13 metersvägarna. Gruppen består af repræsentanter for Vägverkets hovedkontor, regionerne, Vägverket Konsult og Vägverket Produktion (Larsson et al 2002: 25 + 45). Et direktiv beskriver, hvilke alternative udformninger af 13-metersvägarna som arbejdsgruppen skal vurdere:

- En opdeling af vejene i tre felter, med skiftevis to felter i den ene retning, og et felt i den anden retning. Skellet mellem modkørende retninger markeres med en malet linie.
- En opdeling af vejene som ovenfor, men hvor skellet mellem de modkørende retninger adskilles af den såkaldte mitträcke, og
- En firefeltsvej, bredere end de 13 meter, men dog stadig smal.

(Arbetsgruppe 1996, Larsson et al 2002: 30)

På arbejdsgruppens første møde er det alternativet med mitträcke, som vies størst opmærksomhed (Arbetsgruppe 1996, Larsson et al 2002: 25-26, 30-31, 44).

Imidlertid er nogle af deltagerne i arbejdsgruppen meget kritiske overfor ideen med mitträcke: "Första reaktionen var att det här var dumt och så kan man väl inte göra", siger en deltager i arbejdsgruppen. Nogle deltagere i gruppen var "så negativa att de nästan hoppade av diskussionerna för att de inte trodde på lösningen" (Larsson et al 2002: 64).

Årsagen til modstanden mod mitträcke beskrives noget forskelligt. Nogen finder, at det skyldtes en særligt virksomhedskultur på Vägverket, hvor man "ogärna gör något som ingen annan har gjort förut" (Larsson et al 2002: 66). Andre finder, at modstanden kom fra ivrige tilhængere af motorveje. Ved at ombygge 13-metersvägarna med mitträcke blev en ombygning til motorvej skudt langt ud i fremtiden: "Det är ju många som gett dom signalerna att det aldrig blir någon motorväg om detta etableras", siger et medlem af arbejdsgruppen, og en anden tilføjer: "[S]ätter du upp ett mitträcke då tar du bort dom svåra skadorna som egentligen är motivet till varför man bygger en motorväg" (Larsson et al 2002: 65).

Atter andre finder imidlertid, at diskussionerne drejede sig om, hvorvidt der - ud fra et trafikikkerhedssynspunkt - var behov for "mer åtgärder än mitträcket", fx motorveje eller udvidelse af 13-metersvägarnas bredde.

Da gruppen kommer længere i diskussionerne, bliver man sikker på, at mötesolyckorna kan undgås. Til gengæld går spekulationerne nu på, at der kan indtræffe andre følgeulykker: "[D]et kommer att hända andra typer av olyckor och

⁷ Elvik, Mysen & Vaa skriver allerede i 1997 i den såkaldte Trafikkerhetskåndbok om mitträcker som et trafikikkerhedstiltag. De omtaler imidlertid ikke mitträcke på 3-feltsveje, som er der hvor mitträcke tages i anvendelse i Sverige (Elvik et al 1997: 194-195)

de vet vi inte så mycket om”, siger et medlem af arbejdsgruppen. Man ser også problemer med fremkommeligheden for redningstjenesten og vanskeligheder med vejvedligeholdelse og snerydning (Larsson et al 2002: 64). Alle var enige om, siger en medarbejder i Vägverket, at de smalle vejsektioner med kun ét felt ville skabe problemer. Særligt vanskeligt ville det være at håndtere arbejdsmiljøet ved vejarbejde.

Trods diskussionerne tilslutter arbejdsgruppen sig imidlertid forslaget om mitträcke på 13-metersvägarna. Årsagen er tilsyneladende, at Vägverket sidder i en skruestik. Den ene side af skruestikken er, at Vägverket bliver nød til at gøre noget effektivt for trafikikkerhed. Som en medarbejder i Vägverket, der er medlem af en parallel og større såkaldt referensegruppe, siger: ”[A]lla förstod att Vägverket var tvungna att göra något åt olyckorna. Vi kunde inte låta folk dö utan att ha en lösning på problemet” (Larsson et al 2002: 65). Lanceringen af nollvisionen, som trafikikkerhedsdirektören og den daværende kommunikationsminister driver hårdt frem på dette tidspunkt, skærper det krav. Nollvisionen kræver, at man ”åstadkom kraftfulla trafikikkerhedsresultat”, siger et medlem af arbejdsgruppen (Larsson et al 2002: 66).

Den anden side af skruestikken består i budgetrestriktionen. ”Internt diskuterades mycket om pengar och finansiering”, siger en deltager i processen (Larsson et al 2002: 63), og det er væsentligt billigere at bygge en 13-metersväg om til 2+1 med mitträcke end at bygge den om til en motorvej. Prisen på det første vurderes til 3-6.000 kr. pr. meter, mens prisen for motorvejen er ca. 20-100.000 kr. pr. meter (Larsson et al 2002: 55-56).

Arbejdsgruppen må altså foreslå noget effektivt og billigt, og i den situation bliver løsningen at ombygge 13-metersvägarna til 2+1 med mitträcke.

Dödens väg

Men hvor kan man lave et forsøg med mitträcke for at få nogle erfaringer? En række forskellige alternative forsøgsstrækninger diskuteres, særligt en strækning af E4 mellem Gävle og Axmartavlan diskuteres fra starten. Der er tale om en motortrafikvej uden krydsende trafik, som har været belastet med mange alvorlige uheld. Den pågældende strækning er i pressen døbt ”dödens väg” (Larsson et al 2002: 8, 66-67). Projektlederen i Borlänge fortæller, at ”över 300 sträckor inventerades och på et 30-tal genomfördes förenklade vägutredningar i syfte att välja utvecklingssträckor. E4 Gävle-Axmartavlan fanns hela tiden med i diskussionen och kom av olika skäl att bli det första projektet”.

En medarbejder i Region Mitt, som vejstrækningen hører under, forklarer: ”Då var E4:an relativt nybygd, en modern väg med harmonisk linjeföring, men av någon anledning var det många olyckor på den. [...] Det enda vi kunde förklara det med var att det var ett väldigt trist landskap där, också låg det mellan Stockholm och Sundsvall där man blev lite trött. Man somnade eller blev ouppmärksam. Det var ointeressant att köra där”. Flere forskellige løsninger diskuteres og nogle afprøves, men uden succes. Länsstyrelsen og kommunen ønsker at vejen bygges om til en firefeltsvej, men det er der ikke penge til. I Regionen forsøger man sig også med det alternativ, som indgår i arbejdsgruppens overvejelser: At opdele vejen i tre felter, hvor skellet mellem modkørende

retninger markeres med en malet linie. I Region Mitt ser man sig som ejer af problemet.

Så kommer imidlertid ”den här jävla idén” om mitträcke fra trafikikkerhedsdirektören. En medarbejder i Region Mitt citerer trafikikkerhedsdirektören for at sige: ”Sätt ett räcke i mitten, det är enda möjligheten, en vit linje hindrar ju ingen från att åka över”.

Medarbejderen i Region Mitt fortæller, at trafikikkerhedsdirektören med sin ide om mitträcke ”var rätt ensam i Borlänge”, og måtte ”jobba först i Borlänge med ledningen för Vägverket”. Der er dog ikke enighed blandt interviewpersonerne om, at trafikikkerhedsdirektören står alene i Borlänge med mitträcke-løsningen.

I Region Mitt er man imidlertid forholdsvis positive overfor ideen - noget må jo gøres. Men man er også forsigtig og går derfor ind for ”ett sånt här vajerräcke så att man kan slita ner alltsammans om det inte skulle fungera”. I regionen er der særligt modstand hos ”vårt driftsfolk framför allt, med halkbekämpning, snöplogning, hur ska man reparera påkörda räcken utan att bli ihjälkörda”.

Der er ingen tvivl om, at strækningen ved Gävle fra starten indgår som en oplagt kandidat til et forsøg. Arbejdet som udføres af arbejdsgruppen om 13-metersvägarne spiller en vigtig rolle for at forsøget ved Gävle iværksættes, selvom deres arbejde aldrig afrapporteres officielt. Den dag i dag findes kun et udkast til slutrapporten (Arbetsgruppe 1997).

Kommunikationsministerens opbakning er formentlig også af betydning. På et tidspunkt, hvor pressen er meget negativ overfor mitträcke siger hun, at hun ikke vil satse på flere motorveje, og hævder, at man med mitträcke kan tilvejebringe lige så stor sikkerhed (Aftonbladet 1997).

Det er også vigtigt, at den daværende generaldirektør i Vägverket bakker op om mitträcke ved Gävle. Det er formentlig i september 1997, at generaldirektören på opfordring fra Region Mitt, Arbejdsgruppen om 13 metersvägar og trafikikkerhedsdirektören tager beslutning om det⁸.

Generaldirektören har ellers i udgangspunkt være temmelig skeptisk overfor ideen om mitträcke. En medarbejder fra Region Mitt forklarer, at ”det var både den dåvarande generaldirektören [...] som var väldigt tveksam och negativ, och han som var bas till det som kallades Statlig Vägghållning på den tiden”, og han citerer den daværende generaldirektør for en bemærkning om, at ”det där lät ju inte vettigt, vad var det för dumheter”⁹.

Nogle interviewpersoner mener, at trafikikkerhedsdirektören har en stor del af æren for, at generaldirektören tillader forsøget. Uden hans indsats, siger en embedsmand i verket, ”så är det tveksamt om inte den tröga vägverkskolossen hade dödad den igen” (Larsson et al 2002: 63-64). Og en medarbejder fra Region Mitt siger, at ”[v]i hade bara en förespråkare i Borlänge och det var [trafikikkerhedsdirektören]. Det var han som hjälpte oss så att vi på nåder fick göra ett försök, som det hette, ett begränsat försök”.

⁸ Vi er kun i besiddelse af beslutningsgrundlaget (Vägverket 1997a) og ikke selve beslutningen.

⁹ Statlig Vägghållning var på det tidspunkt en afdeling i Vägverket i Borlänge.

Beslutningen er blevet udlagt som en unik beslutning og et tegn på mod, fordi den ”högsta ledningen tordes ta ett sådant här beslut samtidigt som det fanns väldigt många som sa att så här kan man inte göra” (Larsson et al 2002: 64).

Resultatet bliver, at løsningen skal iværksættes ved Gävle. En projektgruppe nedsat af generaldirektören påbegynder derfor arbejdet med at planlægge ombygningen mellem Gävle og Axmartaavlän. De fleste deltagere i projektgruppen kommer fra Vägverkets Region Mitt, men hovedkontoret er også repræsenteret (Larsson et al 2002: 28 + 46).

Under arbejdet er mange eksterne aktører særdeles skeptiske overfor ideen om mitträcke. En medarbejder i Vägverket siger, at ”[v]id den tidpunkten då var i princip alla mot det här. Media var ju oerhört kritiska mot det här, och Svenska Vägforeningen, i och med att man inte skulle bygga motorväg utan något annat konstigt som man inte hade sett någonstans i världen” (Larsson et al 2002: 65). Projektlederen i Borlänge finder, at modstanden særligt kommer fra det regionale, politiske niveau. Modstanden kommer også fra NTF, som hellere vil have motorveje (Larsson et al 2002: 55 + 76) og fra politiet. Politiet finder, at mitträcke i tilfælde af kø vil gøre det svært for en udrykkende politibil at komme frem på den del af vejen, hvor der kun er ét felt (Larsson et al 2002: 41). Politifolk udtaler endvidere til pressen, at mange bilister vil havne i rækværket, hvis de fortsætter med at køre lige så stærkt som i dag. ”Vi accepterar vajerräcke som princip men bara på fyrfältsväg”, siger en repræsentant for Trafikpolisen i Gävle til Dagens Nyheter (Larsson et al 2002: 57). En medarbejder på hovedkontoret fortæller, at ”en av de största motståndarna var ju polischefen i det län, i Gävle län, det var mest för att han tyckte att man skulle bygga motorväg”.

I pressen er der heller ikke opbakning. En medarbejder i Region Mitt siger, at ”det var tveksamhet i lokala massmedia, men det var stort motstånd i de rikstäckande”.

Seks forsøgsstrækninger

Mens denne strækning endnu er under etablering, tager generaldirektören i Borlänge i april 1998 endnu en kontroversiel beslutning. Han beslutter, at iværksætte forsøg med mitträcke på seks vejstrækninger, inklusive strækningen ved Gävle (Vägverket 1998b). Trods tidligere skepsis og modstand ser han åbenbart nu perspektiver i mitträcke. Generaldirektören udtaler senere, at hans første reaktion var, at mitträcke var ”en konstig idé men sedan när man började titta på den så fann man ju att det var ju medicinen” (Larsson et al 2002: 64).

Det fremgår af interviewene, at det ikke er nogen let beslutning at tage. Bortset fra Region Mitt bestræber alle regioner sig på at forhindre at de skal etablere mitträcke. Det lykkes kun for Region Stockholm at slippe. En regional repræsentant siger, at ”[m]an hade ju väldigt svårt att hitta de här försökssträckorna, så det var ju nästan under galgen, under tvång att varena region var tvungen att plocka fram en försökssträcka”. En medarbejder på hovedkontoret siger, at ”ett förväntat utvecklingsprojekt försvann på grund av regionalpolitiskt motstånd”.

Der bliver senere meget besvær med flere af de seks strækninger, og flere bliver så sent færdige, at de slet ikke kommer til at spille en rolle som forsøgsstrækninger.

Gävle er en succes

Vi skal hen til sommeren 1998 før omverdenen begynder at se positivt på initiativet. Da åbner den første strækning nord for Gävle, og det viser sig, at resultaterne er særdeles gode. En avis skriver et halvt år efter åbningen: "Sedan mitträckena på E4 mellan Gävle och Axmartavlan sattes upp i somras har ingen dödsolycka eller olycka med svåra skador som följt inträffat. Under de elva föregående åren omkom 21 personer och 220 skadades på den aktuella vägsträckan" (Larsson et al 2002: 58-59).

Mens pressen det ene år kræver generaldirektörens afgang, fordi han er ansvarlig for ombygning af 13-metersvägarna med mitträcke, kræver pressen året efter hans afgang, fordi han ikke har sørget for at endnu flere mitträcker er blevet sat op (Larsson et al 2002: 71).

Et par måneder senere kommer Riksdagens Trafikudskott på besøg, og tilkendegiver, at "det vajerräcke som byggdes norr om Gävle på försök, kommer att bli vanligt på svenska vägar" (Larsson et al 2002: 59).

Alle vil have mitträcke

Herefter er sværdsлагene om mitträcker tilsyneladende overstået. På tre år har kræfter i Vägverket altså præsenteret en idé, og overvundet barrierer for implementering af den, så alle nu ønsker mere af samme slags.

I regeringens 11-punktsprogram fra april 1999¹⁰ er overskriften på det første af de 11 punkter, "En satsning på de farligaste vägarna". Under dette punkt nævnes som det eneste konkrete virkemiddel "det lyckade försöket med mittbarriär som gjorts på E4 norr om Gävle", hvilket "snabt [bör] få vidare användning" (Näringsdepartementet 1999: 3). I forlængelse af 11-punktsprogrammet ændrer regeringen i midten af 1999 Vägverkets regleringsbrev. Som omfalt i afsnit 4.1 afsættes ca. 400 millioner kr. til en særligt post vedrørende fysiske trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet. Midlerne bruges primært til etablering af mitträcker: "Förutom mitträcke kan de brukas till att göra avkörningsvänliga sidoområden, och de kan brukas till att bygga rondeller. Men mest mitträcke", siger en regional medarbejder i Vägverket.

Foråret 2000 vurderer Vägverkets ledelse, at erfaringerne på forsøgsstrækningerne er så positive, at tilsvarende løsninger må indføres på en lang række andre strækninger - i første omgang primært motortrafikveje (Larsson et al 2002: 50; Carlsson et al 2002: 3,6). Vägverkets regioner efterspørger i stigende omfang denne løsning. Foråret 2001 beslutter Vägverket, at erstatte den traditionelle motortrafikvej og 13-metersväg med den nye løsning som standard ved nybyggeri og reovering af eksisterende veje (Carlsson et al 2002: 6). I 2003 taler infrastrukturministeren i Riksdagens Trafikudskott om en omfattende satsning på mittseparering (Trafikudskottet 2003: 11).

¹⁰ Se afsnit 2.1

Januar 2004 findes 420 km motortrafikvej og 530 km almindelige 13 metersvägar med mitträcke, og 1000 km yderligere forventes åbnet indenfor de næste 5-10 år (Berdica et al 2004)¹¹.

Fremtiden for mitträcke

Fra at være noget, som alle "skrattede" af, bliver mitträcke en succes, som alle vil have del i. Udfordringen er nu at finde løsninger på veje, som har mange af- og tilkørsler eller vejkryds, samt veje smallere end 13 meter, fx de såkaldte 9-metersvägar (Larsson et al 2002: 80).

Medarbejdere i Vägverket advarer imidlertid imod, at se mitträcke som løsningen på alle problemer. "Modellen är bra på rätt ställen", siger en regional medarbejder, "men det finns en övertro på att den löser alla trafiksäkerhetsproblem". Og en medarbejder på hovedkontoret siger, at han har været med i så mange år, og "det har svängt så många gånger". Jag kan mycket väl tänka mig", siger han, "att det sannolikt kommer att ifrågasättas om inte alltför billiga och kanske kortsiktiga lösningar framtvängades".

5.2. Og hvad kan man så lære af det?

Mål- og resultatstyring

Hvad angår mål- og resultatstyring er case-studiets bidrag ikke stort. Men case-studiet viser, at nollvisionen lancering og processen før og efter den politiske vedtagelse har betydning for Vägverkets ageren. Nollvisionen og den måde den drives frem på af Vägverkets trafikikkerhedsdirektör og den daværende kommunikationsminister er den ene side af en skruestik, som tvinger mitträckerne frem som en løsning. Havde det ikke været for nollvisionen er det ikke sikkert, at arbejdsgruppen om 13-metersvägarerna havde anbefalet mitträcke som en løsning på problemet med 13-metersvägarerna.

Det er bemærkelsesværdigt at den stund nollvisionen først vedtages politisk i oktober 1997, og flere afgørende skridt i processen med mitträcke foregår således før den politiske vedtagelse.

Læren er, at nollvisionen og andre visioner, ideer og mål kan få afgørende betydning for trafikikkerhedsarbejdet. De kan presse ændringsprocesser igennem, og de behøver ikke formelt at være vedtaget politisk. Karakteren og markedsføringen er imidlertid vigtig. Det er en fordel hvis sådanne visioner, ideer og mål har en karakter som resulterer i bred opbakning i samfundet, og markedsføringen skal være massiv, så alle medarbejdere må forholde sig til de krav, som er indeholdt i visioner, ideer og mål.

¹¹ De 420 km motortrafikvej med mitträcke kan måske undre, da vi tidligere skrev, at motortrafikveje i midten af 1990'erne udgjorde ca. 350 km. Der er imidlertid bygget flere motortrafikveje i mellemtiden.

Samspil

I spørgsmålet om interorganisatorisk samspil støtter historien om mittrække flere af de konklusioner vi er kommet frem til i projektets generelle del. Case-historien illustrerer et tilsyneladende upåklageligt samarbejde med den daværende kommunikationsminister, som forekommer oprigtigt interesseret i trafikikkerhedsarbejdet, og endog bakker op om mittrække på et tidspunkt, hvor pressen er præget af modstand mod denne nye løsning. De positive erfaringer fra mittrække ved Gävle bliver endvidere hurtigt fulgt op af det politiske niveau med 11-punktsprogrammet fra april 1999 og den efterfølgende ændring af Vägverkets regleringsbrev.

Vi har tidligere gjort opmærksom på, at der over de seneste år er sket en ændring, således at Vägverket i dag nedtoner politikernes ansvar for trafikikkerhedsmålene og ikke påpeger et behov for supplerende økonomiske ressourcer. Istedet pålægger verket sig selv den opgave at finde tiltag og løsninger indenfor de rammer, som kan accepteres politisk. ”Vi måste bli mer kreativa, vi måste börja fundera på andra sätt att hantera dessa frågor”, citerede vi tidligere en medarbejder på hovedkontoret for at sige. Erfaringerne med mittrække præsenteres af enkelte interviewpersoner som den begivenhed, der ændrer Vägverkets strategi overfor politikerne. Historien om mittrække viser jo netop, at Vägverket selv er i stand til at finde kreative og effektive løsninger indenfor politisk acceptable rammer. Vi skal have mere af den slags, synes tankegangen i Vägverket at være.

Mens historien om mittrække illustrerer et godt samarbejde med det politiske niveau, er det samme ikke tilfældet med politiet. Politiet finder, at mittrække vil skabe problemer for udrykkende politibiler. Länspolismästaren i Gävleborgs län ser hellere en motorvej, og er ”en av de största motståndarna”, og politiet frygter at bilisterne vil havne i rækværket midt på vejen. Nogle af politiets argumenter kan betragtes som argumenter for, at de ud fra et trafikikkerhedssynspunkt foretrækker andre løsninger på 13-metersvägarna, mens argumentet med udrykkende politibiler formentlig ikke har noget med trafikikkerheden at gøre. Under alle omstændigheder viser historien, at politiet ikke ser sig så forpligtet af den nollvision som formelt vedtages af Riksdagen i forløbet, at de i udgangspunktet er indstillet på at afprøve nogle utraditionelle og måske lidt besværlige løsninger. Historien støtter således den pointe, at länspolismästarna ikke prioriterer trafikikkerhed højt, og at dialogen mellem Vägverkets regioner og politidistrikterne tilsyneladende heller ikke er den bedste. Det ser i hvert fald ud til at være tilfældet i Gävleborgs län.

Hvad viser case-historien om samspillet internt i Vägverket? Historien støtter nogle af vore konklusioner i den generelle analyse. Således viser den, at der i begyndelsen er nogen intern modstand mod mittrække, i arbejdsgruppen finder mange, at ”det här var dumt”. Modstanden bæres af afdelinger beskæftiget med anlæg, vedligeholdelse og drift. Foruden generaldirektören er det især chefen for den daværende afdeling, Statlig Væghållning, som er negativ overfor ideen, og i Region Mitt er det tilsvarende ”vårt driftsfolk framför allt”, som repræsenterer modstanden.

Selvom Region Mitt på grund af dödens väg stiller sig positivt overfor trafikikkerhedsdirektörens forslag om mittrække på E4, så repræsenterer regionerne generelt en modstand mod ideen om mittrække. Det kommer til udtryk,

da generaldirektören tager den kontroversielle beslutning om de seks forsøgsstrækninger. Det var jo ”vældigt svært att hitta de här försökssträckorna, så det var ju nästan under galgen, under tvång att varenda region var tvungen att plocka fram en försökssträcka”, som en medarbejder i Vägverket udtrykker det. Formentlig er Vägverkets regioner i dette spørgsmål også præget af politikerne i län og kommuner. I Gävle ønsker länsstyrelsen og kommunen, at vejen bygges om til en firefeltsvej, hvilket der imidlertid ikke er penge til.

Vore interviewpersoner er ikke enige om, hvad årsagen er til den interne modstand i Vägverket: Skyldes det at andre hensyn end hensynet til trafikikkerhed anses for at være vigtigere, eller skyldes det at man ønsker hensynet til trafikikkerhed endnu bedre varetaget? Uanset svaret på det spørgsmål vidner historien om forskel i villigheden til at forsøge noget utraditionelt for måske at få færre dræbte og alvorligt skadede i trafikken. En deltager i arbejdsgruppen om 13-metersvägarna taler således om en virksomhedskultur i Vägverket, som tilsiger, at ”att man ogärna gör något som ingen annan har gjort förut”, og en anden taler om ”den tröga vägverksskolossen”.

Trægheden i Vägverkets virksomhedskultur kan imidlertid overvindes. Det viser historien om mitträckerne. Det ender jo med at mitträcker etableres på mange af 13-metersvägarna, og at det bliver en stor succes. Vi har tidligere introduceret virus-begrebet, som handler om at sprog og begreber på langt sigt kan nedfælde sig i en organisations praksisser som en virus, fordi organisationer i det lange løb kan have svært ved at sige ét og gøre noget andet. Virus er udtryk for radikale ændringer i rutiner, procedurer og forståelser. Det kan diskuteres hvor radikalt mitträcke er som virkemiddel. Under alle omstændigheder har måden, som mitträcke introduceres på, karakter af en virusproces. Vägverket har bundet sig til en terminologi om nollvision og et ambitiøst trafikikkerhedsarbejde. I det lys må verket handle. Verket kan ikke holde til på én og samme tid at tale om nollvisionen, og ikke gøre noget effektivt. Derfor kommer forsøg med mitträcke. En proces med karakter af virus overskrider trægheden i organisationen.

Økonomiske ressourcer

Hvad angår økonomiske ressourcer støtter case-historien, at der eksisterer en generel ressourceknaphed, alt skal gøres så billigt som muligt. Det er de restriktive økonomiske rammer som skaber mitträcker på 13-metersvägarna som alternativ til motorveje. Hvis der var rigeligt med penge, havde ideen formentlig ikke fået udbredelse. Case-historien viser også, at Vägverket indenfor eget budget har frihed til at disponere midler til de forsøg, som sættes iværk, og senere da man fra politisk hold ønsker en større udbredelse, ændres Vägverkets regleringsbrev, så ca. 400 mio. kr øremærkes til - især - etablering af mitträcker. Politikerne fastholder denne prioritering trods en generel reduktion i Vägverkets bevillinger.

6. Case-studie om ATK

Manglende overholdelse af hastighedsgrænserne udgør et væsentligt trafikikkerhedsproblem i Sverige. En meget stor del af trafikarbejdet - særligt på de statslige veje - foregår over de gældende hastighedsgrænser, og nogen generel forbedring kan ikke iagttages (Vägverket 2004a: 15-16). Som tidligere nævnt resulterer overskridelserne årligt i mellem 150 og 200 dødsfald (Nilsson 2004: 5). Overskridelserne udgør det største enkeltstående trafikikkerhedsproblem i Sverige, og en bedre overholdelse af hastighedsgrænserne vil give et væsentligt bidrag til at realisere etapemålet i 2007.

Politiets trafikkontrol er et betydningsfuldt middel i bestræbelserne på at få hastighedsgrænserne overholdt. Det kan ske manuelt eller automatisk.

Projektets andet case-studie handler om automatisk trafikkontrol (ATK) af fart¹², hvilket i Sverige også ind imellem betegnes ”automatisk hastighetsövervakning” med forkortelsen AH. Det er processen, som førte til etablering af faste skabe med kameraer for hastighedsovervågning, som er i fokus, og ikke mobile ATK-enheder. Kapitlet har to afsnit. Først præsenterer vi historien om ATK, og derefter analyserer vi historien for at drage lære af den.

6.1. Historien om ATK

I en række lande, bl.a. Australien, Tyskland, Schweiz og Norge, tages ATK fra ca. midten af 1980’erne i brug som et virkemiddel til at reducere overskridelser af hastighedsgrænserne. Erfaringerne inspirerer andre lande, bl.a. Sverige.

Tidligt forsøg

Mellem 1990 og 1992 gennemføres forsøg med ATK i Sverige. I forsøget indgår faste anlæg, og et enkelt mobilt anlæg. Forsøget går godt i den forstand, at hastighederne reduceres på forsøgsstrækningerne (Rikspolisstyrelsen 1992: 15, Nilsson 1992: V). En arbejdsgruppe af politikfolk evaluerer efterfølgende forsøget, og foreslår på nærmere betingelser, ”att AH [automatisk hastighetsövervakning] införs i viss begränsad omfattning för övervakning av särskilt trafikfarliga platser och särskilt utsatta vägvagnsamt i speciella trafikmiljöer”. Arbejdsgruppen anbefaler imidlertid mobile anlæg, i hovedsagen fordi det betragtes som en mere fleksibel løsning (Rikspolisstyrelsen 1992: 14-16, citat p. 15).

Trods arbejdsgruppens anbefalinger af, at indføre ATK med mobile anlæg i begrænset omfang, sker det ikke. ”Det var helt tyst efter det att vi lämnade den

¹² ATK kan anvendes til andet end fartkontrol, fx er ATK i Norge blevet anvendt ved kørsel mod rødt lys (Elvik, 1997: 638).

rapporten. Inte ett ord, hörde vi. Och ingen debatt eller nånting”, siger Rikspolisstyrelsens leder af projektet. Han forstår ikke, hvorfor det gik sådan: ”Nej, jag vet inte och förstår inte”, siger han. ”Det var ju ingen här heller som drev frågan vidare. När försöket var slut, då fick jag andra arbetsuppgifter”.

Først fem år senere, i 1997, indføres ATK med mobile enheder.

I 1999 sker der noget i forhold til faste ATK-anlæg. Eftersom mange andre lande på det tidspunkt er godt i gang med denne type virkemidler, kan det undre, at det sker så sent i Sverige. Interviewpersonerne peger på tre forskellige forklaringer - som ikke udelukker hinanden.

En forklaring er, at da Sverige i forvejen ”har en topposition i trafiksikkerhedsarbejdet, så är väl ambitionerna om att bli ännu duktigare inte så stor”. I givet fald skulle det altså være det positive internationale omdømme, som gør, at det ikke haster med ATK.

En anden forklaring, som politikerne peger på, er, at man i Sverige med henvisning til personlig integritet har ”varit väldigt restriktiv med möjligheten att sätta upp övervakningskameror och liknande i andra sammanhang”. Denne restriktive tilgang kan imidlertid også genfindes i Norge.

Den tredje forklaring drejer sig om, at der under forsøget mellem 1990 og 1992 blev udøvet betydelig hærværk mod de faste skabe. Det bemærkes i arbejdsgruppens evaluering af forsøget,

hvor man betegner det som ”omfattande skadegörelse”, men ellers ikke gør noget ud af det (Rikspolisstyrelsen 1992:

14). Forespurgt, hvorfor Sverige så sent går i gang med ATK, svarer en interviewperson: ”Man gjorde ett försök i Sverige för några år sedan, och de kameraskåpen saboterades ju ganska effektivt”. En anden interviewperson fortæller, at ”det var ett gäng som använde sprängmedel och sprängde bort. Det var våldsamt, men det var en liten klick som verkligen försökte att sabotera det här”. En tredje interviewperson tilføjer at man som konsekvens af sabotagen ”fick avbryta försöket”. Han tilføjer, at ”sen är det ju så med såna här saker, att har man fått ett sånt bakslag, så dröjer det innan man gör ett nytt försök, och det är väl precis vad som har hänt i Sverige”.

Vigtige begivenheder i historien om atk

- 1990-92: Forsøg med ATK.
- 1997: Mobile ATK-enheder indføres.
- 1999: 11-punktsprogrammet kræver faste ATK-anlæg.
- 2000: Nationalt forsøg iværksættes, og afbrydes igen.
- 2001: Nationalt forsøg fortsætter.
- 2002: Nationalt forsøg afsluttes.
- 2002-04: I alt 51 mio. i Vägverkets regleringsbrev afsat til politiets ATK-virksomhed.
- 2004: Forhandlinger om ændret arbejdsdeling mellem Vägverket og Rikspolisstyrelsen.

Forklaringen om sabotage og afbrydelse af det tidlige forsøg bekræftes i Lindkvist et al 2002 (p. 24, 69). Det er imidlertid ikke noget, som projektlederen af forsøget kan genkende. Forespurgt om sabotagen spillede en rolle, siger han: ”Nejnejnej, definitivt inte. Skadegörelsen var ungefär vad vi hade räknat med att den skulle vara. Den hade ingen som helst betydelse i utvärderingen. Det är lika mycket skadegörelse nu som vi hade i 90-92”.

Årsagen til de forskellige versioner om sabotage kan være, at sabotagen ganske vist har været inden for det omfang eksperterne forventede, men i offentligheden er sabotagen måske blevet udlagt som omfattende. På den baggrund er der opstået en myte om, at forsøget mislykkedes og blev afbrudt før planlagt.

11-punktsprogrammet

Hvorom alt er, bliver det på regeringens initiativ, at der igen gøres forsøg med faste ATK-anlæg. I april 1999 kommer regeringen som tidligere nævnt med det såkaldte 11-punktsprogram for øget trafikikkerhed. I programmets punkt tre skriver regeringen, at det er nødvendigt ”[f]ör snabbt nå resultat med trafikövervakningen”, at flere tiltag overvejes, herunder ”införandet av ett automatiskt system med kameror på särskilt farliga vägsträckor”, hvilket formentlig må forstås som et system med faste skabe. De fungerer godt i flere lande, skriver regeringen. Regeringen forudsætter, at ”Vägverket och Rikspolisstyrelsen noga analyserar resultatet hittills av trafikövervakningsverksamheten, inklusive erfarenheterna av automatisk hastighetsövervakning och med denna utgångspunkt verkar för att nå trafiksäkerhetsmålen” (Näringsdepartementet 1999: 4).

Det er allerede på dette tidspunkt kendt, at den samfundsøkonomiske lønsomhed er klart positiv for ATK. Det viser bl.a. norske erfaringer (Elvik et al 1997: 640).

Selvom 11-punktsprogrammet er regeringens, er det blevet til i en dialog med Vägverket. Før programmet lanceres har man i en af Vägverkets regioner haft planer om et forsøg med ATK. Endnu engang er det Region Mitt der prøver noget nyt af. Det drejer sig om en strækning på seks kilometer af E4 ca. 100 km nord for det sted, hvor man har ombygget vejen med mittrække. Her indledes juni 1999 et forsøg med faste ATK-anlæg (Kronberg & Nielsen 2000: 7, 11).

Når det netop sker i Region Mitt, skyldes det, at ”det fanns ett företag i Gävle [...], och de kom till oss, för de hade fått ett jobb i Kalifornien och något i England, så det var ju genant att de inte hade en enda försöksanläggning i Sverige. Så de erbjöd billigt att smälla upp en sån”, fortæller en medarbejder i Region Mitt.

Et nationalt forsøg

Det følger af 11-punktsprogrammet, at Vägverket og Rikspolisstyrelsen må indlede et samarbejde. Vägverkets senere projektleder for ATK-projektet fortæller, at ”en kollega i Rikspolisstyrelsen och jag [...], vi sa att utifrån detta, så behöver vi bestämma ett möte för att träffas och fundera hur vi skall tackla den här utmaningen. Han inbjöd till ett möte på Rikspolisstyrelsen, där vi skulle fundera på hur vi kunde göra något tillsammans, om regeringen tyckte så här”.

Det møde får imidlertid en pudsigt start, fortæller den senere projektleder. For mødet begynder med, at en chef fra Rikspolisstyrelsen ”ifrågesatte mötet, och man ifrågasatte det här pappret från regeringen”. Problemet var, at 11-punktprogrammet ”inte var underskrivet, det här var bara ett PM”. Det er for så vidt rigtigt nok. 11-punktsprogrammet er en såkaldt promemoria, dvs. en redegørelse, et memorandum. Der er ikke tale om et underskrevet direktiv fra regeringen. Trods denne begyndelse, så sluttede mødet med, ”att vi bestämde oss för att vi skulle jobba vidare”.

Projektlederen i Vägverket fortæller, hvordan han undervejs forsøgte at håndtere modstand i Rikspolisstyrelsen. Han prøvede ”hela tiden att få dem att känna att de var ansvariga. Det Vägverket kan göra, det är bara stödja”. Han fortæller om kollegaen i Rikspolisstyrelsen: ”Det tog ju ett halvår, men sen var han heltänd på idén. Han var tveksam i början och kände en viss osäkerhet, men när vi kom igång och han märkte att inte Vägverket tog över, utan att det fortfarande är Rikspolisstyrelsen som äger och driver frågan, och vi vill vara med och stödja, då har han varit väldigt framåt”.

Resultatet bliver, at der i løbet af efteråret 1999 nedsættes en arbejdsgruppe. Da trafikovervågning er politiets ressortområde ledes gruppen af Rikspolisstyrelsen, mens Vägverket har en sekretærfunktion. I gruppen deltager - foruden politiet - Vägverket, Väg- og transportforskningsinstituttet (VTI) og Riksåklagaren. Gruppen skal undersøge, hvordan ATK kan indføres. En konklusion i arbejdet bliver, at nogle vigtige problemstillinger må klargøres, før man generelt kan introducere ATK. Blandt andet må man undersøge kombinationen af forskellige overvågningsmetoder, og man må finde ud af den optimale skabstæthed og kameraaktivitet. Derfor foreslår gruppen et begrænset, nationalt forsøg med ATK (Rikspolisstyrelsen 2003a: 1, Väg- og transportforskningsinstituttet 2003).

På en trafikikkerhedskonference i marts 2000 diskuteres et forslag til et nationalt forsøg. Deltagerne i konferencen er landets trafikpolischefer og de chefer i Vägverket, som er ansvarlige for trafikikkerhed (Andersson 2003: 7; Väg- og transportforskningsinstituttet 2003).

I løbet af foråret påbegyndes planlægningen af et forsøg med faste ATK-anlæg. Samtidig indløber positive erfaringer fra forsøget i Region Mitt: Umiddelbart efter iværksættelse af forsøget falder den gennemsnitlige hastighed med 6-7 km i timen. Det regionale forsøg viser også, at spredningen i hastigheden reduceres (Kronberg & Nilsson 2000: 7).

Det nationale forsøg sættes i gang i løbet af sommeren på 14 vejstrækninger i 12 forskellige politidistrikter (Rikspolisstyrelsen 2003a: 2, Väg- og transportforskningsinstituttet 2003). Belært af erfaringerne først i 1990'erne er det særligt ulykkesramte strækninger som indgår i forsøget, og bilisterne informeres om overvågningen via skilte (Lindkvist 2002: 24). Information og åbenhed er også blevet understreget som et vigtigt kriterium i regeringens 11-punktsprogram. Således skal det tydeligt fremgå, at ”syftet med trafikövervakningen inte är något annat än att begränsa hastigheterna” (Näringsdepartementet 1999:4).

Det aftales, at Vägverket skal varetage ansvaret for stolper, skabe, el og sørge for at der ryddes sne. Politiet tager ansvaret for kamera og tilhørende udrustning, fx blitz, sensor, og dataudrustning (Gustafsson 2002: 3).

Allerede i efteråret opstår imidlertid et problem. Forsøget er påbegyndt med almindelige kameraer, men da de byttes ud med digitale kameraer, må der en tilladelse til fra Datainspektionen, fortæller interviewpersonerne. Mens de juridiske problemer søges afklaret, afbrydes forsøget (Väg- og transportforskningsinstituttet 2003).

Maj 2001 godkender Datainspektionen fremgangsmåden med besked om, at det på informationsskiltene må tilføjes, at det er politiet som bearbejder data fra kameraerne (Lindkvist et al 2002: 24).

Forsøgsvirksomheden genoptages over sommeren 2001, og løber frem til maj året efter. 270 km veje indgår i forsøget og 120 kameraskabe sættes op. I perioden passerer 291.000 køretøjer forbi aktive kameraer, hvoraf 8% kører hurtigere end tilladt. Knap 5000 køretøjer fotograferes. 2.600 fotos er godkendt og ejeren af køretøjet kontaktet. Kameraovervågningen har medført betydelig hastighedssænkning på forsøgsstrækningerne, såvel mellem som ved kameraskabene, og antallet af personskadeulykker er reduceret. Erfaringen viser, at på en vej hvor hastighedsgrænsen er 90 km/t og det reelle hastighedsgennemsnit er 95 km/t, medfører indførelse af ATK, at hastigheden reduceres med ca. 7 km/t ved skabene og ca. 5 km mellem skabene (Rikspolisstyrelsen 2003: 2-3, Väg- og transportforskningsinstituttet 2003, Vägtrafikinspektionen 2004a: 32-34, Vägverket 2004a: 16 og 2004b). Antallet af dødsulykker reduceres med ca. 60%. Forsøget har medført en samlet samfundsøkonomisk gevinst på 200%. På den baggrund ”tillhör övervakningsmetoden en av de kostnadseffektivaste trafiksäkerhetsåtgärder”, skriver Rikspolisstyrelsen (Rikspolisstyrelsen 2003a: 2, citat p. 7).

Samarbejde under forsøget

Generelt beskriver de centrale parter i Vägverket og Rikspolisstyrelsen samarbejdet mellem de to myndigheder som vellykket. Projektlederen i Vägverket siger: ”Jag tycker alltså att polisen i den här frågan har varit väldigt samarbetsvilliga, mycket öppna och mycket raka. Jag har bara upplevt positiva signaler under hela samarbetet, att det har fungerat bra”.

Kort efter afslutningen af forsøget gennemføres interview med 16 medarbejdere i Vägverket og 31 i politiet. Den generelle konklusion er, at samarbejdet mellem Vägverket og politiet under forsøget fungerer ”otrolig gott” (Gustafsson 2002: 2). Der er imidlertid også vanskeligheder. Medarbejdere i politiet finder, at man med ATK ikke får den direkte kontakt med de bilister, som kører for hurtigt, hvilket reducerer mulighederne for også at finde spritbilister og bilister, som kører uden sele. Politiet savner også den umiddelbare samtale med bilisterne efter at de er blevet stoppet. Nogle medarbejdere i Vägverket taler om kulturforskelle mellem Vägverket og politiet, og finder, at politiets bureaukrati er en hindring (Gustafsson 2002: 2, 5).

Vägverkets medarbejdere bekymrer sig særligt om politiets organisering, især i forhold til det regionale niveau (Gustafsson 2002: 8). En regional medarbejder i Vägverket betegner politidistrikterne, som ”en väldigt besvärlig myndighet”. Derfor forsøger Vägverket at have en tæt dialog med länspolismästarna, ”för att lösa upp de här blockeringarna”, siger projektlederen i Vägverket.

Rikspolisstyrelsen kan - som nævnt i afsnit 3.2 - ikke styre de enkelte politidistrikter. ”Den enda möjligheten de har”, siger projektlederen, ”det är att de med tunga saksargument visar hur viktigt det här är, och att det här är bra för länet. Den kulturen har man att brottas med. Det har ibland varit lite trögt att det har gått långsamt, men samtidigt har jag inte sett att det har varit mycket motstånd”. I forhold til politidistrikterne gjorde den ansvarlige medarbejder i Rikspolisstyrelsen et stort arbejde: ”Där gjorde ju [han] en bra insats genom att övertala, argumentera hos sina kollegor, det här var något vi må”, fortæller en regional medarbejder i Vägverket.

Mere ATK

På grund af de positive erfaringer fortsættes virksomheden med faste ATK-anlæg. Rikspolisstyrelsen bestemmer sig for at ”nu är det här en löpande verksamhet i deras organisation”, fortæller projektlederen i Vägverket.

Politiet er altså interesseret i at fortsætte aktiviteten. Problemet er pengene. For Vägverket er det småpenge, som behøves for en udbygning af ATK. For politiet ser det anderledes ud. Allerede før forsøget afsluttes i foråret 2002, går politiet derfor til regeringen og beder om flere penge. Resultatet bliver, at regeringen i *Vägverkets* regleringsbrev for årene 2002, 2003 og 2004 afsætter 17 millioner om året, som ”av Rikspolisstyrelsen i samråd med Vägverket [skal] användas för investeringar, drift och underhåll av kamerasytem för hastighetskontroll” (Regeringen 2001b: 22, 2003a: 20 og 2003c: 17). Vi har allerede omtalt disse midler i afsnit 4.1.

Direktören i Vägtrafikinspektionen kan se flere forskellige forklaringer på, at midlerne sættes af på den måde. En mulighed er, at regeringen dermed ”vill markera att det här är klart avsett för trafiksäkerhet, därför styr man det den här vägen”. En anden mulighed er, at regeringen på denne måde undgår at omfordele penge mellem Justitsdepartementet og Näringsdepartementet. På statsbudgettet er der ingen der taber eller vinder: ”Här får ju Näringsdepartementet behålla sina pengar, men man styr om dem, den vägen”. Når midlerne figurerer i Vägverkets regleringsbrev skyldes det altså enten utryghed ved at overlade midlerne til politiet og en bekymring for at midlerne anvendes til andre formål, eller et forsøg på at hindre ressortslagsmål mellem de to involverede departementer. Det skal imidlertid understreges, at der også er andre midler i Vägverkets regleringsbrev, som tilsvarende er øremærket til andre offentlige myndigheder, så det er ikke en meget usædvanlig praksis. Vägverket har tilsyneladende ingen vanskeligheder med at verkets midler skal anvendes af politiet.

Beløbet på ialt 51 millioner over tre år er en engangsindsats til at købe udrustning, og for at komme i gang. At analysere og sende bøder ud, må politiet finansiere af sit eget budget.

Fremtiden for ATK

Siden forsøget med ATK er antallet af strækninger som overvåges blevet udbygget. Ved udgangen af 2003 blev hastigheden overvåget med kamera på 40 vejafsnit. Den sammenlagte, overvågede vejlængde var 609 km, og antallet af skabe var 286. Det tilgængelige antal kameraer var 49. I løbet af 2004 forventes yderligere 10 vejafsnit omfattende 230 km og ca. 65 skabe taget i brug (Regeringen 2004b: 66). I en ellers kritisk rapport roser Vägtrafikinspektionen arbejdet med ATK: "Ett stort framsteg har dock gjorts [...] i och med införandet av automatisk hastighetsövervakning", skriver inspektionen (Vägtrafikinspektionen 2004a: 8).

Politisk er der ønske om at fortsætte aktiviteten (Trafiketskottet 2003: 1, 11), og fra forskellige aktører stilles nu krav om at forbedre vilkårene for ATK, så denne type hastighedskontrol fremover både får større udbredelse og bliver mere effektiv. Vägverket ønsker en permanent ordning udbredt til det kommunale vejnet (Vägverket 2004a: 5, 23). Riksdagens Trafiketskott ønsker at forbedre identificeringen af hastighedsovertræderne, og "[u]tskottet föreslår därför ett tillkännagivande till regeringen om att utreda hur ett förändrat ägaransvar vid hastighetsöverträdelse kan införas" (Trafiketskottet 2003: 1).

De 17 årlige millioner, øremærket til ATK, løber ud med Vägverkets regleringsbrev for 2004. I 2005 vil der altså efter planen ikke være øremærkede midler til formålet. Selvom Rikspolisstyrelsen har anmodet at få specielle penge til ATK, tror den ansvarlige i Rikspolisstyrelsen ikke, at yderligere midler vil blive bevilget. "Jag tror kanske att det kommer andra besked från regeringen, när det gäller ATK, att det ska ökas och man får använda sig av befintliga medel", siger han.

I begyndelsen af 2004 foreslår Vägverket i en rapport, at verket overtager noget mere af ansvaret for opbygning af ATK, og supplerer anvendelsen med andre formål. "Gränssnittet mellan Vägverket och polisen bör klargöras", skriver Vägverket, som finder, at de "kan ta ett större ansvar för uppbyggnaden av den automatiska trafikikkerhetskontrollen". Argumentet er, at der er "fördelar med att väghållaren tar ett större ansvar för de tekniska delarna av systemet, likhet med exempelvis Norge, utan att ta över det genuint polisiära ansvaret". Konkret argumenteres med, at verket i forvejen har ansvar for en række tekniske systemer som vejrinformation, system for variable hastigheder og et såkaldt Motorway Control System. "Genom att ta ett större ansvar för ATK kan driftmässiga samordningsvinster skapas, liksom när det gäller användandet av den information som tas fram" (Vägverket 2004a: 23, 25, 26, citat p. 25).

Det fremgår af interviewene, at forhandlinger pågår mellem Vägverket og Rikspolisstyrelsen om en ændret arbejdsdeling, og at Vägverket formentlig vil komme til at overtage en større del af ansvaret. I en del af hvert enkelt skab vil Vägverket kunne placere særlige instrumenter, som kan anvendes i verkets generelle overvågning af vejnettet og trafikken. "Vi är rätt överens om det", siger den ansvarlige i Rikspolisstyrelsen.

I en proposition fra maj 2004 tilkendegiver regeringen i forlængelse heraf, at forudsætningerne for at udvide med faste ATK-anlæg såvel som finansieringen skal analyseres i en udredning (Regeringen 2004b: 65, 66).

6.2. Og hvad kan man så lære af det?

For at samle op på case-historien må vi igen vende os mod projektets seks styrende spørgsmål. Case-studiet handler om en aktivitet, hvor politiet har en meget væsentlig rolle, og det er helt overvejende projektets konklusioner om samspillet mellem Vägverket og politiet, som casestudiet kan bidrage til. Vi finder ikke, at case-studiet bidrager i forhold til at besvare spørgsmålene om mål- og resultatstyring.

Samspil

Case-historien støtter tidligere konklusioner om et oprigtigt engageret politisk niveau. Det er bemærkelsesværdigt, at det er det politiske niveau, som i 11-punktsprogrammet inkorporerer faste anlæg for ATK, trods myter om negative erfaringer og generelle reservationer i forhold til overvågning. Selvom 11-punktsprogrammet er blevet til i dialog med Vägverket, og et mindre forsøg er under opsejling i Region Mitt, må initiativet til ATK betegnes som politisk. Det er 11-punktsprogrammet som sætter gang i udbygningen med faste ATK-anlæg.

Den lange pause fra afslutningen af ATK-forsøget i 1992 og frem til introduktionen af mobile anlæg i 1997 samt faste anlæg med 11-punktprogrammet i 1999 bliver af interviewpersonerne blandt andet begrundet med henvisning til Sveriges "topposition i trafikikkerhedsarbejdet". Den topposition reducerer ambitionerne om at blive endnu dygtigere. Vi har tidligere i afsnit 3.1 peget på, at det fortsatte trafikikkerhedsarbejde på sigt kan være truet af Sveriges i international sammenligning lave niveau for dræbte og tilskadede. Den trussel kan i midten af 1990'erne have udgjort en barriere for nye initiativer.

Hvad angår Vägverkets samspil med politiet viser case-historien en Rikspolisstyrelse, som i udgangspunktet er noget skeptisk overfor faste ATK-anlæg. Det er opsigtsvækkende, at en chef i styrelsen på grund af formalia stiller spørgsmål ved legitimiten af 11-punktsprogrammet og det møde, som er indkaldt med henblik på at imødekomme det politiske ønske om ATK. Der går dog ikke lang tid før centrale medarbejdere i styrelsen er "heltänd" på opgaven. Man kan beskrive udviklingen som en bevægelse fra frastødning til dekopling i form af indkapsling samt oversættelse. Det er i den proces vigtigt, at Vägverket understreger, at verket kun ønsker at støtte arbejdet, og ikke vil overtage noget, Vägverket optræder med forståelse for Rikspolisstyrelsens situation, og går i dialog med länspolismästarna, "för att lösa upp de här blockeringarna".

Der er dog vanskeligheder i samarbejdet. Der er kulturforskelle mellem Vägverket og Rikspolisstyrelsen, og indimellem går det trægt. Særligt politidistrikterne betegnes som "en väldigt besvärlig myndighet", hvilket støtter vores tidligere konklusion om, at länspolismästarna prioriterer andre opgaver over trafikikkerhed. Politidistrikternes selvstændighed udgør et problem. Det må dog pointeres, at samarbejdet mellem Vägverk og politi generelt beskrives positivt. Projektlederen i Vägverket finder således, at politiet "i den här frågan har varit väldigt samarbetsvilliga, mycket öppna och mycket raka", og iagttager beskriver samarbejdet som "otrolig gott".

Casehistorien efterlader indtryk af et bedre samspil i denne sag mellem Vägverk og politi, end i det generelle samspil som vi fremstillede det i afsnit 3.2.

Et svagt samspil mellem de to departementer, hhv. Näringsdepartementet og Justitiedepartementet lader også til at spille en rolle. Det er svært at forestille sig, at Rikspolisstyrelsen ville stille spørgsmål til legitimiteten af et program som 11-punktsprogrammet, hvis programmet kom fra Justitiedepartementet. Når legitimiteten i 11-punktsprogrammet betvivles, skyldes det formentlig, at programmet er udformet i Näringsdepartementet. Historien illustrerer altså det svage samarbejde mellem de to departementer, som vi også påpegede i den generelle analyse. Behovet for en øremærket bevilling i Vägverkets regleringsbrev til aktiviteter som skal udføres af Rikspolisstyrelsen, kan udtrykke frygt for ressortrøveri mellem de to departementer.

Projektets spørgsmål om samspil har både en inter- og en intraorganisatorisk dimension, hvor den intraorganisatoriske dimension vedrører interne forhold i Vägverket. Konflikter i Vägverket spiller ingen rolle i den historie vi har fortalt, fordi de ikke er en del af historien. Forespurgt om uenighed internt i Vägverket vedrørende ATK svarer projektlederen: "Inte som jag har uppfattat det", og et medlem af Vägverkets styrelse svarer "Nej, inte som jag har träffat på".

Økonomiske ressourcer

Hvad angår økonomiske ressourcer støtter historien om ATK, at Vägverket indenfor de økonomiske rammer har mulighed for at prioritere virksomhed med ATK. Det er jo netop Vägverkets midler som anvendes til arbejdet med ATK mellem 2002 og 2004. Vägverket ønsker tilsvarende at påtage sig en større opgave med ATK - noget som der også må findes midler til i de eksisterende budgetter.

Anderledes forholder det sig med politiet. De har vanskeligt ved at finde midler til ATK, og har for perioden 2002-2004 modtager øremærkede midler.

Forskellen mellem de to myndigheder drejer sig formentlig dels om et ulige ansvar for trafikikkerhed, dels om forskellen på en myndighed med store anlægsudgifter og en meget personaletung myndighed. Udgifterne til ATK er små beløb sammenlignet med Vägverkets andre anlægsudgifter.

7. Konklusion: Muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet i Sverige

Projektet er afgrænset med udgangspunkt i Winters integrerede implementeringsmodel. Modellen præsenterer en implementeringskæde med fem elementer. I projektet har vi fokus på intra- og interorganisatorisk adfærd, og beskæftiger os endvidere med dele af politikformuleringen og omgivelserne. Projektet er desuden afgrænset til få aktører: Vägverket står i centrum, mens verkets samspil med Riksdag, regering/Regeringskansli og politiet også er genstand for analyse. Det er således et afgrænset - omend vigtigt - udsnit af muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet i Sverige, som analyseres i rapporten.

Projektets konklusion falder i fire afsnit. Først besvarer vi projektets seks styrende spørgsmål. Dernæst konkluderer vi om de væsentligste muligheder og barrierer for trafikikkerhedsarbejdet, og omtaler mulige tiltag for at overkomme barrierer og styrke potentialer. Endelig præsenterer vi to ubesvarede spørgsmål.

Svar på seks spørgsmål

Seks spørgsmål har styret arbejdet med dette projekt og struktureret rapporten. Svarene ser sådan ud:

Er hensyn til trafikikkerhed integreret i de politisk fastsatte mål på transportområdet?

Hensyn til trafikikkerhed er godt integreret i de politisk fastsatte mål på transportområdet. Sikkerhed har formelt samme status som fem andre delmål. For sikkerhed findes et kvantitativt etapemål og et specifikt årsmål, hvilket tyder på høj integration.

Imidlertid har de fleste opgivet etapemålet for 2007, hvilket må forventes væsentligt at forringe etapemålets betydning.

Er hensyn til trafikikkerhed integreret i Vägverkets interne mål- og resultatstyring?

Hensyn til trafikikkerhed indgår i Vägverkets vision, virksomhedsidé, det generelle styrkort, styrkortene i regionerne og i begrænset omfang styrkortene på hovedkontoret.

Imidlertid gør de mange foci i styrkortene hensynet til sikkerhed til ét blandt rigtig mange andre hensyn, og en række enheder har slet ikke sikkerhed med i styrkortene.

Bidrager det organisatoriske samspil mellem Vägverket på den ene side og det politiske niveau og politiet på den anden side positivt til trafikikkerhedsarbejdet?

Hvad angår samspillet med det politiske niveau eksisterer fælles forståelse og åbne kommunikationskanaler. Politikerne viser oprigtig interesse og vier det betydelig opmærksomhed i samarbejdet med Vägverket.

Imidlertid vægtes harmoni i samspillet, hvilket har som konsekvens, at Vägverket ikke pointerer behovet for supplerende midler og ikke pointerer politikernes ansvar.

Hvad angår samspillet med politiet er samarbejdet mellem Vägverket og Riskspolisstyrelsen forbedret, og der er i dag en god dialog.

Der er imidlertid også problemer i samspillet. Samarbejdet mellem de to ressortdepartementer og de to ressortudvalg i Riksdagen er svagt. Regeringen prioriterer ikke trafikikkerhed højt i regleringsbrevet til politiet. Det er vanskeligt at rekruttere unge trafikpoliser, länspolismästarna prioriterer andre opgaver højere end trafikovervågning, og trafikpoliserne arbejder med ordenspolisernes opgaver, mens de omvendte sjældent er tilfældet. Nollvisionen udsættes i politiets organisationer for dekobling i form af indkapsling. Der er behov for at ledere på alle niveauer fra Riksdag og regering tildeler arbejdet mere opmærksomhed.

Er hensyn til trafikikkerhed integreret i alle relevante enheder i Vägverket?

Medarbejdere giver udtryk for, at det i dag - sammenlignet med tidligere - er lettere at arbejde med trafikikkerhed i Vägverket. Både verkets trafikikkerhedspolicy fra 1998 og organisationsændringerne i 2003 kræver, at hensyn til trafikikkerhed integreres i hele organisationen.

Der går imidlertid en konflikt mellem medarbejdere fra det gamle Vägverk og det gamle Trafiksäkerhetsverk om prioritering af trafikikkerhed. Generelt prioriterer Vägverkets regioner ikke trafikikkerhed højt - hvilket er i overensstemmelse med holdningen i kommuner og län. Vägverkets organisation er på en og samme tid præget af dekobling, oversættelse og virus, hvad angår integration af hensynet til trafikikkerhed.

Prioriterer det politiske niveau trafikikkerhed ved tildeling af økonomiske ressourcer i vejsektoren?

Med politiske beslutninger i 1998 og 1999 øges midlerne til trafikikkerhedstiltag på det statslige vejnet, hvilket sker trods generel reduktion i Vägverkets bevillinger. Regeringens stadfæstelse af den nationale vejtransportplan 2004-2015 er også udtryk for en opprioritering af trafikikkerhedsarbejdet.

Prioriterer Vägverket internt økonomiske ressourcer til trafikikkerhedsarbejdet?

Indenfor Vägverkets økonomiske råderum kunne trafikikkerhed prioriteres højere. Tilsyneladende modererer Vägverket i et vist omfang de politiske prioriteringer.

De væsentligste muligheder og barrierer

Det forhold, som giver trafikikkerhedsarbejdet i Sverige de største muligheder for fremdrift består i oprigtigt engagerede politikere. Det er den daværende kommunikationsminister, som bakker op om mitträcke på et tidspunkt, hvor der er stor modvind i pressen, og det er regeringen som vedtager 11-punktsprogrammet, for at sætte skub i trafikikkerhedsarbejdet. Et 11-punktsprogram, som bl.a. indeholder et punkt om det i Sverige på det tidspunkt kontroversielle ATK. Det er ikke symbolpolitik, som præger politikernes ageren. Således har vi også undervejs betegnet den opmærksomhed som det politiske niveau retter mod trafikikkerhedsarbejdet som eksemplarisk. Den politiske opbakning til trafikikkerhedsarbejdet resulterer i at trafikikkerhed er vel integreret i de politiske mål på transportområdet, og det resulterer i prioritering af økonomiske ressourcer til trafikikkerhed ved udarbejdelse af regleringsbrevet til Vägverket. Engagementet eksisterer først og fremmest i Trafiketskottet, men det er vores vurdering, at engagementet smitter, så de andre medlemmer af Riksdagen også bakker op. Det store engagement fra politisk hold skaber gode betingelser for et fortsat ambitiøst arbejde.

I besvarelsen ovenfor af projektets seks styrende spørgsmål er omtalt forhold, fungerer som barrierer for trafikikkerhedsarbejdet i Sverige.

De væsentligste barrierer består i politiets begrænsede engagement i trafikovervågning. Og desuden i en begrænset prioritering af trafikikkerhed i län og kommuner, hvilket har afsmittende effekt på Vägverkets regioner. Det er på alle niveauer i politiets organisationer, at der er behov for en højere prioritering af trafikovervågning, men det er i særlig grad i politidistrikterne, at der er problemer. Nollvisionen og trafikikkerhedsarbejdet forekommer dekoblet fra politiets øvrige arbejde. Det politiske niveau bidrager til denne barriere, fordi Näringsdepartement og Justitiedepartement såvel som Trafiketskottet og Justitiekottet kun har et svagt samarbejde om trafikikkerhed, hvilket bl.a. kan aflæses i politiets regleringsbrev.

Projektet viser dog, at samarbejdet mellem Vägverket og Rigspolisstyrelsen til stadighed forbedres, og at der idag er en god dialog. Et eksempel på den gode dialog er samarbejdet om ATK. Det stadig bedre samarbejde udgør en mulighed for fremskridt.

En særdeles vigtig aktør i omgivelserne er politikere i län og kommuner. Vägverkets regioner har et tæt forhold til disse politikere. De lokale politikere prioriterer imidlertid fremkommelighed fremfor trafikikkerhed. ”Vi blir ju nästan aldrig uppvaktade i Trafiketskottet av någon lokalpolitiker eller länsstyrelse som vill ha ökad trafiksäkerhet. Vad de prioriterar är nya vägar och sånt”, citerede vi tidligere et medlem af Riksdagens Trafiketskott for at sige. De lokale politikeres manglende prioritering af trafikikkerhedsarbejdet sætter sit præg på Vägverkets

regioner og formentlig også på politiets distrikter. Internt i Vägverket spiller regionerne rollen som tilbageholdende i spørgsmål om at varetage hensyn til trafikikkerhed. Ligeledes eksisterer en konflikt om prioritering af trafikikkerhed mellem medarbejdere fra det gamle Vägverk og det gamle Trafiksäkerhetsverk. Der er dog over en årrække foregået en positiv udvikling i forhold til trafikikkerhedsarbejdet internt i Vägverkets organisation. Det videre arbejde, må tage udgangspunkt i denne positive udvikling.

Mulige initiativer

Andre har vist, at overholdelse af hastighedsgrænserne, ingen sprituskørsel og anvendelse af sele kan have store positive konsekvenser for trafikikkerhed. Regeringen skriver således også i en proposition fra maj 2004, at "[e]n fuldstændig regelefterlevnad skulle grovt räknat innebära att etappmålet nås" (Regeringen 2004b: 40). Det er særligt overholdelse af hastighedsgrænserne, som har betydning. På kort sigt er øget politikontrol det mest aktuelle tiltag for at opnå højere efterlevelse af regler, på lidt længere sigt findes også tekniske muligheder. Elvik & Amundsen vurderer, at det årlige antal af dræbte i vejtrafikken i Sverige kan reduceres med 133 hvis håndhævelse af hastighedsgrænserne øges 10 gange. Et sådant tiltag indgår hos Elvik & Amundsen blandt de ti mest effektive trafikikkerhedstiltag i Sverige. I år 2000 vurderedes udgiften for det der betegnes som stationær hastighedskontrol til 200 millioner kr. En ti-dobling kan altså løst anslås til ca. 2 milliarder kr (Nilsson 2004: 5, Elvik & Amundsen 2000: III, 13-14, 76, 90, 94).

Nærværende projekt viser, at en ti-dobling af hastighedskontrollen eller lignende tiltag ikke kommer af sig selv. Trafikovervågning er ikke i høj kurs hos politiet, og som vi viste i casestudiet om ATK, fandt politiet at ekstra midler var nødvendige for at finansiere den langt mindre satsning på ATK. Der er altså behov for en stor tilførsel af øremærkede ressourcer til politiet hvis man via trafikovervågning skal opnå væsentlige reduktioner i antallet af dræbte og alvorligt tilskadede. En stor ressource tilførsel til området ville formentlig på sigt også ændre prioriteringen af trafikovervågning og rekrutteringsproblemerne i politiets organisationer. En ressourceoverførsel er naturligvis en politisk beslutning. Et forslag fra Vägverket om, at tage midler fra Vägverkets bevillinger til politiets øgede overvågning, vil imidlertid næppe kunne afvises på det politiske niveau. Et forslag af den karakter

Mulige initiativer:

- Overføre øremærkede midler fra Vägverket til Politiets trafikovervågning.
- Et nyt 11-punkts program som laves af Närings- og Justitiedepartementet i forening, med bl.a. et nyt, mere realistisk kvantitativt etapemål og krav om at politiets ledelse på alle niveauer prioriterer trafikovervågning højt.
- Kontinuerlige fælles seancer mellem Trafik- og Justitieukskottet.
- Hensyn til trafikikkerhed ind i styrkort i Vägverket hvor det idag ikke figurerer. For udfører-enheder evt. som rammebetingelse.
- Overveje genoprettelse af en Trafiksäkerhetsenhet med en katalysatorrolle.

ville betyde, at Vägverket tog sit sektoransvar for trafikikkerhed alvorligt, og det ville være i tråd med de utraditionelle og modige beslutninger, som verkets ledelse tog under de første års arbejde med mitträcke.

Et tiltag som ovenfor kan lanceres i form af et nyt politisk program i stil med 11-punktsprogrammet, hvor fokus imidlertid i hovedsagen rettes mod politiets indsats. 11-punktsprogrammet har sat betydelige spor i Vägverket, og case-studiet om mitträcke viser, at visioner, mål og ideer kan få afgørende betydning i trafikikkerhedsarbejdet. Der er behov for et sådant nyt 11-punktsprogram for at skabe ny tiltro til mulighederne for om ikke at nå etapemålet i 2007, så dog at opleve væsentlige fremskridt mod målet. En del af programmet kan indeholde et revideret og mere realistisk etapemål. Dagens etapemålet har mistet betydning, fordi de færreste tror på det. På det politiske niveau ønsker man ikke at opgive etapemålet, fordi det vil være et forkert signal at sende. Før eller senere er politikere og myndigheder i Sverige imidlertid nød til at erkende, at etapemålet ikke realiseres. Hvis en sådan erkendelse lanceres sammen med en ambitiøs omprioritering af ressourcer til fordel for trafikikkerheden, kan man sende de rigtige signaler og samtidig revidere etapemålet.

Et program med betydelige økonomiske ressourcer til trafikovervågning og et revideret etapemål bør laves af Näringsdepartementet og Justitiedepartementet i forening, hvilket ikke burde være uoverskueligt i et regeringskansli, som siden 1997 formelt har fungeret som én organisatorisk enhed. En fælles udmelding fra de to departementer bør være starten på en proces, hvor det politiske niveau tildeler trafikovervågning langt større opmærksomhed i dialogen med politiets organisationer. Kontinuerlige fælles seancer mellem Trafikutskottet og Justitieutskottet for at drøfte trafikikkerhedsindsatsen kan også indføres. Det politiske niveau må stille krav om, at politiets ledere på alle niveauer prioriterer trafikovervågning højt.

Vägverket selv må overveje om trafikikkerhed kan spille en større rolle i styrkortene for de enheder, hvor det i dag er helt fraværende. Det gælder fx Förarprov og Näringslivets transporter på hovedkontoret. Også i udfører-enheder som Samhälle och trafik samt Produktion kan man overveje at føre hensyn til trafikikkerhed ind i styrkortene som en rammebetingelse for det arbejde, som udføres på bestilling.

Vägverket kan endvidere overveje, om en Trafiksäkerhetsenhet i en eller anden form bør genoprettes. I givet fald må enhedens rolle være at optræde som katalysator. Det vil sige en rolle, hvor man ustandseligt går i dialog med andre dele af organisationen, ikke for at overtage opgaver men for at katalysere processer, som sætter de andre enheder i stand til at varetage hensynet til trafikikkerhed. Sigtet skal være hvad vi i afsnit 3.3 omtalte som organisatorisk integration. En sådan enhed skal have stor viden om hele organisationen, og medarbejderne skal være eksperter i at vurdere, hvornår enheden må påtage sig et ansvar alene eller i samarbejde med andre enheder, hvornår den må slippe opgaver, og hvornår den slet ikke skal blande sig. Enheden må altså kende sin besøgstid. Det er særdeles vigtigt, at den øvrige organisation ikke betragter en sådan enhed som den, der klarer alt det med trafikikkerhed. Opgaven skal være at forstærke tendenser til oversættelse og virus i Vägverket.

Ubesvarede spørgsmål

Projektet viser et behov for at arbejde videre med mere specifikke problemstillinger på områder, hvor det indenfor rammerne af nærværende projekt ikke har været muligt at gå i dybden. Vi vil her pege på det som vi ser som de to vigtigste:

Der er behov for en mere dybdegående undersøgelse af, hvordan politiets organisationer prioriterer trafikovervågning. Politiets indsats for trafikovervågning er afgørende, og nærværende projekts empiriske grundlag for at konkludere om politiet er begrænset. Hvilke forhold gør, at länspolismästarna prioriterer andre opgaver over trafikovervågning? Hvorfor er det vanskeligt at rekruttere unge til at blive trafikpoliser? Hvorfor arbejder trafikpoliserne med ordenspolisernes opgaver, mens det omvendte sjældent sker? Hvordan kan vanskelighederne overkommes?

Politikere i län og kommuner spiller en væsentlig rolle for prioriteringen af trafikikkerhed lokalt, og har - ifølge vore analyser - væsentlig indflydelse på de prioriteringer, som Vägverkets regioner og måske også politidistrikterne gør. Hvad er de lokale og regionale politikeres indstilling til trafikikkerhed, og hvordan præger det prioriteringer i Vägverkets regioner og politiets distrikter? Det er spørgsmål, som med fordel kunne gøres til genstand for en undersøgelse. Vägtrafikinspektionen har iværksat en undersøgelse af nogle af disse spørgsmål (Vägtrafikinspektionen 2004: 7).

Litteraturliste

- Aftonbladet (1997): "För dyrt att bygga nya motorvägar", 12. august 1997.
- Andersson, Gunnar (2003): *Automatisk hastighetsövervakning. Resultat från försöksverksamheten*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Arbetsgrupp (1996): *Minnesanteckningar – arbetsgruppsmöte nr. 1 Alternativ 13 m väg Borlänge 21/10 96*.
- Arbetsgrupp (1997): *Alternativ 13 m väg: Utkast slutrapport version 970902*. Borlänge: Vägverket.
- Assum, Terje (2002): *Gjennomføring av trafikikkerhetstiltak – hvorfor er det så vanskelig?* I Terje Assum (red.): *Genomförande av trafikikkerhetsåtgärder. Referat fra workshop 10.-12. juni 2002. Marholmen, Norrtälje. TØI rapport 594*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Berdica, Katja, Torsten Bergh & Arne Carlsson (2004): *2+1 roads with cable barriers – traffic safety and transport quality effects*. Artiklen er indleveret til Accident Analysis and Prevention.
- Brunsson, Nils (1989): *The Organization of Hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*. Chichester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons.
- Brunsson, Nils & Johan P. Olsen (1997): *The Reforming Organization*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Carlsson, Arne et al (2002). *Uppföljning av mötesfria vägar. Halvårsrapport 2001: 2. VTI notat 29*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Carlsson, Arne & Ulf Brüde (2003): *Utvärdering av mötesfri väg. Halvårsrapport 2002:2. VTI notat 45*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Ehn, Peter, Magnus Isberg, Claes Linde & Gunnar Wallin (2003): *Swedish Bureaucracy in an Era of Change*. I Governance vol 16, no. 3, July.
- Elvik, Rune (2001): *Tallfestede trafikikkerhetsmål: en metodestudie*. –TØI rapport 539. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Elvik, Rune & Astrid Helen Amundsen (2000): *Improving Road Safety in Sweden*. TØI rapport nr. 490. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Elvik, Rune, Anne Borger Mysen & Truls Vaa (1997): *Trafikkerikkerheshåndbok. Oversikt over virkninger, kostnader og offentlige ansvarsforhold for 124 trafikikkerhetstiltak*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Finansdepartementet (2003): *Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (2004): *Svenska nyckeltal – Inflationen*. Findes på <http://www.regeringen.se/sb/d/3270/a/20518;jsessionid=axCIWHAavyGh>
- Fog, Jette (1997): *Med samtalen som udgangspunkt. Det kvalitative forskningsinterview*. København: Akademisk Forlag.

- Förordning med instruktion för Rikspolisstyrelsen (1989:773). Findes på www.lagrummet.se
- Förordning med instruktion för Vägverket (1997: 652). Findes på <http://www.riksdagen.se/debatt/sfst/index.asp>
- Förvaltningspolitiska Kommissionen (1997): *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen. SOU 1997: 57*. Stockholm: Fritzes.
- Gustafsson, Susanne (2002): *Polisens och Vägverkets erfarenheter*. Paper til Transportforum i Linköping, 8.-9. januar 2003, session 31.
- Hwang, Sun-Joon (2000): *Informella kontakter i mål- and resultatstyring*. I Nordisk Administrativt Tidsskrift nr. 1, årgang 81.
- Justitiedepartementet (2000): *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*. <http://www.justitie.regeringen.se>
- Justitiedepartementet (2002): *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende polisorganisationen*. 2002-12-19. Findes på <http://webapp.esv.se/statsliggaren/>
- Justitiedepartementet (2003): *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende polisorganisationen*. 2003-12-18. Findes på <http://webapp.esv.se/statsliggaren/>
- Kristensen, Peer Hull (1992): *Produktionslivet i Danmark: Opdagelser møder den forberedte forstand*. I Ib Andersen, Finn Borum, Peer Hull Kristensen & Peter Karnøe: Om kunsten at bedrive feltstudier – en erfaringsbaseret forskningsmetodik. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kronberg, Henrik & Göran Nilsson (2000): *Automatisk hastighetsövervakning. Hastighetsförlopp före och efter montering av kameraskåp på E4 mellan Iggesund och Hudiksvall*. VTI meddelande 906. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Lag om statsbudgeten, 1996: 1059. Se www.lagrummet.se.
- Larsson, Sven-Olov, Sonja Forward, Sanja Obrenovic (2002): *Livlina på E4. Beslutsprocess för trafiksäkerhet*. VTI rapport 484. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Lindkvist, Anders, Sonja Forward, Peter Kronborg & Sanja Obrenovic (2002): *Vem vet var Du är och vad Du gör? Transportinformatik och personlig integritet*. Stockholm: Institutet för transportforskning.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York, Toronto, Oxford, Singapore, Sydney: The Free Press.
- Melin, Carl (2000): *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års trafikpolitiska beslut*. Uppsala: Uppsala University Library.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1991): *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony* i Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Nielsen, Klaus T (2000): *Et essay om arbejdsmiljø og rationalitet, en sammenfatning af en PhD-afhandling*. Roskilde: Tek-Sam Forlaget, Roskilde Universitetscenter.
- Nilsson, Göran (1992): *Försök med automatisk hastighetsövervakning 1990-1992*. VTI rapport, nr. 378. Linköping: Väg- och Trafik-Institutet.

Nilsson, Göran (2004): *Trafiksäkerhetsåtgärder och efterlevnad. Hastighetsanpassning, användning av bilbälte och nykter som bilförare*. VTI meddelande 951. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.

Näringsdepartementet (1999): *11 punkter för ökad trafiksäkerhet. Promemoria 1999-04-09*. Stockholm: Näringsdepartementet. Finnes på <http://www.naring.regeringen.se/pressinfo/infomaterial/pdf/11punkt.pdf>

Näringsdepartementet (2002): *Uppdrag att upprätta långsiktiga planer för transportinfrastrukturen m.m.* Regeringsbeslut I 36, 2002-03-14 (direktiv).

Näringsdepartementet (2003): *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Vägverket, m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer*. Se <http://webapp.esv.se/statsliggaren/search.asp>.

Pedersen, Ove Kaj & Per Lægred (1999): *Fra opbygning til ombygning*. I Lægred & Pedersen (red.): *Fra opbygning til ombygning i staten. Organisationsforandringer i tre nordiske lande*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Pedersen, Torben Ø. (1984): *Det kritiske forskningsinterview. Arbejdsnotat 4*. Aalborg: Projekt indflydelse og samarbejde i nærtransport, Aalborg Universitetscenter.

Petersson, Olof (1995): *Nordisk politik*. Stockholm: Fritzes Förlag AB.

Polisförordning (1998:1558). Finnes på www.lagrummet.se

Polislagen (1984:387). Finnes på www.lagrummet.se

Ravlum, Inger-Anne & Morten Stenstadvold (2001): *Overordnet og helhetlig politisk styring. Stortingets behandling av Nasjonal transportplan 2002-2011*. TØI rapport 543. Oslo: Transportøkonomisk institutt.

Regeringen (1997): *Regeringens proposition 1996/97: 137. Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*. Stockholm: regeringen.

Regeringen (1998): *Proposition 1997/98: 56. Transportpolitik för en hållbar utveckling*.

Regeringen (2001a): *Proposition 2001/02: 20. Infrastruktur för ett långsiktigt hållbart transportsystem*.

Regeringen (2001b): *Statsliggaren 2002. Utgiftsområde 22. Kommunikationer*. Stockholm: Regeringen.

Regeringen (2003a): *Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Vägverket*. 2003-01-19. Stockholm: Näringsdepartementet.

Regeringen (2003b): *Proposition 2003/04: 1. Förslag till statsbudget för 2004. Utgiftsområde 22. Kommunikationer*.

Regeringen (2003c): *Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Vägverket, m.m. inom utgiftsområde 22 Kommunikationer (rskr. 2003/04:75)*. 2003-12-11. Stockholm: Näringsdepartementet.

Regeringen (2004a): *Proposition 2003/04: 95 Utökade planeringsramar för väg- och järnvägsinvesteringar 2004-2015*.

Regeringen (2004b): *Proposition 2003/04: 160. Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*.

Rikspolisstyrelsen (1992): *Försöksverksamheten med Automatisk hastighetsövervakning – ett regeringsuppdrag*. RPS Rapport 3. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rikspolisstyrelsen (2000): *Effektivare hastighetsövervakning. Förslag till Strategi och åtgärdsprogram. Diskussionsunderlag*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

- Rikspolisstyrelsens (2001): *En nationell strategi för Polisens trafikövervakning*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Rikspolisstyrelsen (2003a): *Redovisning av försöksverksamheten med automatisk hastighetsövervakning*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen
- Rikspolisstyrelsen (2003b): *Planeringsförutsättningar för åren 2004-2006*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen/Ekonomibyrån.
- Rikspolisstyrelsen (2003c): *Polisens årsredovisning 2002*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen. Finde på www.polisen.se.
- Rikspolisstyrelsen (2004): *Automatisk trafiksäkerhetskontroll*. Se www.polisen.se/inter/nodeid=5494&pageversion=1.html.
- Røvik, Kjell Arne (1998): *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Schalkwyk, Johanna, Helen Thomas & Beth Woroniuk (1996): *Mainstreaming: A Strategy for Achieving Equality between Women & Men. A Think Piece*. Stockholm: Swedish International Development Cooperation Agency.
- SIKA (2003): *Uppföljning av de transportpolitiska målen*. Finde på www.sika-institute.se.
- SIKA (2004): *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål*. SIKA Rapport 3. Finde på www.sika-institute.se.
- Solheim, Trygve (1999): *Null drepte i trafikken – fra visjon til gjennomførbare tiltak. Sammendragsrapport fra en studie av gjennomføringspotentialet for mulige tiltak under null-visjonen. TØI-rapport 448*. Oslo: Transportøkonomisk institutt.
- Sundby, Inger Johanne et al (2002): *Modernisering av den norske departementsdirektoratsmodellen. Et forprosjekt*. Oslo: Statskonsult.
- Sørensen, Claus Hedegaard (2001): *Kan Trafikministeriet klare miljøet? Om integration af miljøhensyn i trafikpolitik og institutionelle potentialer og barrierer*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Sørensen, Claus Hedegaard (2003): *Environmental Policy Integration – Organisational obstacles*. Journal of Transdisciplinary Environmental Studies vol 2, no 1. <http://www.journal-tes.dk/>
- Trafikuskottet (2003): *Trafiksäkerhet. Betänkande 2002/03:TU4*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Väg- och transportforskningsinstitutet (2003): *Transportforum 2003. Session 31 – Försök med Automatisk hastighetsövervakning (AH)*. Linköping: Väg- och transportforskningsinstitutet.
- Vägtrafikinspektionen (2003): *Nyhetsbrev*, nr. 2, oktober.
- Vägtrafikinspektionen (2004a): *Trafiksäkerhetens utveckling efter beslutet om nollvisionen 1997 med fokus på 11-punktsprogrammet*. Borlänge: Vägtrafikinspektionen.
- Vägtrafikinspektionen (2004b): *Systematiken i kommunernas trafiksäkerhetsarbete – erfarenheter från åtta kommuner*. Borlänge: Vägtrafikinspektionen.
- Vägtrafikinspektionsutredningen (2002): *En Vägtrafikinspektion. SOU 2002: 65*. Stockholm.
- Vägverket (1997a): *E4 Gävle-Axmartavlan – underlag för beslut om ombyggnad till 2+1*, 970619rev970902.
- Vägverket (1997b): *Årsredovisning 1996*. Borlänge: Vägverket.

- Vägverket (1998a): *Policydokument. TRAFIKSÅKERHETSPOLICY*. Borlänge: Vägverket. Se http://www.vv.se/om_vv/policy/trafik.htm.
- Vägverket (1998b): *Utvecklingsprogram för ökad trafiksäkerhet på 13 m vägar*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (1998c): *Nationell plan för Vägtransportssystemet 1998-2007. Förslag*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (1999a): *Särskild trafiksäkerhetsplan*. Borlänge: Vägverket. Findes på http://www.vv.se/traf_sak/11punkts/TS-plan/sarskild_tsplan.pdf
- Vägverket (1999b): *Pressmeddelande. Förändrad budget för Vägverket*. Se <http://www.vv.se/aktuellt/pressmed/1999/pressm30.htm>
- Vägverket (1999c): *Pressmeddelande. Vägverkets verksamhet 1998*. Se <http://www.vv.se/aktuellt/pressmed/1999/pressm10.htm>
- Vägverket (1999d): *Årsredovisning 1998*. Borlänge: Vägverket
- Vägverket (2000): *Årsredovisning 1999*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2001a): *Säker trafik. Nollvisionen på väg*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2001b): *Styrhandbok. Från vision till resultat. Vägverkets lednings- och styrsystem*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2001c): *Budgetunderlag 2002-2004*. Borlänge: Vägverket. Se http://www.vv.se/aktuellt/pressrum/till_regeringen/budgetunderlag.pdf
- Vägverket (2001d): *Rapport. Uppdag att genomföra en analys av orsakerna till at polisens fordonskontroller på väg inte fått avsedd omfattning och varför verksamhetsutfallet uppvisar stora länsvisa skillnader samt överväga vilka åtgärder som bör vidtas för en förstärkt samordning av verksamheten*. Borlänge: Vägverket. Se http://www.vv.se/aktuellt/pressrum/till_regeringen/reguppdrag_flygande.pdf
- Vägverket (2001e): *Årsredovisning 2000*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2002a): *Årsredovisning 2001*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2002b): *Direktiv för upprättande av nationell plan för vägtransportssystemet, 2002-04-26*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2002c): *Budgetunderlag 2003-2005*. Borlänge: Vägverket. Se http://www.vv.se/aktuellt/pressrum/till_regeringen/budgetunderlag2003_2005.pdf
- Vägverket (2002d): *Pressmeddelande. Mer pengar för att genomföra vägplanerna*. Nr. 13, 2002-02-26. Se <http://www.vv.se/aktuellt/pressmed/2002/hkpress13.htm>
- Vägverket (2003a): *Slutrapport fra organisationsöversynsarbetet 2002*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2003b): *Den goda resan. Förslag til nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Underlagsrapport Trafiksäkerhet*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2003c): *Den goda resan. Förslag till nationell plan för vägtransportssystemet 2004-2015. Publikation 2003: 86*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2003d): *Budgetunderlag 2004-2006*. Borlänge: Vägverket. Se http://www.vv.se/aktuellt/pressrum/till_regeringen/Budgetunderlag_2004-2006.pdf
- Vägverket (2003e): *Pressmeddelande. Vägverkets budgetunderlag 2004-2006*. Nr. 13, 2003-02-28. Se <http://www.vv.se/aktuellt/pressmed/2003/hkpress13.htm>
- Vägverket (2003f): *Vägverkets verksamhetsplan 2004-2006*. Borlänge: Vägverket.

- Vägverket (2003g): *Årsredovisning 2002. Publikation 35*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2003h): *Kunskapsdokument trafiksäkerhet. Underlagsmaterial till Vägverkets handlingsplan för trafiksäkerhet 2004 – 2007 (-2015)*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2004a): *Regeringsuppdrag. En samlad redovisning av trafiksäkerhetsarbetet mm*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket (2004b): *Pressmeddelande. Trafiksäkerheten i Sverige*. Se www.vv.se/aktuellt/pressmed/2004/hkpress02.htm.
- Vägverket (2004c): *Årsredovisning 2003*. Borlänge: Vägverket.
- Vägverket, Rikspolisstyrelsen, Svenska Kommunförbundet, Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande (2001): *Underlag till regeringens inriktningsproposition 2001*. Se http://www.vv.se/aktuellt/pressrum/till_regeringen/inriktningsprop_2001.pdf.
- Winter, Søren (1990): *Integrating Implementation Research*. I Dennis J. Palumbo & Donald J. Calista (red.): *Implementation and the Policy Process. Opening up the Black Box*. New York, Westport, London: Greenwood Press.
- Winter, Søren (1994): *Implementering og effektivitet*. Herning: Systeme.

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

Transportøkonomisk institutt

Stiftelsen Norsk senter
for samferdselsforskning
P.b. 6110 Etterstad
0602 Oslo

Telefon 22 57 38 00

www.toi.no