

Processtyring af udviklingsopgaver inden for trafiksikkerhed og miljø

- resultater fra et review af Trafikpuljens demonstrationsprojekter i amter og kommuner

Af Anne Mette Lundbirk og Vibeke Forsting, Vejdirektoratet

1. Præsentation af Trafikpuljen og dens mål

Siden 1995 har Vejdirektoratet administreret en del af Trafikministeriets Trafikpulje (fremover blot benævnt 'Trafikpuljen'), som giver tilskud til kommunale og amtskommunale demonstrationsprojekter, der afprøver nye metoder og løsninger til at fremme de nationale målsætninger inden for trafiksikkerhed og miljø.

Tørre tal om Trafikpuljen

I årene 1995-98 har vi via Trafikpuljen administreret ca. 110 mio. kr. til demonstrationsprojekter og lokale handlingsplaner for trafiksikkerhed. Den årlige beløbsramme svinger fra godt 8 til knap 50 mio. kr. Da der er tale om samfinansiering mellem stat og kommuner er der tale om projekter for mindst det dobbelte. Projektstøtten omfatter 43 demonstrationsprojekter i næsten 30 kommuner. Herudover har næsten 100 kommuner fået støtte til at udarbejde lokale handlingsplaner for trafiksikkerhed. En del af disse projekter er organiseret i et samarbejde mellem amter og kommuner. Alt i alt har Trafikpuljen ydet støtte til 111 kommuner og 12 amter.

Tallene viser, at der er tale om ganske store beløb, og at vi via Trafikpuljen har etableret et kontaktnet, der omfatter knap halvdelen af landets kommuner og de fleste amter.

Temaer for trafikpuljen

Projektstøtten er givet til forsøgs- og demonstrationsprojekter indenfor følgende temaer:

- helhedsløsninger til fremme af sikker cykeltrafik i byer
- kombination af støjbekæmpelsesmetoder
- hastighedsplanlægning og differentierede hastighedsgrænser i byer
- udarbejdelse af lokale handlingsplaner for trafiksikkerhed
- beboerstyrede trafiksikkerhedsprojekter
- ældres sikkerhed

2. Angrebsmåde - hvad er vores strategi?

Da sigtet med Trafikpuljen er at *udvikle og demonstrere* nye metoder og løsninger inden for trafiksikkerhed og miljø og desuden at sprede erfaringerne herom, er vi nødt til at gå

systematisk til værks. Derfor har vi siden puljens start i 1995 opereret med et 'mantra', der hedder *forandring, forankring og formidling*.

Forandringen står for den ønskede forandring i trafikanternes adfærd. Forandringen kan opnås gennem

- vej- og trafiktekniske ombygninger, såsom bump, skiltning, støjsvage belægninger, cykelstier
- færdselskontrol
- information og kampagner, der giver trafikanterne viden om sikker og miljørigtig adfærd

Målet med puljen er at kombinere et lokalt projektejerskab med et arbejde for at fremme realiseringen af nationale mål for trafiksikkerhed og miljø. Udover konkrete projektmål, som for eksempel lavere hastigheder eller støjreduktioner i udvalgte boligområder, skal projekterne bidrage til at *forankre* den nye viden om trafiksikkerhed og miljø i de kommunale og amtskommunale forvaltninger. Det er intentionen, at vi på den måde sikrer, at de ønskede adfærdsmæssige forandringer fortsætter også efter projekternes afslutning.

Forankringsstrategien understøttes af den måde, hvorpå Trafikpulje-organisationen er opbygget:

Demonstrationsprojekterne indledes med en grundig forberedelses- og planlægningsfase, hvor mange aktører inddrages. De medvirkende skal enes om det såkaldte *projektdokument* (en projektaftale).

Efter projektaftalen er indgået nedsættes en *projektbestyrelse*, som overfor Vejdirektorat og kommunerne er forpligtet på de formulerede projektmål, men ikke på detaljerne. Projektbestyrelsen består som oftest af en eller to medarbejdere fra Vejdirektoratet, repræsentanter fra den pågældende kommune, politiet samt eventuelt repræsentanter for lokale interesseorganisationer, som fx Dansk Cyklist Forbund, Danmarks Naturfredningsforening eller borgergrupper. I flere tilfælde har kommunerne valgt at nedsætte en bredt sammensat følge- eller arbejdsgruppe i forbindelse med projektet.

Det at projektbestyrelser og arbejdsgrupper repræsenterer mange forskellige aktører sikrer en vis grad af forankring af projektets forløb og resultater i en bredere kreds. En vigtig del af forankringen er desuden, at kommunerne sørger for at informere om projekterne til kommunens borgere, især til de direkte berørte (hvis disse ikke er involveret i projektet på anden vis).

Vejdirektoratet tilbyder projektbestyrelsen et uddannelses- og træningsforløb i projektstyring (Logical Framework Approach), og værktøjer til projektgennemførelsen som for eksempel kampagner, pressekontakt, trafiksikkerhedsrevision og evaluering.

Endelig er det sidste, men ikke mindste 'ben' i Trafikpuljens mantra at *formidle* de indhentede erfaringer til andre kommuner og amter. Formidlingsdelen omfatter formidling

mellem de enkelte involverede kommuner og amter samt formidling mellem kommuner/amter og Vejdirektoratet.

Vejdirektoratets formidlingsindsats er i denne forbindelse at afholde tværfaglige seminarer, workshops om udvalgte, aktuelle temaer, kurser i projektledelse, udgive evalueringsrapporter, håndbøger og grundbøger, artikler, foredrag samt en hjemmeside på internettet.

Evaluering

For hvert demonstrationsprojekt indgår evalueringen som en del af projektbeskrivelsen. Den er på den måde en del af den aftale, som Vejdirektoratet indgår med de udvalgte kommuner og amter. Af projektdokumentet (kontrakten) kommer det således til at fremgå:

- hvilke indikatorer, der skal måles på undervejs for at vurdere projektets effekt
- hvordan, hvornår og hvor indikatorerne måles
- udgangsmålinger på indikatorerne.

Ansvar for evaluering af projekterne ligger hos projektbestyrelserne.

Samlet set skal evalueringen sammenfatte konklusioner og anbefalinger fra demonstrationsprojekterne og evalueringerne vil på den måde give nogle bud på, hvilke nye indsatser og processer, der kan bringe os nærmere en realisering af de overordnede trafikpolitiske mål i 'Trafik 2005'.

Et kernepunkt i Trafikpuljen og i Vejdirektoratets administration af samme er altså kompetenceudvikling i kommuner og formidling af viden om faglige resultater og nye metoder.

3. Hvordan går det så ?

Metode og proces

For at sikre projekternes kvalitet, og at de lever op til intentionerne med Trafikpuljen, gennemføres løbende reviews (midtvejdsevalueringer) af særligt udvalgte projekter. Det første review blev afviklet i foråret 1997 og omfattede 4 demonstrationsprojekter (Gladsaxe, Grenå, Randers og Svendborg) og et samarbejdsprojekt om handlingsplaner for trafiksikkerhed (Nordjyllands Amt i samarbejde med 9 kommuner).

I juni 1998 gennemførtes det andet review, som omfatter demonstrationsprojekter i kommunerne Hobro, Horsens, Næstved, Svendborg, Aalborg og Århus.

Udvælgelsen af de seks kommuner er foretaget ud fra et ønske om samlet at kunne vurdere om demonstrationsprojekterne opfylder de målsætninger, der er opstillet for de enkelte projekter m.h.t. forandring, forankring og formidling, samt at give et bud på, hvorvidt Trafikpuljens intentioner opfyldes. Reviewet omfatter derfor både projekter, der er forløbet som planlagt, og projekter der er løbet ind i problemer med bl.a. manglende politisk opbakning undervejs.

De valgte projekter er ikke repræsentative i statistisk forstand, men er udvalgt fordi vi mener de er særligt informationsrige og dermed kan give os en idé om, hvad der skaber gode hhv. mindre gode projekter.

Reviewet er gennemført i samarbejde med konsulenter fra Carl Bro. 'Review-holdet' har interviewet de seks kommuner repræsenteret ved 1-2 af projektkommunens bestyrelsesmedlemmer. Desuden er der gennemført uddybende telefoninterviews, hvor vi skønnede, at det var nødvendigt.

Reviewet behandler følgende aspekter ved de enkelte projekter:

- *Forandring*: I hvor høj grad opfyldes de undersøgte projekters succeskriterier? I hvilken grad er der gennem projekterne skabt den ønskede forandring af trafikanternes adfærd?
- *Forankring og formidling*: Er bestræbelserne på at forankre viden om sikkerhed, miljø og projektstyring i kommunerne vellykket? Hvordan er omfang og gennemslagskraft af formidlingen i forbindelse med projektet?. Reviewet vil afdække i hvor høj grad denne formidling har fundet sted i det enkelte projekt og hvilken kompetenceudvikling dette har ført til hos de involverede.
- *Evaluering*: Har projektbestyrelsen lavet en plan for evaluering, der tager fat i de centrale aspekter ved projektet?

Formål

Det overordnede mål med reviewet er at konstatere, hvorvidt Vejdirektoratets demonstrationsprojekter under Trafikpuljen effektivt bidrager til at realisere intentionerne i Regeringens trafikpolitiske redegørelse, "Trafik 2005".

Det andet review skal blandt andet belyse følgende spørgsmål:

1. Bidrager processen til at fremme kommunale og nationale målsætninger for trafiksikkerhed og miljø?
2. Bidrager processen til at forstærke det lokale ejerskab af projekterne og til at forebygge konflikter i det senere projektførløb?
3. Bidrager processen til at forankre ny viden og til at udvikle kompetence om sikkerhed og miljø i kommuner og amter?
4. Bidrager processen til at etablere faglige netværk om trafiksikkerhed og miljø mellem forvaltninger i kommuner og amter?
5. Er den valgte organisationsform optimal?

4. Konklusioner og anbefalinger

Konklusionerne bygger på de omtalte interviews i kommuner og vores efterfølgende analyse.

Forankring:

Forprojekter er nyttige til "modning" af demonstrationsprojekter.

Flere projekter har haft gavn af, at projektet har kunnet "modnes" over en længere periode. I denne periode afklares og vurderes de tekniske løsninger, og måske som det væsentligste sker der en afklaring af, hvorvidt projektet har det fornødne ejerskab hos lokale politikere og borgere.

Forprojekter er i nogle tilfælde gennemført af kommunerne inden ansøgningen til Trafikpuljen, eksempelvis i Næstved. Hvis dette ikke er tilfældet anbefales det, at projektansøgningen indeholder et forprojekt, der indlægges som fase 1 i projektet. Formålet med fase 1 skal være specifikt og i videst mulig omfang målbart, således at både kommunen og Vejdirektoratet har mulighed for trække sig ud af projektet efter fase 1, hvis målet med denne fase ikke blev nået. Denne procedure er allerede indført for så vidt angår projektansøgninger til Trafikpulje 1998.

Brugerinddragelse er nyttig men tager tid

Fem ud af de seks besøgte demonstrationsprojekter arbejder med en større grad af brugerinddragelse, end det er sædvanligt i de tekniske forvaltninger i kommunerne. Det fremhæves, at brugerinddragelse fra projektstarten er en væsentlig årsag til, at projektet er kommet godt fra start, og at kommunernes kompetence i at samarbejde med brugere/borgere er væsentlig øget. Den store grad af brugerinddragelse har i flere tilfælde betydet, at projektet har måttet "vente" på borgerne. Dette har medført en forsinkelse af projektimplementeringen i forhold til den oprindelige tidsplan.

Det anbefales, at tidsplanerne for projekter med høj grad af brugerinddragelse gøres mere fleksible, samt strækker sig over en længere periode. Erfaringer fra lignende projekter med høj grad af brugerinddragelse, f.eks. byfornyelsesprojekter eller konsensuskonferencer, kan med fordel anvendes ved tidsplanlægning.

Projekterne giver kompetenceløft til kommunerne

Kommunerne er tilfredse med trafikpuljeprojekterne. Dette er især fordi Trafikpuljens eksistens har givet mulighed for at gennemføre projekter, som ellers ikke var blevet gennemført, samt at projekterne giver et kompetenceløft for medarbejderne. Desuden har kommunerne haft stor nytte af at arbejde på nye måder f.eks. i form af høj grad af brugerinddragelse, omfattende formidling, deltagelse i faglige seminarer m.m.

Værdifuld efteruddannelse

Gennem deltagelse i trafikpuljeprojekterne som projektbestyrelsesmedlemmer, har medarbejderne i Vejdirektoratet opnået en betydelig indsigt i og erfaring med samarbejde med kommunerne. Deltagelse i trafikpuljeprojekterne kan derfor også betragtes som en værdifuld efteruddannelse for Vejdirektoratets medarbejdere. Denne kompetence udnyttes imidlertid ikke i fuldt omfang, bl.a. kunne denne viden og erfaring komme andre aktiviteter i Vejdirektoratet til gode.

Projektdokumentet er et godt værktøj

Projektdokumentet og anvendelsen af Logical Framework Approach (LFA) har været vigtige og nyttige elementer i forberedelsen af alle projekter. I fire tilfælde har projekt-

dokumentet også været vigtigt i forbindelse med projektimplementeringen. Erfaringer fra tilsvarende nationale og internationale projekter viser, at en fælles referenceramme og forståelse af, hvad et projekt går ud på, er en nødvendig forudsætning for gode projekter.

Formidling

Formidling kræver grundig planlægning

Ingen af projekterne har udarbejdet en egentlig plan for formidlingsaktiviteterne. Projektdokumenterne indeholder dog forslag til formidlingsaktiviteter. I flere projekter opdager de projektansvarlige for sent, at de har glemt eller overset en vigtig formidlingsopgave i forhold til borgerne eller i forhold til de lokale politikere. Er projektet først kørt "af sporet" kan det være meget vanskeligt, for ikke at sige umuligt, og meget ressourcekrævende at få genoprettet tiltroen og opbakningen til projektet. Samtidigt er der kun få kommuner (især de store), der har den fornødne interne kompetence til at planlægge og gennemføre systematisk formidling, bl.a. derfor bliver denne opgave ofte overset eller nedprioriteret.

Det anbefales, at der i projektdokumenterne, som et supplement til afsnittet om formidling, stilles krav om en formidlingsplan. Formidlingsplanen bør udarbejdes i løbet af forprojektet og skal senest foreligge inden fase 2 igangsættes. Har projektkommunen ikke den fornødne ekspertise til at planlægge og gennemføre formidlingsaktiviteterne anbefales det, at der budgetteres med ekstern assistance til denne opgave.

Behov for temaopdelt erfaringsudveksling

Kommuner, som arbejder med samme tema i deres projekter, udtrykker et stort ønske om at møde andre kommuner med erfaringer inden for samme tema. Formålet med sådanne tema-arrangementer skulle være at give kommunerne mulighed for at udveksle erfaringer og trække på viden fra andre kommuner, samt at udbygge og styrke det netværk, der allerede eksisterer mellem deltagerne i trafikpuljeprojekterne.

Projektlederen er projektets nøgleperson

Rollen som projektleder er meget betydningsfuld for projekternes succes. En dygtig og erfaren projektleder er ikke en garanti for at projektet går godt, men det er en nødvendig forudsætning. I to af projekterne har dygtige projektledere kunnet "redde" projekterne fra at køre "af sporet" inden det var for sent. De kompetencer/evner projektlederne benytter sig af er ikke i særlig grad bevidste, og heller ikke fuldt anerkendte. Ud over de rent faglige kompetencer er der følgende fælles træk ved de dygtige projektledere:

- Viden om de lokalpolitiske forhold og hvordan man drager nytte af dem, samt evne til at forudsige udviklingen i disse forhold.
- Engageret og god til at "sælge" projektet både internt og eksternt.
- Evne og lyst til at lytte til og tale med borgere, projektpartnere og kolleger på alle niveauer.
- God til at udnytte eksterne rådgivere på centrale områder.
- God til at udnytte uformelle kontakter på alle niveauer.

Evaluering

Evalueringsplan er et nyttigt redskab

For alle seks projekter beskrives der i projektdokumenterne, som et led i LFA-systematikken, en række indikatorer og evalueringsmetoder i forhold til de opstillede mål. På den baggrund vil evalueringen lettere kunne gennemføres systematisk. I de projekter, hvor der på baggrund af projektdokumentet ikke udarbejdes en detaljeret evalueringsplan, er der en tendens til slippe let om ved det. Lysten til at evaluere er desuden langt større i projekter med succes.

For så vidt angår måling/vurdering af ændringer i trafik, ulykker, støj osv., følger projekterne velkendte metoder. Når det gælder måling af de "blødere" dele af projekterne som holdnings- og adfærd ændringer er de anvendte evalueringsmetoder derimod ikke i alle tilfælde optimale. Her kunne udover de anvendte spørgeskemaundersøgelser (før og efter) desuden afprøves f.eks. dybdeinterviews.

Det anbefales, at der holdes fast i det formelle krav om en evaluering og at støtte kommunerne i at finde frem til de bedste evalueringsmetoder for det enkelte projekt. Der er behov for nye metoder og nye samarbejdspartnere, når de "bløde" aspekter ved projekterne skal evalueres.

Generelt

Nye temaer bør være helhedsorienterede

Kommunernes ønsker til nye temaer under Trafikpuljen er især præget af et ønske om en større grad af helhedsorientering i projekterne, hvor samspillet mellem trafik og miljø spiller en afgørende rolle.

5. Reviewets hovedkonklusioner

De angivne konklusioner og anbefalinger danner grundlag for besvarelsen af reviewets hovedspørgsmål, nemlig:

1. Bidrager processen til at fremme kommunale og nationale målsætninger for trafiksikkerhed og miljø?

Ja, vi tror på, at processen bidrager til at fremme kommunale og nationale målsætninger for trafiksikkerhed og miljø. Alle seks undersøgte projekter arbejder inden for rammerne af de nationale målsætninger for trafiksikkerhed og miljø. Ligeledes understøtter alle projekterne de kommunale målsætninger, der oftest er formuleret i en kommunal trafik- og miljøhandlingsplan. Det fremhæves af kommunerne, at projekterne ikke kunne gennemføres i den skitserede form, uden støtte fra Trafikpuljen. Der er dog endnu ingen endelige evalueringsrapporter, men foreløbige tal fra nogle af projekterne tyder på, at projekterne fører til en forbedring af trafiksikkerhed og miljø.

2. Bidrager processen til at forstærke det lokale ejerskab af projekterne og til at forebygge konflikter i det senere projektføreløb?

Ja, især efter vi har indført forprojektmodellen, hvor projekterne har længere tid til at 'modnes' og hvor erfaringerne viser, at det letter forankring af projekterne hos politikere og borgere.

Alle seks kommuner betragter modellen for trafikpuljeprojekterne som god. Den 50% selvfinansiering fremhæves som vigtig for det lokale ejerskab. Desuden nævnes Vejdirektoratets direkte deltagelse i projektbestyrelsen som vigtig i relation til at forebygge konflikter.

3. Bidrager processen til at forankre ny viden og til at udvikle kompetence om sikkerhed og miljø i kommuner og amter?

Alle seks kommunale forvaltninger bekræfter at de har fået ny viden og nye kompetencer via trafikpuljeprojekterne. Der er dog stor variation i graden fra kommune til kommune. I de gennemførte interviews har vi ladet os inspirere af Blooms klassificeringssystem, som vi har benyttet til at systematisere projekternes vigtigste kompetenceområder vurderet på en tredelt skala:

- *Kendskab til:* Projektets deltagere har fået kendskab til det pågældende vidensområde og kan genkende og gengive den opnåede viden.
- *Forståelse af:* Projektets deltagere har en dybere forståelse af det pågældende vidensområde, kan gengive og tolke den opnåede viden og anvende den i kendte sammenhænge.
- *Anvendelse af:* Projektets deltagere kan anvende og har anvendt den opnåede viden i en beslægtet sammenhæng.

Nedenfor er resultatet opsummeret:

	Hobro	Horsens	Næstved	Svendborg	Aalborg	Århus
LFA	F	A	F	K	K	F
Brugerinddragelse	F	A	F	F	F	F
Kampagner	K	o	A	A	A	A
Faglige emner	A	A	A	A	A	A

K = kendskab til; F = forståelse af; A = anvendelse af; o = ikke aktuelt

Det skal understreges, at kompetenceudviklingen ikke på baggrund af den foreliggende vurdering direkte kan sammenlignes fra kommune til kommune. Men oversigten kan give et fingerpeg om, på hvilke områder, kompetenceudviklingen har haft størst gennemslagskraft.

4. Bidrager processen til at etablere faglige netværk om trafiksikkerhed og miljø mellem forvaltninger i kommuner og amter?

I de kommuner, der har etableret en bredt sammensat projektbestyrelse, eller nedsat en følgegruppe, understøtter projekterne etablering eller videreudvikling af faglige netværk lokalt. De afholdte seminarer og kurser bidrager også til etablering af nye kontakter og

udbygning af tværkommunale netværk, hvor også Vejdirektoratets medarbejdere indgår. Amterne har derimod ikke i særlig grad været involveret i de seks udvalgte projekter.

5. Er den valgte organisationsform optimal?

Trafikpuljen er organiseret med en lille permanent gruppe i Vejdirektoratet, der udgør Trafikpuljesekretariatet, en projektbestyrelse sammensat efter lokalt ønske, dog med et eller to medlemmer fra Vejdirektoratet samt en lokalt udpeget projektleder. Denne organisationsform har fungeret godt vurderet ud fra et kommunalt synspunkt. Samtlige kommuner, der indgår i reviewet, fremhæver, at organisationsformen med et projektbestyrelsesmedlem fra Vejdirektoratet er nyttig for projektet, selv om det i visse tilfælde er mere ressourcekrævende.