

Evaluering af 42 lokale handlingsplaner for trafikikkerhed

Af konsulent Niels Helberg, Helberg Analyse og Planlægningsrådgivning
Ingeniør Anne Mette Lundbirk, Vejsektorudvikling, Vejdirektoratet

Baggrund

Med tilskud fra Trafikministeriets Trafikpulje har Vejdirektoratet i årene 1995-1998 støttet udarbejdelsen af lokale trafikikkerhedsplaner i godt 100 af landets kommuner.

Det overordnede formål med de lokale trafikikkerhedsplaner er at afdække de trafikikkerhedsmæssige problemer i kommunen samt afveje behov og foreslå konkrete indsatser. Foruden at blive et værktøj for de kommunale teknikere er det hensigten, at lokale interessegrupper, beboere og trafikanter inddrages, så der lokalt startes en debat og skabes øget bevidsthed om trafikikkerhed. De lokale trafikikkerhedsplaner understøtter således regeringens og Færdselssikkerhedskommissionens mål.

Ved udgangen af 1999 var 42 af de ca. 100 trafikpulje-støttede trafikikkerhedsplaner politisk vedtaget i kommunerne. Med den politiske vedtagelse kan følge økonomisk grundlag for at gennemføre en målrettet trafikikkerhedsindsats, hvor lokale interessegrupper er aktive. Trafikkerhedsplanen kan således være starten på et forløb med systematisk trafikikkerhedsindsats, der også er opbakning til lokalt - i hvert fald i teorien, men gælder det også i praksis???

Evalueringsformål og indhold

Vejdirektoratet er ved at gennemføre en uafhængig evaluering (ved Helberg Analyse og Planlægningsrådgivning) af de 42 trafikikkerhedsplaner for at vurdere, hvilken betydning trafikikkerhedsplanerne har fået, herunder deres betydning for at:

- skabe grundlag for beslutning og prioritering
- skabe forudsætninger for samarbejde på tværs af traditionelle faggrænser
- inddrage lokale interessegrupper, beboere og trafikanter
- stimulere den lokale debat og den lokale bevidsthed om trafikikkerhedsproblemer
- øge den lokale indsats gennem konkrete projekter
- forbedre uheldsudviklingen i forhold til de kommuner som ikke har en plan.

Der er flere aspekter i evalueringen af trafikikkerhedshandlingsplanerne, men fokus er rettet mod følgende hovedområder:

- Planlægningsprocesser
 - herunder vil det blive belyst, hvordan og i hvilket omfang trafikikkerhedsplanen er blevet forankret i den lokale politiske, administrative og tekniske organisering.
- Trafikkerhedsplanernes indhold

- planens faktiske indhold og struktur i forhold til kendte, effektive trafiktekniske foranstaltninger samt Regeringens handlingsplan og Færdselssikkerhedskommissionens målsætninger.

- Trafiksikkerhedsplanernes effekt
 - er der lokalt sket positive ændringer i trafiksikkerhedsarbejdet, ulykkesbilledet mv.
- Samarbejde med eksterne parter (amter, Vejdirektoratet, politi m.fl.)

Evalueringen omfatter alle de kommuner, som i december 1999 havde udarbejdet en trafik-sikkerhedsplan med støtte fra Trafikpuljen. Hovedparten af kommunerne er mindre med under 10.000 indbyggere – enkelte op til 20.000. Det gennemsnitlige indbyggertal ligger på ca. 10.000. 15 kommuner ligger i Nordjyllands Amt, 10 i Århus Amt, 4 i Fyns Amt og resten fordelt i Frederiksborg, Vestsjællands, Vejle, Ribe og Viborg Amter.

Evalueringsmetoder

Evalueringsprojektet er bygget op af tre metodiske tilgange:

- Litteraturstudie af eksisterende handlingsplaner for at skabe et generelt overblik over de enkelte planers indhold og opbygning.
- Indsamling af kvantitative data, dels v.h.a. uheldsstatistikker, dels v.h.a. spørgeskemaer og opfølgende telefoninterviews i kommunerne, for at samle og vurdere en grundlæggende viden om de enkelte planer, processer og uheldsudvikling i de involverede kommuner.
- Indsamling af kvalitative data v.h.a. dybdeinterviews med nøglepersoner i udvalgte kommuner og amter, for at skaffe uddybende viden om særlige spørgsmål, herunder at få beskrevet væsentlige årsagssammenhænge samt at få belyst væsentlige synspunkter og problemstillinger fra flere kilder.

Hovedvægten i evalueringsprojektet lægges på de kvalitative data fra interviews, men kvaliteten af disse vil være afhængig af, at der forinden skabes et kvantitativt overblik over planerne og planprocesserne, herunder:

- Omfanget og karakteren af opstillede mål, virkemidler og projekter.
- Oversigt over lokale uheldsstatistikker før, under og efter planprocesserne.
- Organisering af arbejdet.
- Omfang og karakter af beboermedvirken/offentlig debat og konsulentmedvirken.
- Varighed af og omkostninger/ressourceforbrug ved planprocesserne.
- Omfang af forankring i anden planlægning, specielt kommuneplanlægningen.
- Generelle vurderinger af forløb og resultater hos projektlederne.

Med udgangspunkt i disse data er tilrettelagt en række dybdeinterviews i 10 kommuner/amter. Formålet med disse interviews er at få belyst særlige interessante problemstillinger f.eks. omkring erfaringer med politikeres og borgeres deltagelse i planlægningsprocesserne, erfaringer med forankring af viden i den kommunale administration, følelsen af ejerskab til

planlægningen, forventninger til kommende revisioner, sammenhæng med kommune-, trafik- og miljøplanlægningen, øget opmærksomhed omkring trafikikkerhedsproblemer mm.

Status for arbejdet

I slutningen af juli 2000 er hovedparten af dataindsamlingen gennemført. De 42 planer med tilhørende bilag er blevet gennemgået. Der er indsamlet uheldsdata om kommunerne og i 20 kontrolkommuner. Der er gennemført spørgeskemaundersøgelser i kommunerne og i samtlige amter om trafikikkerhedsarbejdet, og der er gennemført interviews i 7 ud af 10 kommuner – først og fremmest med den ansvarlige medarbejder, suppleret i nogle af kommunerne med en politiker, en repræsentant fra politiet og/eller en borger.

I det følgende gengives nogle hovedresultater, som skal betragtes som foreløbige, idet de er baseret på en første gennemgang af materialet, og der endnu mangler at bliver gennemført interviews i 3 af kommunerne.

Foreløbige hovedresultater

- Stort set ingen af de 42 kommuner ville have lavet en trafikikkerhedsplan, hvis der ikke havde været støtte fra trafikpuljen.
- Kun én af de 42 kommuner har ikke anvendt konsulent i forbindelse med planlægningsarbejdet, og kun i 2 tilfælde har konsulentens indsats været rent rådgivende. I næsten alle kommuner har konsulenten både deltaget i forberedelsesfasen, analysefasen og udarbejdelsen af planforslaget. I en tredjedel af kommunerne har konsulenten desuden deltaget i offentlighedsfasen med borgerne.
- Det er karakteristisk, at næsten alle kommuner har stået usikre over for, hvordan arbejdet skulle gribes an, og ét enkelt konsulentfirma har haft stort held med at gøre kommunerne opmærksomme på de muligheder for tilskud og samarbejde med andre kommuner, der forelå via trafikpuljen.
- Knap halvdelen af kommunerne har haft en formel følgegruppe tilknyttet planlægningen. Medlemmer af følgegruppen har typisk været lokale foreninger og interesseorganisationer. Også politiet har i mange tilfælde været tilknyttet.
- I dette arbejde har flere amter – især Nordjylland og Århus - spillet en rolle som formidlere og organisatorer af fællesprojekter, hvor flere kommuner i et amt er gået sammen om parallelle planlægningsforløb med tilhørende erfaringsudveksling og fælles faglige input via seminarer. 30 af de 42 kommuner har deltaget i fællesprojekter. Der er en udbredt tilfredshed med deltagelsen i fællesprojekter, herunder muligheden for at mødes, få input fra udefra kommende og udveksle erfaringer om arbejdets forløb.
- I næsten alle kommuner har der været en eller anden form for borgerinddragelse. I næsten halvdelen er processen startet med et husstandsomdelt debatmateriale – ofte med en

spørgeskema om borgernes trafikvaner og oplevelse af utryghed. Dette materiale er indgået som et vigtigt grundlag for planlægningen.

En undersøgelse af, hvem der har påvirket planlægningen mest (efter projektlederens opfattelse) viser:

- at konsulenten har påvirket mest ved diskussionen af mål, derefter kommer medarbejderne i teknisk forvaltning, og derefter politikerne,
- at konsulenten har påvirket mest ved diskussionen af midler, derefter kommer medarbejderne i teknisk forvaltning og et godt stykke efter følgegruppen og politikerne,
- at politikerne har påvirket mest ved prioritering af projekterne, derefter kommer medarbejderne i teknisk forvaltning, og derefter konsulenten.

Også andre resultater i undersøgelsen peger på, at konsulenten i næsten alle kommuner har haft en dominerende indflydelse på planlægningens indhold, mens politikerne har haft en meget tilbagetrukket rolle – også i forbindelse med opstilling af mål, som normalt burde være en politisk opgave. Politikerne har derimod brugt megen tid på at prioritere de enkeltprojekter som rummes i mange af planerne – en opgave som måske i højere grad burde tillægges forvaltningen på baggrund af de politisk opstillede mål.

Hvad angår kommunernes vurdering af effekten viser nedenstående tabel besvarelsen af tre spørgsmål fra spørgeskemaet:

	Ja	Nej	Ved ikke
Er trafikikkerhedssituationen efter din mening blevet bedre?	29	4	9
Vil der blive lavet årlige uheldsvurderinger i fremtiden?	24	10	8
Vil planlægningen efter din vurdering blive løbende revideret i fremtiden?	32	3	7

Meget tyder altså på, at planlægningen har bidt sig fast i kommunerne.

Hvad indholdet i de færdige planer angår, kan følgende hovedpunkter fremhæves:

- I alle planerne opstilles en række mål, som planen skal opfylde. Det er karakteristisk, at der tages udgangspunkt i Færdselssikkerhedskommissionens anbefalinger. Målene er både kvantitative og kvalitative. Målostillingen afspejler klart, at et lille antal konsulentfirmaer har været involveret i plan-arbejdet. De samme målformuleringer går igen i mange planer med samme konsulent .
- Størstedelen af kommunerne har ”overtaget” Færdselssikkerhedskommissionens anbefalinger om at koncentrere indsatsen om de 4 hovedområder: for høj hastighed, spritkørsel, uheld med cyklister og uheld i kryds. Dette valg virker i de fleste tilfælde rimeligt, da mange kommuner analyserer sig frem til, at de også er relevante lokalt.

Mange kommuner fremhæver desuden unge førere under 25 som et særligt indsatsområde på baggrund af lokale uheldsdata.

- I de 42 trafiksikkerhedsplaner er alle tre typer af virkemidler repræsenteret, men den altdominerende hovedvægt ligger på fysiske enkeltforanstaltninger i forbindelse med særligt udpegede lokaliteter. Systembetragtninger om forbedringer af det samlede trafiksystem ses sjældent. En række oplagte og billige virkemidler indgår slet ikke (stoptavler, trafiksikkerhedsrevision). Selvom trafikantens adfærd fremhæves som den dominerende ulykkesfaktor, er relevante virkemidler stort set ikke nævnt.
- Alle planer lægger stor vægt på en vurdering af borgernes – især skolebørnenes – utryghed i trafikken. Hele spørgsmålet om forholdet mellem sikkerhed og tryghed i trafikken er kompliceret, men desværre kun sporadisk berørt i de foreliggende planer.
- De fleste planer henviser til handlingsaspektet i planlægningen, men kun få planer indeholder en konkret handlingsdel. Hvorvidt dette er en ulempe, kan diskuteres, men det kræver under alle omstændigheder, at planlægningen snarest følges op af konkrete prioriteringer, projektbeslutninger og nødvendige bevillinger.

På baggrund af den gennemførte planlægning er der sat en lang række konkrete projekter i gang i de fleste kommuner, og den generelle vurdering er, at planlægningen har øget den politiske opmærksomhed om trafiksikkerheden og tilført området flere ressourcer end tidligere.

Problemer – en foreløbig oversigt

En foreløbig vurdering af planlægningsprocesserne og planlægningens indhold rejser nogle spørgsmål, som bør indgå i overvejelserne i forbindelse med den fortsatte trafikplanlægning i kommunerne.

For det første har politikerne kun i meget begrænset omfang været inddraget – herunder i målsætningsdiskussionerne. Det kan betyde, at det politiske ejerskab til planlægningen svækkes.

Desuden savnes en bredere organisering af planlægningsforløbet. I alle kommuner er planlægningen placeret i de tekniske forvaltninger, og andre forvaltninger – f.eks. undervisning-, kultur- og socialforvaltningerne – har stort set ikke været inddraget f.eks. i forbindelse med gennemførelse af kampagner og beboerinddragelse.

For det andet savnes en klar sammenhæng i de enkelte planer mellem indsatsområder, mål og midler. Midlerne er ikke altid målrettet mod at løse de konstaterede problemer, og der argumenteres ikke overbevisende for at de anvendte midler kan føre til de opstillede mål.

For det tredje er de fleste planer relativt uafklarede med hensyn til at skelne mellem utryghed og uheldsrisiko. Utryghedsanalyser indgår med stor vægt i mange planer, og det fremhæves i interviewene, at politikerne lægger stor vægt på dem, men det forekommer usikkert om forsøget på at løse utryghedsproblemer også bidrager positivt til at reducere uheldsrisikoen.

Forholdet mellem utryghedsbegrebet og usikkerhedsbegrebet bør afklares bedre i den videre planlægning.

For det fjerde er videnopsamlingen fra planlægningsprocesserne tilsyneladende begrænset. Størstedelen af den konkrete videnopsamling ligger hos den projektansvarlige og hos konsulenten. Sammenholdt med, at konsulenten ikke nødvendigvis stiller sin opsamlede viden til rådighed efterfølgende (uden beregning), samt at en fjerdedel af de kommunale projektansvarlige i mellemtiden har forladt kommunen, betyder det, at mange kommuner står tilbage med et begrænset udbytte af den gennemførte planlægningsproces.

Der er tilsyneladende heller ikke sket en betydelig videnovertagelse fra Vejdirektoratet og amterne i forbindelse med planlægningen. Der er stor tilbageholdenhed fra alle parter i forhold til at "blande sig" og næsten ingen kommuner kontakter amtet eller Vejdirektoratet af egen drift.

Evaluerings foreløbige konklusioner og perspektiver

Det kan allerede nu konkluderes, at Trafikpuljens støtte til den kommunale trafiksikkerhedsplanlægning har sat positive processer i gang i de involverede kommuner. Meget tyder på, at planlægningsarbejdet mange steder vil blive fulgt op løbende i større eller mindre grad. Dette er i sig selv positivt.

Spørgsmålet er, hvad der kan gøres for at styrke planlægningsprocesserne og forbedre planlægningens kvalitet yderligere.

- En mere systematisk erfaringsopsamling og netværksopbygning – også på tværs af amter, kommuner og stat – vil betyde at flere kommuner får inspiration og nye erfaringer til gavn for det daglige trafiksikkerhedsarbejde.
- For at sikre koordinering og overensstemmelse med den øvrige kommunale planlægning kan man integrere trafiksikkerhedsplanlægningen i f.eks. kommuneplanlægningen. Det sker i et vist omfang nogle steder.
- Ved at inddrage andre faglige discipliner end den rent trafiktekniske, og lægge mere vægt på indsatser og projekter, som påvirker trafikanternes adfærd f.eks. information, undervisning, lokale kampagner og politikontrol – opnås en bredere forankring og bedre forståelse af det lokale trafiksikkerhedsarbejde.

Vejdirektoratet er værdsætter at det er lykkedes at igangsætte udarbejdelse af lokale trafiksikkerhedsplaner idet der er startet en proces i de involverede kommuner, så der lokalt er skabt øget bevidsthed om trafikikkerhed. Desuden tyder meget på, at planlægningsarbejdet mange steder vil blive fulgt op løbende i større eller mindre grad.

I Vejdirektoratets regi er etableret en række tematiske netværksgrupper om f.eks. cykeltrafik, hastighedsplanlægning og nulvision, og nye er under etablering. Formålet med disse netværk er faglig udveksling og sparring om trafikikkerhed. Erfaringerne fra evalueringen af trafikikkerhedsplanerne vil blive drøftet i netværksgrupperne.

Vejdirektoratet gennemfører desuden en række demonstrationsprojekter i samarbejde med kommuner og amter, som finansieres via Trafikpuljen og Rådighedspuljen. I projekterne lægges vægt på nytænkning til gavn for hele vejsektoren, ligesom der lægges vægt på at gennemføre indsatser, som påvirker trafikanternes adfærd f.eks. information, undervisning, lokale kampagner for at opnå en bredere forankring og forståelse af det lokale trafiksikkerhedsarbejde.

Som yderligere bidrag til inspiration og erfaringsudveksling om b.la. trafiksikkerhed, etablerer Vejdirektoratet i nær fremtid en Sektorportal på Internettet. Her er det tanken, at kommuner, amter og andre kan lægge egne projekterfaringer og -ideer ud til inspiration og til brug i andre projekter.

Tidsplan og resultater.

Den endelige rapport forventes at foreligge ultimo november 2000 efter et afsluttende seminar for alle de involverede kommuner. Seminaret har til formål at orientere om de foreløbige resultater af projektet og at give mulighed for bemærkninger og tilføjelser til brug for den endelige rapport.