



Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet

Aktörssamverkan mot nya etappmål år 2020

SAMMANFATTNING

Detta är en sammanfattning av de förslag till etappmål som Vägverket redovisat till Näringsdepartementet den 1 april 2008. Förslaget i sin helhet presenteras i Vägverkets publikation 2008:31 och den kan hämtas från Vägverkets hemsida www.vv.se.

Bakgrund

Vägverket har av regeringen (i juni 2006) fått i uppdrag att föreslå nytt etappmål för trafiksäkerhetsutvecklingen samt ta fram underlag för det fortsatta trafiksäkerhetsarbetet enligt Nollvisionen. I uppdraget har också ingått att låta en oberoende instans utvärdera hur arbetet med att nå Nollvisionen och dess etappmål har utvecklats och genomförts.

Etappmålet för 2007 som bestämdes var max 270 dödade. Det trafiksäkerhetsarbete som har bedrivits sedan riksdagen beslutade om Nollvisionen 1997 har utvärderats och utvärderingarna pekar på en kombination av orsaker till att etappmålet inte uppnåddes. Till största delen beror det på att inte tillräckligt med effektiva åtgärder genomförts.

Enligt utvärderingarna saknade målet om 270 dödade år 2007 en förankring. Målet beslutades utan något samråd med eller åtaganden från övriga aktörer. Målet om antal dödade gav inte heller tillräcklig ledning i aktörernas verksamhetsplanering.

Resultaten från de årliga uppföljningarna av trafiksäkerhetsläget uppmärksammades inte i tillräcklig grad, vilket ledde till att arbetet med att nå etappmålet var svagt i början och att kraftsamlingen kom för sent, när den väl kom igång.

Med utvärderingarna som grund har Vägverket tillsammans med flera aktörer arbetat fram *"Målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet – Aktörssamverkan mot nya etappmål 2020"*.

System för målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet

Vårt huvudförslag är ett system för målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet som bygger på *samverkan vid framtagande av etappmålen*, mer *åtgärdsnära etappmål* samt *årliga resultatkonferenser* där trafiksäkerhetsutvecklingen och måluppfyllelsen utvärderas. Syftet är att skapa långsiktighet och systematik i trafiksäkerhetsarbetet.

FÖRSLAGET ÄR ORGANISATIONSOBEROENDE

Transportinspektionsutredningen och SIKAs uppdrag om översyn av samtliga transportpolitiska mål kan resultera i såväl organisatoriska som ansvarsmässiga förändringar i det nuvarande trafiksäkerhetsarbetets organisation och ansvarsfördelning. Detta har medfört att vi vinnlagt oss om att förslaget ska vara organisationsoberoende. Det förslag som presenteras utgår dock från dagens organisationsstruktur. Ansvaret för att hålla ihop helheten i systemet för målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet bör åläggas

en statlig myndighet. I dag har Vägverket sektorsansvaret och är därmed naturliga samordnare. Delar i systemet och framför allt ansvaret för att mäta och genomföra åtgärder bör åvila flera aktörer.

Vägverket har sektorsansvaret och är därmed naturliga samordnare.

SAMVERKAN I FRAMTAGANDET AV ETAPPMÅL – ETAPPMÅLS-OLA

En lärdom från genomförda utvärderingar av etappmålet är att när samhällsmål tas fram bör detta ske i någon form av samverkansprocess. Vi har i detta arbete använt oss av OLA-metodiken som samverkansmetod. OLA-metodiken används vid olycksanalyser. Grunden i en OLA-analys är alla berörda aktörers deltagande. OLA-metodiken omfattar tre steg; analys av objektiva fakta omkring problemet, utredning av vad som kan göras för att lösa problemet, samt slutligen vad aktörerna avser att bidra med för att lösa problemet.

I detta fall har problemställningen omfattat såväl framtida etappmål som styrsystem för att säkra leveransen av dessa. Följaktligen omfattar steg tre deltagande aktörers synpunkter på etappmål och styrsystem och vad de avser att bidra med för att uppnå målen. För att tydliggöra att detta inte är en vanlig OLA har vi antagit namnet Etappmåls-OLA, för denna samverkansprocess.

Följande aktörer, förutom Vägverket, har deltagit i Etappmåls-OLA:

- Sveriges Kommuner och Landsting
- Nationalföreningen för Trafiksäkerhetens Främjande
- Rikspolisstyrelsen
- Arbetsmiljöverket
- Folksam
- Toyota Sweden AB
- Näringsdepartementet
- Sveriges Åkeriföretag
- Bussbranschens Riksförbund
- Svenska Taxiförbundet

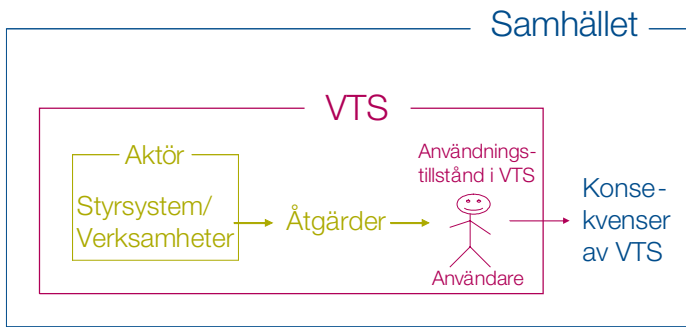
Förutom den förankring av förslaget som skett hos de aktörer som deltagit i Etappmåls-OLA har det under förslagets framväxt även skett förankring och information i många andra sammanhang, såväl i sektorn/samhället som internt i Vägverket. Av de externa tillfällena kan nämnas Nationell samling och olika regionala samlingar som anordnats under 2007. Tylösandsseminariet och SKL:s Trafikkonferens är två andra exempel.

MER ÅTGÄRDSNÄRA ETAPPMÅL

En lärdom från genomförda utvärderingar är också att etappmålet om antal dödade inte gav tillräcklig ledning i aktörernas verksamhetsplanering. Det krävs mer åtgärdsnära etappmål. Med detta avses mål som gör det möjligt för aktörerna att på ett bättre sätt identifiera vilka åtgärder som kan bidra

till de förändringar av användningstillstånd i vägtransport-systemet som krävs för att nå de uppsatta målen för dödade och allvarligt skadade. Användningstillstånd är jämförbart med begreppet indikator som SIKKA använder i uppdraget att föreslå nya transportpolitiska mål.

Förädlingskedjan – en sorteringsgrund



VTS = Vägtransportssystemet

I uppdraget har vi använt följande modell för att sortera och prioritera förslag till nya mer åtgärdsnära etappmål. Enligt modellen var det tidigare etappmålet definierat i konsekvenser av vägtransportsystemet, det vill säga antal dödade. Våra förslag till nya etappmål omfattar också mål närmare åtgärder, dvs. mål för viktiga trafiksäkerhetsrelaterade användningstillstånd i vägtransportsystemet, till exempel fordonens hastigheter, förarnas nykterhet och bältesanvändning. Följande är en sammanställning av de mer åtgärdsnära användningstillstånd vi föreslår prioriteras i det framtida trafiksäkerhetsarbetet:

- Hastighetsefterlevnad, statliga vägar
- Hastighetsefterlevnad, kommunala gator

- Nyktra förare
- Trötta förare
- Bältesanvändning
- Cykelhjelmsanvändning
- Säkra personbilar
- Säkra tunga fordon
- Säkra statliga vägar
- Säkra kommunala gator
- Räddning, vård och rehabilitering
- Värdering av trafiksäkerhet

Valet av just dessa viktiga användningstillstånd är grundat på etablerad vetenskap, såväl nationell som internationell.

ÅRLIGA RESULTATKONFERENSER

Det framkom också i utvärderingarna att resultaten från de årliga uppföljningarna av trafiksäkerhetsläget inte uppmärksammades i tillräcklig grad, vilket bidrog till att arbetet med att nå etappmålet var svagt i början och att kraftsamlingen kom för sent, när den väl kom igång.

I vårt förslag till system för målstyrning av trafiksäkerhetsarbetet ingår att uppmärksamma den årliga resultatuppföljningen. Förslaget bygger i grunden på att det som mäts blir gjort och att mätresultaten görs offentliga genom årliga resultatkonferenser.

Förslaget bygger i grunden på att det som mäts blir gjort.

De aktörer som ska delta i dessa konferenser är endast de som kan genomföra kraftfulla trafiksäkerhetsåtgärder, till exempel Vägverket, polisen, fordonsindustrin och kommunerna. Därutöver ska de aktörer som starkt påverkar trafiken delta, till exempel taxi-, buss-, lastbils- och försäkringsbranschen. På så sätt säkerställs också ett professionellt hanterande av de strategiska besluten inom trafiksäkerhetsområdet.

För att säkerställa att resultaten också får effekt i aktörernas verksamhetsplanering föreslår vi att aktörerna representeras på högsta ledningsnivå.

Regeringen bör uppdraga åt Vägverket att årligen genomföra resultatkonferenser och säkerställa att dessa blir det redskap för den styrning som regeringen behöver. Vägverket bör också åläggas att skriftligen rapportera till regeringen om resultaten från konferenserna och de eventuella förslag till justeringar av målen som framkommer vid dessa konferenser. Dessutom bör en oberoende expertgrupp tillsättas för att analysera resultaten och för att föreslå nödvändiga justeringar. Graden av måluppfyllelse samt utvecklingen av trafikarbetet och andra faktorer som t.ex. förändringar av trafikens sammansättning kommer att bli avgörande för eventuella revideringar av målen.

REGIONALT TRAFIKSÄKERHETSARBETE

Föreslagna etappmål och aktörsmått är formulerade på nationell nivå. Det operativa arbetet hos berörda aktörerna måste i de flesta fall anpassas till regional och lokal nivå. För att arbetssättet enligt förslaget om ny styrmodell i etappmåluppdraget ska komma igång med aktörsnära mål, mått och årliga uppföljningar, behöver aktörerna få stöd vad gäller arbetssätt, formulering av mål och mått samt mätningar.

Att arrangera regionala resultatkonferenser för uppföljning av de nationella etappmålen kräver att resultat kan redovisas på en nedbruten nivå med lokal/regional data. Detta är i de flesta fall möjligt. Det man bör vara medveten om är att det kan bli kostsamt att redovisa alla data på en nedbruten nivå (se bilaga 3, mätningar). Det är dock möjligt att nyttja de nationella resultaten för regionala konferenser i de fall det blir en oförsvarbart hög kostnad med regionala data, även om det inte ger en lika tydlig bild av de regionala förhållandena.

FRÅN NATIONELL/REGIONAL SAMLING TILL NATIONELL/ REGIONAL RESULTATKONFERENS

Det tidigare arbete som bedrivits inom Nationell och Regional samling föreslås att under kommande år växlas över till arbetet med nytt etappmål för trafiksäkerheten. Det fortsatta arbetet kopplas till det förslag som kommer att läggas fram i etappmålsarbetet, det vill säga att ett antal aktörer ska ta ett större eget ansvar för sitt trafiksäkerhetsarbete genom att göra åtaganden.

För nationella aktörer föreslås den första resultatkonferensen att arrangeras under 2008. För de regionala aktörerna kommer troligtvis resultatkonferenserna att starta ett år senare.

Nya etappmål

VAL AV MÅLÅR

Vi föreslår målåret 2020 med möjlighet till årliga revideringar samt mer genomgripande avstämningar år 2012 och 2016.

Vid de bedömningar vi låtit göra av möjliga målnivåer har utgångspunkten varit EU:s trafiksäkerhetsmål om 50 procent reduktion av antalet dödade på tio år. I syfte att synkronisera med nytt förväntat målår inom EU föreslår vi 2020 som målår.

Genom att föreslå målår 2020 anpassar vi oss också till andra politiska mål. Det gäller särskilt klimatmålen men även näringspolitiska mål. EU har beslutat om att utsläppen av växthusgaser ska minska med 30 procent till 2020. EU ska också fortsätta att vara pådrivande för att samtliga industriländer förbinder sig att minska sina utsläpp av växthusgaser i storleksordningen 30 procent fram till 2020. Då det gäller näringspolitik kan nämnas att vårt förslag till målår överensstämmer med Volvos mål om att ingen ska dödas eller skadas i en ny Volvo år 2020. Svensk teknikexport har stor betydelse för att öka den internationella trafiksäkerheten. Samverkan mellan den offentliga sektorns satsningar och industrins satsningar bör samordnas när så är möjligt.

*Vi föreslår
målår 2020.*

MÅL OCH MÅLNIVÅER FÖR ANVÄNDNINGSTILLSTÅND

Vi föreslår att följande mål och målnivåer är uppnådda senast år 2020:

1. 80 procent av trafikarbetet på de statliga vägarna sker inom rådande hastighetsgränser.
2. Hastighetsefterlevnaden på kommunala gator har ökat med 86 procent.
3. 99,90 procent av trafikarbetet sker med nyktra motorfordonsförare (under 0,2 promille).

4. Högst 5 procent av förarna uppger att de somnat eller nästan somnat vid bilkörning under senaste året.
5. 99 procent av förare och passagerare i personbil använder bilbälte.
6. 70 procent av cyklisterna använder hjälm.
7. 100 procent av nya bilar har högsta säkerhetsklass enligt Euro NCAP (inklusive ny teknik där aktiv och passiv säkerhet är integrerad).
8. 100 procent av nya tunga fordon har nödbromssystem.
9. 75 procent av trafikarbetet på vägar med hastighetsgräns över 80 km/tim sker på vägar som är mötesseparerade (vägar med låga trafikflöden undantas).
10. Andel säkra GCM-passager på huvudnätet¹.
11. Andel säkra korsningar på huvudnätet².
12. Tiden från skada till adekvat sjukvård³.
13. Ökning av index för svar på attitydfrågor om trafiksäkerhet.

De föreslagna målnivåerna för respektive användningstillstånd är valda utifrån vad som bedöms vara nödvändigt och möjligt för att det föreslagna målet för max antal dödade ska kunna nås.

Bedömningen är att de kvantifierade etappmålen inom dessa områden kan nås och att ett införande av vårt förslag till målstyrningssystem ökar möjligheterna för detta. På detta sätt får vi mer åtgärdsnära etappmål som alla aktörer kan relatera till i sin operativa planering. Sammantaget innebär också våra förslag till etappmål en tydlig inriktning av det framtida svenska trafiksäkerhetsarbetet.

¹ Återstår att definiera kvantifierade etappmål för säkra kommunala gator

² Återstår att definiera kvantifierade etappmål för säkra kommunala gator

³ Återstår att definiera kvantifierade etappmål för tid från skada till adekvat sjukvård.

ETAPPMÅL FÖR DÖDADE OCH ALLVARLIGT SKADADE

Omräknat i antalet dödade beräknas de föreslagna åtgärdsnära etappmålen leda till 250 färre dödade år 2020. Under perioden 2005–2007 beräknas i snitt 460 personer årligen ha dödats i vägtrafiken. I det fall etappmålen nås förväntas antalet dödade reduceras till omkring 210 år 2020. Vi föreslår att målet för antal dödade sätts till max 220 år 2020, vilket är en minskning med drygt 50 procent på 12 år. I vårt arbete med etappmålen var en av utgångspunkterna EU:s ambitionsnivå om 50 procent minskning av antalet dödade på tio år. Sverige är ett föregångsland inom trafiksäkerhetsområdet och förväntningarna är därför stora på vårt sätt att driva detta arbete.

Vi föreslår dessutom mål för minskning av antalet allvarligt skadade med 25 procent fram till år 2020. Med allvarligt skada avses någon form av medicinsk invaliditet.

BESLUT OM ETAPPMÅL FÖR ANVÄNDNINGSTILLSTÅND

För att på ett flexibelt sätt kunna förändra i mix av användningstillstånd och målnivåer för dessa föreslår vi att regering och riksdag ålägger Vägverket att efter samråd med berörda aktörer besluta om lämpliga nivåer för dessa för att målen med dödade och allvarligt skadade ska nås. Detta ger möjlighet att fortlöpande ompröva och förändra i mix av användningstillstånd och målnivåer.

MÅLBILD 2020

De föreslagna etappmålen för viktiga tillstånd i vägtrafiken kan sammanfattas i följande målbild av vägtransportsystemet:

Trafiksäkerhet värderas högt av medborgare och beslutsfattare. Efterfrågan och utbud av effektiva åtgärder och säkra bilar/produkter är stor. Trafiksäkerhet är liksom miljöanpassning självklara kvalitetskrav vid företags och offentliga organisationers köp och genomförande av transporter.

Hastighetsgränserna är anpassade till vägars och gators säkerhetsstandard och upplevs som logiska och rimliga för trafikanterna. De som kör på större vägar med hastighetsgräns över 80 km/tim behöver inte riskera att kollidera med mötande trafik. I tätorter där gående och cyklister skall dela utrymme med motorfordon är hastigheterna aldrig högre än 30 km/tim.

Alla nya personbilar har högsta säkerhetsstandard och alla nya fordon har tekniska system som stöder ett korrekt och säkert förarbeteende, inklusive teknik för att detektera och gripa in när förare är trötta eller på väg att somna eller av annat skäl tappar fokus på körningen. För den som kör en ny bil och riskerar att kollidera med ett annat fordon eller fast föremål tar bilens säkerhetssystem över och eliminerar/reducerar kollisionskrafterna. Nya personbilar kan skydda de åkande från allvarliga skador vid frontalkollisioner även med nya tunga fordon i hastigheter upp till 80 km/tim, inte minst tack vare att också tunga fordon har automatiska nödbromssystem.

Regelefterlevnaden inom områdena hastighet, nykterhet och bilbälte är mycket hög. Alla som kör nya bilar följer dessa regler och alla förare och passagerare i nya bilar använder bälte. Att använda hjälm vid cykling är en självklarhet för de flesta cyklister.

Målbild 2020: Att använda hjälm vid cykling är en självklarhet för de flesta cyklister.

Aktörernas avsikter och synpunkter

Då förslaget förväntas bli remissbehandlat har de aktörer som medverkat vid framtagandet av detta förslag enats om att framföra sina synpunkter i den kommande remissshanteringen.

Aktörsmått

En del i införande och tillämpning av styrmodellen är utveckling av aktörsmått. Med aktörsmått avses aktörernas egna förslag på hur deras bidrag till måluppfyllelsen ska mätas och analyseras. De kan sätta mål som är kopplade till etappmålen för trafiksäkerhet. Aktörerna får därmed möjlighet att visa att de tar ansvar som en viktig samhällsaktör och att trafiksäkerhet är en viktig ledarskaps- och kvalitetsfråga för dem. Aktörsmåtten ägs av respektive aktör och det är deras ansvar att sätta mål för måtten och att följa upp på ett sätt som är relevant för organisationen (och omvärlden). Utveckling av aktörsmått kopplade till viktiga trafiksäkerhetsåtgärder, användningstillstånd eller konsekvenser kan ses som en del av det som sker inom näringslivet och som benämns som Corporate Social Responsibility (CSR). Den innebär att företag på eget initiativ visar upp ett aktivt engagemang i samhällets utveckling. De aktörer som ingått i Etappmåls-OLA har redovisat förslag till aktörsmått för sin organisation. I nuläget har det inte funnits krav på att aktörsmåtten ska vara målsatta, men det är naturligtvis högst eftersträvansvärt att de målsätts i samband med att nya etappmål fastställs. Aktörsmål gör det möjligt att få en tydlig koppling mellan den operativa verksamheten på organisationsnivå och den politiska viljeinriktningen.

Trafiksäkerhet är en viktig ledarskaps- och kvalitetsfråga för aktörerna.

Kritiska framgångsfaktorer

En avgörande kritisk framgångsfaktor är att statsmakterna tydligt ställer sig bakom förslaget på målstyrning och inriktningen av det framtida trafiksäkerhetsarbetet. För att målstyrningen av trafiksäkerheten ska fungera krävs beslut och engagemang på statsmaktsnivå. Dessa beslut är avgörande för såväl införandet av systemet som övriga aktörers agerande. Utan sådant beslut minskar incitamenten för en kraftsamling bland övriga trafiksäkerhetsaktörer.

Dessutom bygger bedömningen av möjligheten att uppfylla etappmålen på ett antal åtgärder som endast statsmakterna har mandat att besluta om. Dit hör bland annat

- att de myndigheter som har påverkan på trafiksäkerheten får tillräckliga anslag för att kunna genomföra nödvändiga åtgärder
- lag om alkohol i nya bilar
- alkoholprogram för alla körkortshavare med missbruksproblem
- cykelhjälmprogram för alla
- differentierade hastighetsgränser (för tunga fordon med eller utan automatiskt nödbromssystem)
- översyn av dagens förarutbildning samt att frågan om pricksystem kopplat till körkortsinnehav utreds
- trafikansvarslagstiftning.

På organisationsnivå är en kritisk framgångsfaktor att Vägverket tar ansvar för att organisera nationella mätningar av de föreslagna etappmålen och att avsätta resurser för detta, samt att Vägverket omgående inleder planeringen av de årliga resultat-konferenserna. Vi bedömer att det för Vägverkets del kommer att krävas stora insatser för detta.

Styrsystem och samverkan mellan aktörer, gemensamma mål, utvärderingar etc. är stöd för genomförandet av åtgärder. De

beslut som fattas och de åtgärder som genomförs är trots allt det som avgör om etappmålen uppfylls. Genomförande av åtgärder är den mest kritiska framgångsfaktorn.

En fortsatt anslutning av akutsjukhusen till informations-systemet för olycks- och skadedata (STRADA) är avgörande för möjligheterna att följa utvecklingen av målet för allvarligt skadade.

Fortsatt utredningsbehov

En mät-/analysplan behöver tas fram. Några av etappmålen behöver utvecklas vad gäller mått och mätmetoder. Detta gäller bland annat för trötthet, värdering av trafiksäkerhet samt räddning, vård och rehabilitering. Även måttet allvarligt skadade behöver kunna omvandlas till mått som kan användas på regional och lokal nivå. Vidare behöver det utvecklas metoder för en sammantagen bedömning av årlig måluppfyllelse för såväl dödade och allvarligt skadade som för tillståndsmålen. Detta är prioriterade frågor som Vägverket kommer att börja arbeta med omgående.

I dag saknas en samlad beskrivning av trafikantens roll och ansvar i trafiken och hur regelefterlevnaden bland dessa ska stärkas. Enligt Nollvisionens säkerhetsfilosofi är ansvar för säkerheten delat. Ytterst har dock systemutformaren ansvar för såväl systemets utformning som dess användande, det vill säga att trafikanten följer gällande trafikregler. En majoritet av de nya etappmålen tar sin utgångspunkt i ökad regelefterlevnad eller ökat ansvarstagande i övrigt bland trafikanterna. Detta kan ske såväl genom övervakning och sanktioner som genom information, utbildning och stöd. Nya system som ska ge trafikanten incitament till regelefterlevnad är under utveckling.

Det handlar t.ex. om nya tekniska lösningar i fordon och utveckling av försäkringssystemet. Vägverket har, i anslutning till detta uppdrag, i en särskild PM till Näringsdepartementet redovisat förslag till en samlad strategi för säker användning av vägtransportsystemet. Med säker användning avses regelefterlevnad samt ansvarstagande i övrigt för ökad trafiksäkerhet.

Flera trafikantgrupper och fordonsslag ingår ännu inte i det nollvisionsbaserade trafiksäkerhetsarbetet.

Flera trafikantgrupper och fordonsslag ingår ännu inte i det nollvisionsbaserade trafiksäkerhetsarbetet. Hit hör till exempel mopeder klass 1 och motorcyklar (inkl fyrhjulingar), tunga lastbilar med och utan släp samt bussar. Sammantaget svarar dessa fordonsslag för en stor del av personskadorna vid trafikolyckor. En strategi behöver tas fram för att fylla dessa luckor i Nollvisionen. Arbetet bör ledas av Vägverket.



Vägverket

781 87 Borlänge

www.vv.se. vagverket@vv.se.

Telefon: 0771-119 119. Texttelefon: 0243-750 90. Fax: 0243-758 25.



Vägverket