

Motkrafter
i trafiksäkerhetspolitiken

Magnus Andersson

Evert Vedung

Cajoma
Consulting

Motkrafter
i trafiksäkerhetspolitiken

Magnus Andersson

Evert Vedung

Cajoma Consulting
Ringgatan 7 A
752 17 Uppsala
070-29 48 301
trafik.och.miljo@telia.com
www.cajomaconsulting.se

© Cajoma Consulting, Uppsala, 2007
Layout: Magnus Lehman
Tryck:
ISBN 978-91-633-1599-2

När det gäller väg 288 har regional utveckling vägt tyngre än övriga intressen.

Mario Rivera, Vägverket Konsult

När det gäller MC har myndigheterna släppt loss krafterna totalt.

Krister Spolander

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord.....	5
Sammanfattning	6
1 Bakgrund.....	10
2 Teoretiskt ramverk	18
3 Motkrafter mot sänkning av hastighetsgräns	26
4 Motkrafter mot lag om cykelhjälm	40
5 Motkrafter mot trafiksäkerhetsreformer för moped- och motorcykeltrafik ...	48
6 Motkrafter mot en säkrare tung lastbilstrafik	62
7 Jämförande analys.....	69
8 Strategier för att övervinna motkrafter	74
Källor	77
Förteckning över intervjuade personer	80

FÖRORD

Denna studie har möjliggjorts genom ekonomiskt stöd från Vägtrafikinspektionen. Vi vill rikta ett varmt tack till trafiksäkerhetsanalytiker Hans Rydgren och statistiker Jan Ifver vid Vägtrafikinspektionen för värdefulla råd och synpunkter under genomförandet av studien och till Matts-Åke Belin, Gunnar Carlsson, Per Kågeson och Sixten Nolén för värdefulla synpunkter på tidigare versioner av rapporten. Vi vill även hjärtligt tacka alla de personer som intervjuats; vilka dessa personer är framgår av *Förteckning över intervjuade personer* och *Övrigt intervjumaterial* i slutet av denna rapport.

Uppsala oktober 2007

Magnus Andersson Evert Vedung

SAMMANFATTNING

Det trafiksäkerhetspolitiska etappmålet för år 2007 (högst 270 dödade i vägtrafiken) kommer inte att uppnås. Målet ingår i de av riksdagen fastställda sex transportpolitiska delmålen: ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö, en positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem.

Brister i målstyrningen är en förklaring till detta misslyckande men inte den enda. Det finns motkrafter som leder till att trafiksäkerhetsintresset missgynnas vid transportpolitiska avvägningar. Motkrafter utgörs av offentliga och privata aktörer, systemutformare liksom icke-systemutformare, som genom opinionsbildning, påtryckning, beslutsfattande och på andra sätt bidrar till att trafiksäkerhetspolitiska reformer inte kommer till stånd, fördröjs eller försvagas på grund av att andra mål prioriteras framför trafiksäkerheten.

I avvägningen mellan de transportpolitiska delmålen kan motkrafter uppträda under längre eller kortare perioder. Om motkrafternas påverkan är tillräckligt stor kan resultatet bli att trafiksäkerhetsintresset får stå tillbaka till förmån för andra intressen.

Exempel på motkrafter är kommuner som motsätter sig sänkt hastighetsgräns på olycksdrabbade vägar, motorjournalister som för fram kritik mot automatisk trafikövervakning och cykelorganisationer som bjuder motstånd mot ett förslag till en cykelhjälmslag.

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera motkrafter i svensk trafiksäkerhetspolitik.

Studien är avgränsad till fyra fallstudier som behandlar följande ämnen: (1) val av hastighetsgräns, (2) ett förslag om cykelhjälmslag samt trafiksäkerhetsåtgärder vad gäller (3) moped- och motorcykeltrafik respektive (4) tung lastbilstrafik.

Undersökningen är huvudsakligen baserad på 25 intervjuer med representanter för intresseorganisationer, myndigheter och kommuner. Huvuddelen av intervjuerna har karaktären av semistrukturerade intervjuer. Utöver intervjuerna har följande slags skriftliga källor använts: policydokument, konsult- och forskningsrapporter, tidningsartiklar och hemsidor.

Den analys av motkrafter som här föreligger utgår från Albert Hirschmans bok ”The Rhetoric of Reaction” (1995). Enligt Hirschman använder ”reaktionen”, d.v.s. motkrafterna, motståndarna, huvudsakligen tre typer av motargument mot reformförslag: Futility, Perversity och Jeopardy. Till Hirschmans schema har vi lagt till tre egna kategorier: NIMBY-argument, IMBY-argument och Fel styrstrategi. Följande sökschema har tillämpats:

- (1) Futility (futilitetsargumentet, nolleffektsargumentet). Det är ingen idé att genomföra den planerade reformen eftersom den inte får någon som helst effekt över huvudtaget.

- (2) Perversity (perversitetsargumentet). Den planerade reformen får faktiskt effekter men de blir de rakt motsatta mot vad som förväntades och önskades.
- (3) Jeopardy (biefpektsargumentet). Den planerade reformen får faktiskt effekter men det handlar om negativa biefpekter som hotar andra, högre rankade värden än dem som reformen avser att åstadkomma.
- (4) NIMBY-argumentet (Not In My BackYard). Ökad trafiksäkerhet är en utmärkt idé men vi bör inte tillämpa den på vår bakgård utan på någon annans.
- (5) IMBY-argumentet (In My BackYard). Ökad trafiksäkerhet är en utmärkt idé som vi skall tillämpa på vår bakgård men inte någon annans.
- (6) Fel styrstrategi. Ökad trafiksäkerhet är en utmärkt idé men vi når den bättre om vi tillämpar ett annat tillvägagångssätt.

Studien använder Wilsons teori om intressekonfigurationer som kan tillämpas på den offentliga politikens tillblivelse eller på dess implementering. Wilson hävdar att olika aktörer aktiverar sig i tillblivelseprocessen för olika beslut i olika sakfrågor beroende på hur deras intressen blir berörda. Hur de aktiverar sig påverkar i sin tur det sätt på vilket konfliktlinjerna dras upp i beslutsprocessen på det aktuella sakområdet. Sakområden kategoriseras i fyra typer längs två dimensioner. Nyttan av åtgärderna kan vara koncentrerad på en (ett fåtal) eller spridd på många (alla). På samma sätt kan kostnaden för åtgärderna vara koncentrerad på en (ett fåtal) eller spridd på många (alla).

Motkrafter kan uppträda i policyprocessens alla sju stadier: problemupptäckt, problemanalys, utformning av intervention, implementering, förstärkning, utvärdering/revision/uppföljning samt spridning och användning av utvärdering.

I samtliga fallstudier påvisades motkrafter bland systemutformare. I tre av fallstudierna förekom motkrafter utanför systemutformarna.

Motkrafter mot sänkning av hastighetsgräns

Hastighetsgränsen på väg 288 mellan Östhammar och Uppsala i Uppsala län är huvudsakligen satt till 90 km/tim trots att vägens säkerhetsstandard motiverar en lägre hastighetsgräns. Uppsala kommun och Östhammars kommun har slagit vakt om denna hastighetsgräns, i första hand för att minimera restiden för arbetspendlare. Kommunernas framgångsrika arbete för att förbättra trafiksäkerheten i tätort står i stark kontrast till deras förhållningssätt till trafiksäkerheten på det statliga vägnätet, i synnerhet när det gäller hastighetsgränser. I den egna tätortstrafiken agerar kommunerna i linje med nollvisionen och försöker begränsa hastighetsgränsen till 30 km/tim, t ex i bostadsområden och vid skolor. Men utanför den egna tätorten agerar kommunerna som en motkraft till nollvisionen och argumenterar för höga hastighetsgränser. Detta fenomen kallar vi för kommunernas Janusansikte i trafiksäkerhetspolitiken. Det är ett exempel på IMBY (In My BackYard) i svensk

trafiksäkerhetspolitik; ökad trafiksäkerhet ska tillämpas på den egna ”bakgården” d.v.s. den egna tätortstrafiken, men inte utanför.

Motkrafter mot lag om cykelhjälm

Sammanlagt 17 argument mot en eventuell lag om obligatorisk cykelhjälm användning har identifierats. Det starkaste motståndet mot en generell cykelhjälm lag har artikulterats av cykelorganisationerna Cykelfrämjandet och Svenska Cykelsällskapet, som befarar att en sådan lag kommer att leda till minskat cyklande. Även polisen har bjudit motstånd med motiveringen att den saknar resurser att övervaka användningen av cykelhjälm.

Motkrafter mot trafiksäkerhetsreformer för moped- och motorcykeltrafik

Riksdagen beslutade år 1998 att förarbevis och 15-årsgräns skulle gälla för EU-moped. Innan dess hade Vägverket förespråkade högre åldersgräns (16 år) samt körkort för EU-moped. McRF (Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund), i koalition med andra aktörer från mopedbranschen, utövade stark påtryckning på riksdagens trafikutskott i denna fråga. Bland annat användes glesbygdsargument (”att införa en 16-årsgräns för EU-moped är att ta ett storstadsperspektiv på mopedfrågan”), tillgänglighetsargument, rättviseargument och försäljningsargument.

Vägverket har fyra prioriterade åtgärder för att åstadkomma en säkrare motorcykeltrafik: ökad utbildning, övervakning, reformerade försäkringssystem och en strategi för att komma bort ifrån de allra mest extrema formerna av motorcykelanvändning. Det finns starka motkrafter mot alla dessa åtgärder utom ökad utbildning. Sportmotorcyklarna är en särskild utmaning och framkallar frågan om vilken typ av fordon som vägtrafiksystemet ska vara öppet för. Motorcyklisterna är emellertid en stark och välorganiserad grupp. Kollektiva aktioner, upprop, namninsamlingar, debattartiklar och uppvaktningar av politiker är vanliga arbetsformer. Mopedkollektivet består av färre och yngre individer som inte är organiserade alls. Sålunda finns det betydligt starkare motkrafter bland motorcyklisterna än bland mopedister.

Motkrafter mot en säkrare tung lastbilstrafik

De senaste tio åren har ungefär tusen personer omkommit i kollisioner med tunga fordon. Antalet dödade i kollisioner med tunga fordon uppgick till 84 år 2006. Här identifieras bland annat följande motkrafter: (1) transportköpare som allt för ensidigt fokuserar på prisbilden och som inte ställer krav på att transporterna utförts på ett trafiksäkert sätt, (2) ”mindre seriösa åkerier” som systematiskt överskrider hastighetsgränserna eller fuskar med kör- och vilotider och (3) utomnordiska åkerier som utför transporter till och från Sverige och som påfallande ofta gör sig skyldiga till förseelser i trafiken. Ett vanligt argument som används av motkrafter inom den tunga lastbilstrafiken är att man måste tumma på vissa trafiksäkerhetsregler för att kunna erbjuda snabba och billiga transporter och därigenom få nya

uppdrag.

Den här studien presenterar sju strategier för att övervinna motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken: försöksverksamhet kan överkomma motstånd, rättslig praktik kan förändra normer och därmed övervinna motkrafter, agera när trafiksäkerhetsutvecklingen är negativ, agera kraftfullt i början av mandatperioderna, fördjupa dialogen, ta frågorna i paket och sök allianser samt kombinera styrmedel på olika sätt.

1 BAKGRUND

Det trafiksäkerhetspolitiska etappmålet för år 2007 (högst 270 dödade i vägtrafiken) kommer inte att uppnås (Dagens Nyheter, 2007). Brister i målstyrningen är en förklaring till detta misslyckande (Andersson och Vedung, 2005) men inte den enda förklaringen. Vi hävdar att det inom vägtrafiken finns motkrafter som leder till att trafiksäkerhetsintresset missgynnas vid transportpolitiska avvägningar. Detta kan jämföras med järnvägen och flyget där säkerheten sedan länge är definierad som ett absolut värde.

När trafiksäkerheten inte står i konflikt med andra mål och intressen är den inte svår att främja. Det är när trafiksäkerhetsintresset kommer i konflikt med andra intressen som det stöter på problem. I studiet av motkrafter är det därför viktigt att ta fasta på konfliktytor; att titta på processer där avvägningar görs och där det tas hänsyn till motkrafter.

Det finns motkrafter och motståndsfickor bland systemutformarna.¹ Till systemutformare räknar vi bland annat riksdagen, regeringen, Vägverket, polisen, Arbetsmiljöverket, länsstyrelser, landsting, regionförbund, kommuner, fordonsindustrin, åkeriföretag, lastbilscentraler, återförsäljarna av fordon, kollektivtrafikens huvudmän, bussföretag och trafikskolor. Exempel på motkrafter bland systemutformarna är bristande ”trafiksäkerhetsvilja” inom riksdagen, regeringen och Vägverket, fordonsindustrins fokusering på hög prestanda och motorstyrka och polisens opposition mot en generell cykelhjälmslag.² Det finns också ett motstånd mot trafiksäkerhetsreformer som inte finns inom systemutformarna utan bland trafikanterna. Ett exempel på en sådan motkraft är cykelorganisationernas motstånd mot att införa en lag om obligatorisk cykelhjälm användning.

Riksdagen och regeringen har att hantera sex transportpolitiska delmål: ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö, en positiv regional utveckling och ett jämställt transportsystem. I avvägningen mellan dessa mål kan motkrafter uppträda. Om motkrafternas påverkan är tillräckligt stor kan resultatet bli att trafiksäkerhetsintresset får stå tillbaka till förmån för andra intressen.

Riksdagen och regeringen, tillsammans med andra systemutformare, har att hantera den officiella programteori som formulerats i riksdagens nollvisionsbeslut år 1997.³ Denna programteori säger följande:

¹ Systemutformare är de aktörer som professionellt utformar, sköter eller försörjer vägtrafiksystemet med produkter och tjänster.

² Administrativ tröghet är en ”omedveten” motkraft som inte är någon motkraft i egentlig mening. Det kan finnas gränsfall mellan vad som är bristande vilja och bristande förmåga.

³ Nollvisionen och det trafiksäkra samhället. Trafikutskottets betänkande, 1997/98:TU4

1. Systemutformarna har det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning.
2. Trafikanterna har ansvar för att följa det regelverk som gäller för vägtransportsystemets utformning, skötsel och användning.
3. Om trafikanterna inte följer regelverket eller om personskador uppstår vid en olycka måste systemutformarna vidta ytterligare åtgärder i den mån detta krävs för att motverka att människor dödas eller skadas allvarligt.

Motkrafter kan förekomma i alla tre leden i denna programteori. När motkrafterna lyckas neutralisera det tredje ledet är nollvisionens programteori satt ur spel.

Sammanfattningsvis skulle begreppet ”motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken” kunna definieras på följande sätt: Motkrafter utgörs av offentliga och privata aktörer, systemutformare liksom icke-systemutformare, som genom påtryckning, beslutsfattande och andra sätt bidrar till att trafiksäkerhetspolitiska reformer förhindras, fördröjs eller försvagas.

1.1 Exempel på motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken

Motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken kan manifesteras sig i motstånd mot visionen om det trafiksäkra samhället, d.v.s. nollvisionen. Ett språkrör för denna motkraft är ekonomen Mats Ekelund som i boken ”Varning – livet kan leda till döden” (Ekelund, 1999) går till ett brett angrepp mot nollvisionen. Hans kritik kan sammanfattas i följande tio punkter:

1. Nollvisionen är lika med säkerhetsfundamentalism.
2. Nollvisionen undergräver den personliga autonomin.
3. Nollvisioner snedvrider den politiska beslutsprocessen och ger spelrum för irrationalitet och politiska missgrepp.
4. Man kan inte ha samma säkerhetsmål för alla eftersom riskavvägningen ser olika ut för olika personer.
5. Nollvisionen är oförenlig med individens rätt att själv välja risker.
6. Något ”rätt val” som passar alla finns inte.
7. Människor vinner värdighet genom att själva bestämma och vara herrar över sina egna liv.
8. Nollvisionen pressar politikerna till långtgående frihetsinskränkningar.
9. Det är bara människoliv i trafiken som är värda något för nollvisionärerna.⁴
10. Nollvisioner är motsatsen till rationellt ekonomiskt tänkande.

⁴ Ekelund påpekar att det varje år dör omkring 90 000 människor i Sverige och de resurser som används för att förbättra trafiksäkerheten kan också användas i sjukvården.

Noterbart är att varken Ekelund eller någon annan samhällsdebattör har fört en liknande argumentering mot främjandet av säkerheten inom andra trafikslag.

Exempel på motkrafter bland systemutformare

Det finns otaliga exempel på politiska inspel som syftat till att bromsa upp den trafiksäkerhetspolitiska reformprocessen. Vägverket har sedan 2004-2005 yrkat på ett nytt hastighetsgränssystem. Ett snabbt införande av det nya systemet hindrades av motkrafter i regeringen. Enligt Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef vid NTF, ansåg statsminister Göran Persson att frågan inte skulle tas upp före riksdagsvalet 2006 eftersom han befarade att de nya hastighetsgränserna inte skulle bli populära och att väljarröster skulle kunna gå förlorade för socialdemokratin.⁵

Enligt vissa trafiksäkerhetsanalytiker blev 1997 års nollvisionsbeslut ”urvattnat” eftersom det inte krävde att hastighetsgränsen skulle sänkas till 30 km/tim i tätorternas bostadsområden eller aviserade en allmän cykelhjälmslag. En möjlig förklaring är att det vid den här tiden pågick en maktkamp inom regeringen mellan ”nollvisionärerna” på kommunikationsdepartementet och juristerna på justitiedepartementet som motsatte sig nya lagar som skulle vara svåra att övervaka.⁶

Fordonsindustrin är en motkraft i den utsträckning som den satsat på bilar som är betydligt tyngre och snabbare än de borde vara ur ett nollvisionsperspektiv.

*”Bilindustrin har blivit ett offer för sin egen fäfånga. De slår ut med armarna och säger att ”vi ger bara folk vad de vill ha”. Det finns idag nya bilar på marknaden med 450 hästkrafter. De går fortare än vad Formel 1-bilarna gjorde i början av 1980-talet. Ett exempel är BMW M5. Det säljs ungefär 50 sådana bilar i Sverige varje år. Volvo släpper nu en ny bil med 300 hästar med en toppfart på 250 km/tim. Volvo förstör sin image på detta sätt. Sådana här bilar är livsfarliga att sätta i händerna på 98 procent av bilförarna. De som utvecklar de nya bilarna är själva biltokiga. De strävar efter att skapa allt snabbare bilar. Det är viktigt att få in ett mått av smartness i bilutvecklingen. Bilindustrin skulle kunna åstadkomma oändligt mycket mera.”*⁷

Exempel på andra motkrafter

När den första mittseparerade vägsträckan öppnades norr om Gävle 1998 möttes den av stark kritik från motorjournalistkåren som ansåg att den nya lösningen skulle kosta liv och försvara framkomligheten. Idag är acceptansen stor. Fortfarande finns dock bland motorjournalisterna ett motstånd mot hastighetsbegränsande åtgärder:

⁵ Intervju med Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef, NTF.

⁶ Intervju med Matts-Åke Belin, Vägverket.

⁷ Intervju med Calle Carlquist, f.d. chefredaktör, Teknikens Värld. Citat från Andersson, 2003.

Textruta 1.1 Bilarnas prestandautveckling enligt Krister Spolander

Accelerationsprestandan har ökat kraftigt sedan 1970-talet. Då klarade en vanlig bil att accelerera från noll till 100 km/tim på 22 sekunder. I början av 1980-talet gick det på 17 sekunder, nu går det på åtta sekunder. Prestandan hos nyregisterade bilar i Sverige ökade i genomsnitt med 25 procent mellan 1990 och 2002. Den höga prestandan har en fartideologisk effekt. Budskapet till allmänhet och beslutsfattare är att hög hastighet är lika med utveckling. Denna marknadsföring sätter sin prägel på vår bild av fart och gör att myndigheterna blir försiktiga att ta upp fartfrågan.

Volvo och Saab svarar för 30 procent av nybilsförsäljningen i Sverige. De flesta av Volvos och Saabs nya bilar klarar 200 km/tim med råge. Volvo har nio grundmodeller och 62 alternativ. 55 av dessa alternativ klarar i minst 200 km/tim. Saab har 29 alternativ varav 27 klarar en topphastighet på minst 200 km/tim. 90 procent av det samlade utbudet av nya bilar i Sverige har topphastigheter högre än 200 km/tim. Volvo och Saab kan inte sälja sina bilar om de inte klarar prestandakonkurrensen. Prestandautvecklingen drivs fram av autobahn eftersom tyska bilar utformas för autobahn. Utländska biltillverkare som vill konkurrera med BMW och Audi påverkas därför prestandamässigt av autobahn.

Skattelagstiftningen i Europa premierar motorsvaga bilar men i Sverige gynnas motorstarka bilar skattemässigt. Sverige har därför motorstarkare bilar än något annat land i Europa. Lagstiftningen skyddar den inhemska bilindustrin. Det finns få bestämmelser om hur en bil ska vara utformad och det är svårt att nå överenskommelser mellan de autonoma aktörerna inom bilindustrin. Myndigheter och politiker har varit ganska tysta i frågan om utformningen av bilarna. Frågan måste därför tas upp på mellanstatlig nivå.

Källa: Intervju med Krister Spolander.

”ISA⁸ rimmar inte med mitt intresse för bilar och bilismen. Det är för totalt. Det dödar intresset för att åka bil. Jag kan lika gärna ta skidliften. ISA står i en motsatsställning till den fria bilisten som kör vart och hur som helst. Samhällets och storebrors inflytande kan bli för stort. Samhället ska inte ha automatisk kameraövervakning av bilister. Det opersonliga mötet mellan myndighet och bilist är osympatiskt och farligt. Stora komplexa system

⁸ ISA: Intelligent Speed Adaptation.

som övervakar människan är djupt osympatiskt. Vi kan möjligen realisera nollvisionen på detta sätt men frågan är om det är värt det.”⁹

”Sommarens dödsolyckor har orsakats av slarv, fylla, unga pojkar med dåligt omdöme, dålig koll vid vänstersvängar, oförmågan att känna igen en motorcykel och så vidare. Ingen olycka har orsakats av hastigheten. På 1960-talet var Sverige världs bäst på trafiksäkerhet, och det var när vi fortfarande hade fri fart på landsväg. (...) Idag plåtas bara de som kör för fort. I Tingvalls nya vision ska ALLA bilar plåtas av ALLA kameror, och så räknar man hastigheten mellan skåpen. Så gör man redan i England. (...) Men går trafikolyckorna ner? Nej! Storebror ser allt och alla. Trots det fortsätter folk att köra på fyllan, slarva och köra över sin förmåga. Och de fortsätter att dö i trafiken.”¹⁰

Kungliga Automobilklubben, Försvarets Motorklubb, OK-bilisterna och Motormännen är exempel på motororganisationer som historiskt sett har agerat motkrafter i förhållande till vissa trafiksäkerhetsreformer. Men dessa organisationer har gradvis förändrats och intar idag en mera reformvänlig attityd. Martin Andrae, f.d. vd i Motormännens Riksförbund, säger följande:

”Motormännen har att välja mellan två linjer i trafiksäkerhetsdebatten: å ena sidan kan vi protestera mot böter för fortkörning, sänkta hastighetsgränser och ökade fartkontroller. Å andra sidan kan vi acceptera den existerande trafiksäkerhetspolitiken utan att försöka ta några poäng i debatten. Den andra linjen betyder att det som är bra för trafiksäkerheten ska vara lika med vår policy. Numera har vi en helhetssyn på trafiksäkerhetsfrågorna. Det finns fortfarande många lokala klubbar ute i landet som inte förstår helheten. Medlemmarna i de lokala klubbarna uttalar sig ibland slarvigt om hastighetsbegränsningar.”¹¹

När det gäller trafikanterna tycks det finnas föga stöd för att vidta alla de åtgärder som krävs för att genomföra nollvisionen. Ett exempel på ”folkliga motkrafter” är upproret mot den så kallade nollvisions slingan som anlades i Trollhättan i slutet av 1990-talet. Förslag har inkommit om att arrangera en lokal folkomröstning om nollvisions slingan. Många bilister undviker dessutom att köra på nollvisions slingan.¹²

Trafiksäkerhetsåtgärder kan vara paternalistiska

Offentliga ingripanden som sker i syfte att förmå en kategori av medborgare att

⁹ Intervju med Calle Carlquist, f.d. chefredaktör Teknikens Värld. Citat från Andersson, 2003.

¹⁰ Collin, 2007.

¹¹ Martin Andrae, f.d. vd i Motormännens Riksförbund. Citat från Andersson, 2003.

¹² Andersson, 2003.

handla i sitt eget bästa kallas *paternalism* (Vedung 1995). Ett offentlig ingripande av detta slag i form av en lag är onekligen av ett mycket speciellt slag. Det bygger på att individen själv inte kan avgöra sitt eget bästa utan måste tvingas till det av den offentliga makten. Detta inslag i trafiksäkerhetspolitiken kan förväntas aktivera motkrafter.

I sin striktaste mening bygger den paternalistiska teorin på förutsättningen att den offentliga åtgärden ligger i den styrdes intresse men inte i samfällighetens. Spontant kan man tycka att det offentliga inte bör ingripa i dessa situationer. Det finns emellertid fall där detta skett och sker. En välvilligt inställd prins försöker förmå sina undersåtar att handla i linje med deras egenintresse. Detta förutsätter att prinsen vet undersåtarnas bästa samtidigt som dessa antingen inte har insikt i sitt egenintresse, inte kan bedöma det på något rimligt sätt eller känner till och gör en rimlig bedömning av det men inte kan förmå sig att handla för att tillfredsställa det. Dessa situationer kännetecknas av perfekt *paternalism*.

”By paternalism I shall understand roughly the interference with a person’s liberty of action justified by reasons referring exclusively to the welfare, good, happiness, needs, interests or values of the person being coerced,” skriver Gerald Dworkin (1979:78). Hos Dworkin är begreppet paternalism således knutet till tvång från överhetens sida. Här anläggs emellertid ett bredare synsätt. Paternalism står för all intervention från det offentligas sida i syfte att påverka de styrda så att de iakttar sitt eget bästa. Även offentliga ingripanden som sker med hjälp av informativa och ekonomiska styrmedel blir enligt detta synsätt fall av paternalism, om de uteslutande sker för att inverka på adressaternas eget bästa.

Det är inte alltid lätt att hitta perfekta fall av paternalism. Dworkin nämner lagar som förbjuder bad på offentliga badplatser när badvakter inte är närvarande, lagar mot självmord, lagar som reglerar vissa sexuella beteenden, t ex i kärleksförhållanden mellan homosexuella och lagar som tvingar folk att avsätta viss del av sin inkomst till pensioner. Dworkin nämner också lagar som tvingar motorcyklister att bära hjälm. Här kan vi tillägga en lag som tvingar cyklister att bära hjälm samt trafiksäkerhetsåtgärder rörande moped- och motorcykeltrafik. Diskussionen om en lag om obligatorisk cykelhjälm verkar helt och hållet falla in under Dworkins definition av ett paternalistiskt offentlig ingripande. Syftet med en sådan lag är att skydda cyklisten mot sig själv.

Filosofin kring paternalistiska ingripanden är både utvecklad och invecklad. En rakyggad och ren argumentationslinje som går tillbaka på John Stuart Mill säger att paternalism alltid är obefogad utom i en situation: det bör vara förbjudet för den enskilde att sälja sig till slav. En mildare argumentationslinje är att paternalism är befogad förutsatt att individen i framtiden tänkes ge sitt samtycke till den åtgärd som samfälligheten vill förmå honom att vidta. Det är troligen denna tanke som föresvävar Eckhoff (1983:119) när han hävdar att det kan vara befogad för staten att informera folk om vad som ligger i deras egenintresse. Något de gör kan ha farliga eller skadliga konsekvenser för dem själva. Som exempel nämner han

propaganda för fjällvett, sjövett och trafikkultur och varningar för tobak, alkohol, narkotika eller könssjukdomar.

Dock är det alldeles klart att paternalism alltid är problematisk i fria samhällen. Det är ganska naturligt att motkrafter uppstår mycket lättare vid paternalistiska åtgärder än vid icke-paternalistiska. Detta gäller även om många åtgärder innehåller inslag av både paternalism och icke-paternalism men i olika proportioner.

1.2 Studiens syfte

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera motkrafter i svensk trafik-säkerhetspolitik.

Centrala frågor för studien är följande:

- Finns motkrafter bland systemutformarna? Om ja, vilka är de?
- Finns motkrafter bland andra aktörer? Om ja, vilka är de?
- Hur argumenterar de aktörer som utgör motkrafter?
- På vilka sätt utövar motkrafterna sin påverkan?
- Vilka strategier kan användas för att övervinna motkrafter?

Dessa frågor behandlas i fyra fallstudier (kapitel 3-6) som behandlar följande ämnen: val av hastighetsgräns, ett förslag om cykelhjälmslag samt trafiksäkerhetsåtgärder vad gäller moped- och motorcykeltrafik respektive tung lastbilstrafik. Frågorna behandlas även i kapitel 7 (jämförande analys).

1.3 Metod och avgränsningar

Undersökningen är huvudsakligen baserad på 25 intervjuer med representanter för intresseorganisationer, myndigheter och kommuner. Huvuddelen av intervjuerna har karaktären av semistrukturerade intervjuer. Utöver intervjuerna har följande slags skriftliga källor använts: policydokument, konsult- och forskningsrapporter, tidningsartiklar och hemsidor.

Studien är avgränsad till fyra fallstudier som behandlar följande ämnen: (1) val av hastighetsgräns, (2) ett förslag om cykelhjälmslag samt trafiksäkerhetsåtgärder vad gäller (3) moped- och motorcykeltrafik respektive (4) tung lastbilstrafik. Dessa fyra fall har valts ut av följande skäl. För det första representerar fallen områden där motkrafter mot trafiksäkerhetsreformer tydligt har gjort sig gällande. För det andra är fallen trafiksäkerhetspolitiskt relevanta: hastighetsfrågan är en central trafiksäkerhetsfråga, cykelhjälmen är cyklistens enda skydd mot yttre våld, moped- och motorcykelförarna har de senaste åren haft en mycket negativ olycksutveckling och de tunga fordonen är inblandade i en stor andel av dödsolyckorna.

Aspekter som inte kommer att beaktas i den här studien är målstyrningsproblem, budgetrestriktioner, och ”byråkratisk tröghet”. Strukturella förändringar såsom den ökande alkoholkonsumtionen i samhället, vilket leder till ökat rattfylleri, eller det ökande trafikarbetet, vilket tenderar att öka antalet trafikolyckor, kommer inte heller att behandlas eftersom trafiksäkerhetspolitiken ensamt inte äger dessa frågor.

I studien identifieras flera teoretiska ramverk för analys av motkrafter: sökschema för argumentationsanalys baserat på Albert Hirschmans bok om reaktionens retorik, Wilsons teori om intressekonfigurationer samt en modell av policycykeln. Dessa tre ramverk presenteras i kapitel 2. I kapitel 1 beskrivs dessutom ett fjärde ramverk, nämligen idén om statsingripanden som paternalism.

1.4 Disposition

Studien består av åtta kapitel. Kapitel 2 presenterar tre ramverk för studiet av motkrafter: sökschema för argumentationsanalys, teorin om intressekonfigurationer och en modell av policycykeln. I kapitel 3 analyseras valet av hastighetsgräns på väg 288 i Uppsala län. I kapitel 4 behandlas motkrafter mot en allmän cykelhjälm-slag. Kapitel 5 fokuserar på motkrafter i moped- och motorcykeltrafiken. Kapitel 6 handlar om motkrafter i den tunga lastbilstrafiken. I kapitel 7 görs en jämförande analys av kapitlen 3-6. Kapitel 8 presenterar strategier som kan användas för att övervinna motkrafter.

TEORETISKT RAMVERK

För att kunna analysera hur motkrafter i svensk trafiksäkerhetspolitik ser ut är det nödvändigt att ha tillgång till ett teoretiskt ramverk. Detta ramverk består av tre delar: argumentationsanalys, teorin om intressekonfigurationer samt teorin om motkrafterna och policycykeln.

2.1 Argumentationsanalys

För att kunna studera motkrafter är det viktigt att ta reda på vilka aktörer som utgör motkrafter och att analysera dessa aktörers argumentation. I vår analys av motkrafternas argumentation i svensk trafiksäkerhetspolitik utgår vi från Albert Hirschmans bok ”The Rhetoric of Reaction” (1995). Enligt Hirschman använder ”reaktionen”, d.v.s. motkrafterna, motståndarna, huvudsakligen tre typer av motargument mot reformförslag. Han kallar dem Futility, Perversity och Jeopardy.¹³ Till Hirschmans schema fogar vi tre egna kategorier: NIMBY-argument (”inte på min bakgård men gärna på någon annans”), IMBY-argument (”på min bakgård men inte på andras”) och Fel styrstrategi. Därmed får vi ett sökschema som ser ut så här:

(1) Futility (futilitetsargumentet, nolleffektsargumentet). Det är ingen idé att genomföra den planerade reformen eftersom den inte får någon som helst effekt över huvudtaget.

Exempel: Vi bör inte införa ett grundligare test för körkort för det kommer inte att få någon som helst effekt på trafiksäkerheten.

(2) Perversity (perversitetsargumentet). Den planerade reformen får faktiskt effekter men de blir de rakt motsatta mot vad som förväntades och önskades.

Exempel: Vi bör inte införa ett grundligare test för körkort för det kommer att få till effekt att körkortaspiranterna lär sig saker som leder till att de kommer att köra mer vårdslöst och därmed försämra trafiksäkerheten.

(3) Jeopardy (bieffektsargumentet). Den planerade reformen får faktiskt effekter men det handlar om negativa bieffekter som hotar andra, högre rankade värden än dem som reformen avser att åstadkomma.

Exempel: Vi kan inte införa ett grundligare test för körkort för då fördyras körkortet och detta hotar rättvisan. Grundligare test och mer utbildning innebär

¹³Hirschman har även studerat hur reforminriktade krafter argumenterar för att övervinna reaktionens motstånd.

längre tid på skolbänken, vilket skulle göra det svårare och dyrare för de fattiga att ta körkort och därmed strida mot rättvisetanken.

(4) NIMBY-argumentet (Not In My BackYard). Ökad trafiksäkerhet är en utmärkt idé men vi bör inte tillämpa den på vår bakgård utan på någon annans. *Exempel:* Vi motorcyklister är för ökad trafiksäkerhet men den bör inte drivas alltför hårt på motorcykelområdet.

(5) IMBY-argumentet (In My BackYard). Ökad trafiksäkerhet är en utmärkt idé som vi skall tillämpa på vår bakgård men inte någon annanstans. *Exempel:* I vårt villaområde är vi för sänkta hastighetsgränser men vi vill ha höga hastighetsgränser på stora landsvägen till nästa kommun.

Argumenteringar som följer mönstren NIMBY och IMBY kan uppfattas som motsägelsefulla och paradoxala. Vi menar att motkrafter som argumenterar på dessa sätt uppvisar Janusansikten.

(6) Fel styrstrategi. Ökad trafiksäkerhet är utmärkt idé men vi når den bättre om vi tillämpar ett annat tillvägagångssätt. *Exempel:* Trafikövervakning av motorcyklister behövs inte. Då är det bättre att förbättra utbildningen för motorcyklister.

2.2 Teorin om intressekonfigurationer

Wilsons teori om intressekonfigurationer¹⁴ kan tillämpas på den offentliga politikens tillblivelse eller på dess implementering; här skall vi tillämpa den på politik-tillblivelsen. Wilson hävdar att olika aktörer aktiverar sig i tillblivelseprocessen för olika beslut i olika sakfrågor beroende på hur deras intressen blir berörda. Detta kommer att påverka det sätt på vilket konfliktlinjerna dras upp i beslutsprocessen på det aktuella sakområdet.

Sakområden kategoriseras i fyra typer längs två dimensioner. Nyttan av åtgärderna kan vara koncentrerad på en (ett fåtal) eller spridd på många (alla). På samma sätt kan kostnaden för åtgärderna vara koncentrerad på en (ett fåtal) eller spridd på många (alla). I sammanpressad form visas tankegången i tabell 2.1.

Wilson utgår ifrån att mobilisering av intressen för en offentlig åtgärd (en reform, en politik) är störst i fallet då fördelarna är koncentrerade och kostnaderna spridda. Denna situation återfinns i ruta 2: Koncentrerad nytta, Spridd kostnad. Följaktligen är en sådan politik lättast att få beslutad. En liten grupp får stora fördelar av politiken, samtidigt som ingen grupp upplever att den åsamkas några väsentliga kostnader. Under denna kategori faller en stor del av serviceproduktionen

¹⁴ Vedung och Klefbom, 2002: 25 ff.

Tabell 2.1 Spridning av offentliga åtgärders nyttor och kostnader

	Koncentrerad kostnad (Lokalsamhället)	Spridd kostnad (Omvärlden)
Koncentrerad nytta (Lokalsamhället)	1 Koncentrerad nytta Koncentrerad kostnad	2 Koncentrerad nytta Spridd kostnad
Spridd nytta (Omvärlden)	3 Spridd nytta Koncentrerad kostnad	4 Spridd nytta Spridd kostnad

Källa: Vedung och Klefbom 2002: 25 ff.

i offentlig regi. Serviceproduktion innebär starkt koncentrerade fördelar för både klienter och serviceutövare medan kostnaderna är spridda på alla skattebetalare.

Mest problematiskt är det att få fram ett kollektivt beslut om en politik där situationen är den omvända, d.v.s. fördelarna är spridda men nackdelarna koncentrerade (ruta 3: Spridd nytta, Koncentrerad kostnad). De grupper som drabbas av koncentrerade kostnader får ett starkt incitament att organisera sig och kämpa mot politiken. Möjligheterna för att en sådan politik skall bli införd beror på om dess tillskyndare förmår mobilisera en stark opinion bakom förslaget.

I de fall då både kostnad och nytta av den föreslagna politiken är spridd (ruta 4: Spridd nytta, Spridd kostnad) kan det vara svårt att få politiken införd. Inga grupper har starka incitament att organisera sig för att kämpa för eller emot förslag av denna typ.

I den sista typen av politik (ruta 1: Koncentrerad nytta, Koncentrerad kostnad) är det en avgränsad grupp som tjänar på åtgärderna, medan en avgränsad grupp också pådyvlas kostnader. Sådana förslag genererar kontinuerlig, organiserad konflikt, enligt Wilson.

Wilson's teori visar att kostnader och nyttor kan vara koncentrerade eller spridda.

Vi ämnar tillämpa Wilsons konfigurationsteori på den svenska trafiksäkerhetspolitiken. I vilken eller vilka rutor i tabell 2 hamnar den? Hamnar den i (3) Spridd nytta och Koncentrerad kostnad? Det finns inslag som talar för detta. Nyttan av en lag om obligatorisk cykelhjälm tillfaller hela samhället medan kostnaden entydigt faller på en mindre grupp, cyklisterna. Eller hör den hemma i (1) Koncentrerad nytta och Koncentrerad kostnad? Man kan ju argumentera att en lag om obligatorisk cykelhjälm är till för att skydda cyklisterna samtidigt som kostnaden också faller på dem.

Som alla teorier utelämnar den wilsonska teorin flera faktorer för att kunna koncentrera sig på andra. I detta sammanhang vill vi därför också peka på två andra teorier.

1. Teorin om stigberoende (path dependency). Teorin om säkerhetskulturer som uppstått vid olika tidpunkter i modernitetens framväxt. Bilismen uppstod och spreds i samhället vid en tidpunkt i det modernas utveckling som låg långt före spridningen av passagerarflyget. När bilismen uppstod var säkerhetstänkandet på en mycket mer primitiv nivå än när flyget uppstod. Vissa för säkerhetstänkandet viktiga beslut togs vid denna tidiga tidpunkt och de har blivit styrande för utvecklingen senare.
2. Teorin om brukarens placering i det tekniska systemet. Enligt denna teori kan de skilda säkerhetskulturerna inom bilismen och flyget tillskrivas brukarens olika placering i dessa system. I bilismen är brukaren också den som framför fordonet. Brukaren och fordonsföraren är samma person. I flyget är brukaren, passageraren, en helt annan person än föraren, piloten. Det är denna skillnad som gjort det nödvändigt att reglera flyget hårdare säkerhetsmässigt än bilismen. När du själv är förare samtidigt som du är brukare så tolererar du risker i en betydligt större omfattning än om du själv enbart är brukare och någon annan är förare.

2.3 Teorin om motkrafterna och policycykeln

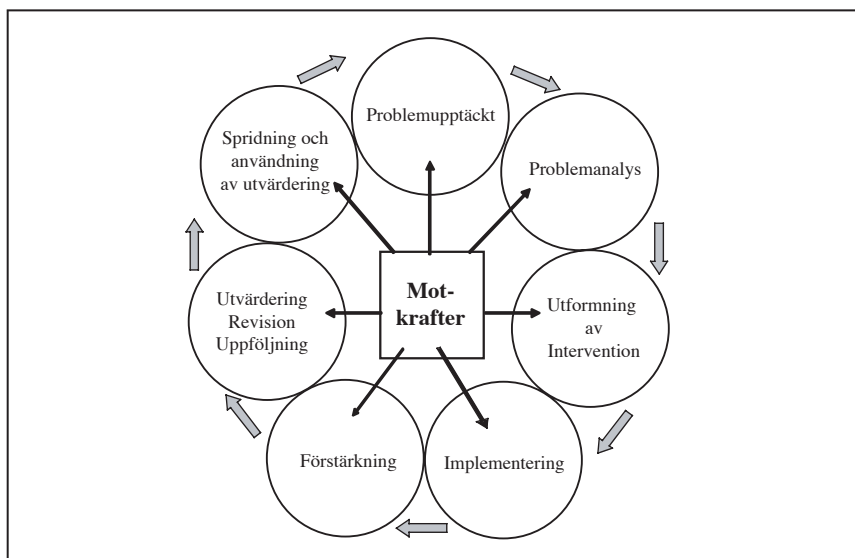
Policyprocessen är den process i vilken samhällets officiella politik bedrivs (Falckemark, 1999). Enligt Vedung (1998) kan policyprocessen liknas vid en cykel indelad i sju stadier: problemupptäckt, problemanalys, utformning av intervention, implementering, förstärkning, utvärdering/revision/uppföljning samt spridning och användning av utvärdering.¹⁵ Motkrafter kan uppträda i alla dessa stadier (figur 2.1):

Vi tänker oss att motkrafter kan hindra att eller bidra till att *problem upptäcks* och formuleras ute i samhället.

Motkrafter kan leverera byggstenar för *tillverkning av offentliga interventioner*. De kan stoppa infogandet av vissa byggstenar i interventionerna. De kan stoppa förslag till interventionsteorier och rekommendera andra. De kan komma med propåer om lämpliga och olämpliga problemformuleringar, mål och styrmedelspaket. De kan ge synpunkter på hur ansvar ska och inte ska fördelas i det offentliga systemet mellan aktörer på olika hierarkiska nivåer eller på samma horisontella plan.

Motkrafter kan bidra med kunskaper och åsikter som gör att fattade offentliga beslut blir svårare att *implementera*. Motkrafter kan bidra till att det uppstår proppar och stockningar i systemet. De kan se till att orsakerna till hinder och flaskhalsar inte klarläggs vilket gör att de ansvariga får svårare att gripa sig an med uppgiften att undanröja motigheterna.

¹⁵ Falckemark (1999) lyfter fram följande fem stadier i policyprocessen: initiering, beredning, beslutsfattande, implementering och efterkontroll.



Figur 2.1 Modell av motkrafter i policycykeln.

Källa: Bearbetning efter Vedung 2004, "Spridning av forskningsresultat, ur spridarens synvinkel."

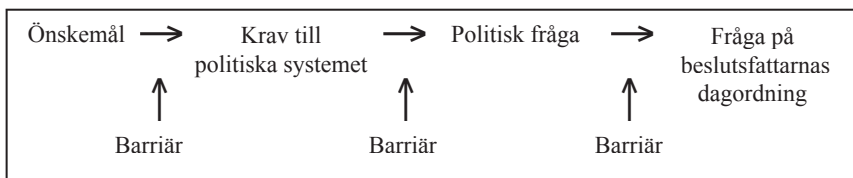
Motkrafter kan också påverka skedet Förstärkning. De kan lämna insikter som gör att åtgärder inte kan vidtas så att tagna beslut och implementering av tagna beslut får bredare och starkare *acceptans* och därmed legitimitet. De kan försvaga åtgärders *acceptans* och legitimitet.

Motkrafter kan försvåra *utvärdering* av offentliga insatser genom att motsätta sig utvärderingar eller genom att motarbeta utvärderingar som ändå förekommer. Motkrafter kan vägra ställa upp för intervjuer om insatsernas implementering och effekter eller ställa upp för intervjuer men redovisa fakta på ett skevt eller felaktigt sätt.

Motkrafter kan försvåra att *utvärderingens rön* sprids på ett effektivt sätt och att dessa rön tas tillvara och nyttjas i beslutsprocesser. Samma sak kan sägas om rön från revision och enkel uppföljning. Detta kan ske genom att motkrafter helt enkelt struntar i att sprida utvärderingsrapporter. Det kan också ske genom att motkrafter enbart väljer ut och sprider sådana rön som talar mot sådant som de ogillar eller talar för sådant som de gillar.

Därmed har vi gått varvet runt. Motkrafter kan uppträda i alla faser av offentligt beslutsfattande. Men självfallet kan också drivkrafter uppträda i alla dessa faser.

Motkrafter kan också lämna *en annan typ av bidrag* som på ett mycket *dju- pare plan* är relevanta för offentlig debatt och handlande. Motkrafter kan påvisa vad som är tabu att hävda och göra i vissa kulturer trots att inga formella förbud föreligger. De kan klarlägga osynliga informella normer i kulturer som gör att vissa saker inte kan sägas eller påstås utan mycket svåra negativa sanktioner för



Figur 2.2 Barriärer i policyprocessens input-sida

Källa: Bearbetning efter Hisschemöller, 1993.

den som säger eller påstår. De kan påvisa offentliga lögner, som medvetet sprids för att gynna vissa maktgrupper.

Olika aktörskategorier tenderar att vara särskilt angelägna om att påverka det som sker under policyprocessens tidiga skede. Hisschemöller (1993) hävdar att det finns olika stadier av barriärer i politikens ”input-sida”. Det finns barriärer som hindrar ett önskemål från att bli ett krav till det politiska systemet, ett krav till det politiska systemet från att bli en politisk fråga och en politisk fråga från att bli en fråga på beslutsfattarnas dagordning (figur 2.2).

Flera olika arbetssätt kan användas för att utöva påverkan: (1) opinionsbildningsinsatser såsom möten, flygblad, insändare, namninsamlingar och demonstrationer, (2) konsultationer, som inbegriper uppvaktningar hos berörda politiker och myndigheter, (3) att vara remissinstans i utredningar och (4) att utföra egna studier.¹⁶ Motkrafter tenderar att tillämpa olika strategier i olika stadier av policycykeln (tabell 2.2):

Lobbyister är aktiva i olika faser av policycykeln för att försöka påverka politikens inriktning och genomförande. Lobbyism innebär att intressegrupper i organiserad form muntligen framför sina åsikter till byråkratiska och politiska makthavare. Lobbyism förekommer sedan länge i stor omfattning i USA men även i Europa. Här är lobbyism ett etablerat sätt för intresseorganisationer att kommunicera med politiska och administrativa beslutsinstanser. Som ett resultat av detta är lobbyverksamheten noggrant reglerad. I Sverige har lobbyism traditionellt varit begränsad, men har blivit vanligare i takt med att banden mellan de politiska partierna och olika intresseorganisationer blivit svagare. Exempel på sådana traditionella band som försvagats på senare år är exempelvis de mellan LO och socialdemokraterna, Lantbrukarnas Riksförbund och centern samt näringslivet och moderaterna. Sverige använder traditionellt ett omfattande skriftligt remissförfarande. Detta innebär att intresseorganisationer uppmanas att lämna skriftliga remissvar på utredningar och förslag. Därmed har de inte samma självklara behov av att på egen hand bedriva lobbyism. Remissförfarandet är ganska långsamt vilket i en tid med snabbare politiskt beslutstempo skapar ett behov av alternativa kanaler som lobbyism. Däremot är det inte den organiserade politiken,

¹⁶ Charles Tilly (2006) har i boken ”Regimes and Repertoires” beskrivit de olika metoder som organisationer använder för att vinna inflytande (motståndarnas strategier).

Tabell 2.2 Motkrafternas strategier i olika stadier av policycykeln

Stadium i policycykeln	Exempel på möjliga strategier för motkrafter
1. Problemupptäckt	Sätta fokus på andra problem. Försvåra faktainsamling.
2. Problemanalys	Förhindra att vissa frågor diskuteras. Snedvridda diskussionen. Förvridda fakta. Förneka eller bagatellisera problem. Övedriva negativa effekter av trafiksäkerhetsåtgärd (t ex åtgärdskostnader). Underskatta möjligheter.
3. Utformning av intervention	Verka för att symboliska beslut fattas. Verka för undantag.
4. Implementering	Förhindra effektivt genomförande. Försena insatserna. Verka för knapp resurstilldelning för genomförandet. Motverka införande av ny teknik som underlättar genomförandet.
5. Förstärkning	Offentligt kritisera intervention och implementering. Kräva att interventionen modifieras eller avskaffas.
6. Utvärdering, revision	Motsätta sig utvärdering. Verka för svaga utvärderingar och och uppföljning otydlig uppföljning.
7. Spridning och användning av utvärdering	Nonchalera eller ifrågasätta utvärderingens resultat. Förneka utvärderingens slutsatser.

med remissförfaranden och långa beslutsvägar genom utredningar som skapat behov av mer lobbning, utan ett i grunden förändrat samhälle där politiken idag fungerar annorlunda än tidigare. Det svenska systemet med remissrundor och intresseorganisationer knutna till partier innebär att de organisationer som står utanför systemet har mindre möjlighet att påverka.¹⁷

En central studie om lobbyismen i Sverige är Gunnar Falkemarks verk "Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten".¹⁸ Falkemark analyserar olika lobbygruppers försök att sätta sin prägel på ett antal viktiga trafikpolitiska beslut: Öresundsbrofrågan, Dennispaketet i Stockholm och Göteborgsöverenskommelsen. Falkemarks slutsats är att det inom trafikpolitiken finns många exempel på intressekamp och manipulation.¹⁹

¹⁷ Denna del om lobbyism är en bearbetning efter wikipedia.se

¹⁸ Falkemark, 1999.

¹⁹ En generell analys av lobbyismen i den politiska beslutsprocessen i Sverige har gjorts av Bengt och Sture Lindmark i boken "Handbok för påtryckare – så fungerar den politiska beslutsprocessen".

Textruta 2.1 Lobbyism riktad mot riksdagens trafikutskott

Trafikutskottet är ett av de mest utsatta utskotten i riksdagen när det gäller uppvaktningar av utomstående aktörer. Trafikutskottet kontaktas huvudsakligen av företag, organisationer och enskilda personer. Lobbyism förekommer ofta i samband med infrastrukturbeslut, exempelvis vägbyggnadsprojekt. Påverkan utövas genom telefonsamtal, e-mail, brev, inbjudningar till seminarier och debatter, uppvaktningar av enskilda medlemmar i trafikutskottet, uppvaktningar av regeringspartiernas representanter i trafikutskottet, uppvaktningar av oppositionens representanter i trafikutskottet samt uppvaktningar av hela trafikutskottet.

Påtryckningar i trafiksäkerhetsfrågor förekommer relativt sällan. Enskilda medlemmar av trafikutskottet uppger att de förekommer ”ungefär två gånger i månaden”, ”två-tre gånger per år”, ”fyra gånger per år”. En medlem i trafikutskottet uppger att ”lobbyism finns i trafikpolitiken men inte i trafiksäkerhetspolitiken.” En annan medlem säger följande: ”Under den tid som jag suttit i trafikutskottet har jag blivit uppvaktad i ett antal olika frågor. Kan dock inte säga att det handlat om trafiksäkerhetsfrågor i någon högre utsträckning. Med undantag möjligen för MC-frågorna. Det har varit organisationerna själva som tagit kontakt i de fall jag varit med, d.v.s. de har inte gått via inhyrda konsulter.”

Nedan följer andra kommentarer från medlemmar i trafikutskottet rörande förekomsten av lobbyism i trafiksäkerhetspolitiken:

- Det är svårt att separera frågor som gäller trafik och frågor som gäller trafiksäkerhet. Frågorna går hand i hand.
- Sveriges Motorcyklister (SMC) har aktivt försökt påverka trafikutskottet att ändra utformningen av mitträcken.
- Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund var tidigare en aktiv lobbyist när det gällde EU-moped.
- Motormännen är en tuff lobbyist.
- Cykelhjälmsfrågan har under senare år inte tagits upp av utomstående aktörer.

Källa: Korta telefonintervjuer med tio ordinarie medlemmar av riksdagens trafikutskott. På begäran redovisas svaren anonymt.

3

MOTKRAFTER MOT SÄNKNING AV HASTIGHETSGRÄNS

3.1 Bakgrund

En sänkning av hastighetsgränsen är en åtgärd som kan bidra till en lägre medelhastighet i vägtrafiken och därmed bidra till att minska antalet omkomna och allvarligt skadade. I detta kapitel granskas de motkrafter som förhindrat en sänkning av hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim på en olycksdrabbad väg i Uppsala län.

Väg 288 i Uppsala län

Väg 288 är en mycket viktig förbindelse mellan Uppsala och nordöstra Uppland. Den har stor betydelse för lokala transporter, för godstransporter, för arbetspendling

Tabell 3.1. Dödade i vägtrafiken efter år och hastighetsgräns (exklusive sjukdomsfall)

Källa: Jan Ifver, Vägtrafikinspektionen

År	Dödade efter hastighetsgräns					
	30 km/tim	50 km/tim	70 km/tim	90 km/tim	110 km/tim	Totalt
1996	4	102	146	201	55	508
1997	6	98	136	192	74	507
1998	1	121	125	183	62	492
1999	6	125	147	214	44	536
2000	8	119	171	223	43	564
2001	7	139	159	197	49	551
2002	4	118	152	217	41	532
2003	8	108	159	211	43	529
2004	5	108	152	164	51	480
2005	4	97	130	179	30	440
2006	5	87	151	168	34	445
Totalt	58	1222	1628	2149	527	5584



Den 27 februari 2007 kolliderade två bussar på väg 288 i Uppsala län. Sex personer dödades i olyckan. Foto: Uppsala Nya Tidning.

och för fritids- och turistnäringen i regionen. Vägverket har fastställt hastighetsgränsen till 90 km/tim på väg 288. Vägen är mycket olycksdrabbad. I februari 2007 inträffade en frontalkollision mellan två bussar i linjetrafik på väg 288 som ledde till att sex personer dödades och 20 personer fick föras till sjukhus.²⁰ Bussolyckan ledde fram till en diskussion om att påskynda ombyggnaden av delar av väg 288 till en mötesfri väg.²¹ Hastighetsgränsen har inte sänkts. På huvuddelen av vägen gäller fortfarande 90 km/tim trots att denna hastighet enligt Vägverket Konsult inte är lämpad för vägstandarden.²²

²⁰ Svenska Dagbladet, 2007a.

²¹ Enligt gällande länsplan ska sträckan vara mötesfri senast år 2015.

²² På den del som har lägst standard är hastigheten nedsatt till 70 km/tim.

Textruta 3.1 Beslutsgång för höjning och sänkning av hastighetsgränsen på det statliga vägnätet

I det svenska regelverket för hastighetsgränser finns för närvarande (2007) två bashastigheter, 50 km/tim inom tätbebyggt område och 70 km/tim utanför tätort.

Vägverket kan höja hastighetsgränsen från 70 km/tim till 90 km/tim eller 110 km/tim på väg utanför tätort. (Vägverket kan även sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim.)

Länsstyrelsen kan lokalt sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim.

Länsstyrelsens beslut om sänkning av hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km tim kan överklagas. Ärendet går då vidare till Vägverket.

Källor: Svensson och Summerton, 2007 samt intervju med Leif Byman, Länsstyrelsen i Uppsala län.

Fastställandet av hastighetsgränser på det statliga vägnätet i Uppsala län

År 2006 gjorde Vägverket Region Mälardalen en hastighetsöversyn på hela det statliga vägnätet i regionen. Möjligheten att sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim på olycksdrabbade vägar och vägsträckor analyserades. Denna analys ledde emellertid inte till någon sänkning av hastighetsgränsen på väg 288.

Länsstyrelsen har haft möjligheten att sänka till 70 km/tim på delar av vägen men har inte utnyttjat den möjligheten fullt ut.

Frågan om en sänkning av hastighetsgränsen på väg 288 har aldrig kommit upp på länsstyrelsens agenda. Enligt Leif Byman, länsråd vid länsstyrelsen i Uppsala län, är det inte rimligt att länsstyrelsen själv skulle ta upp frågan eftersom länsstyrelsen inte har något primäransvar för trafiksäkerheten i länet.²³

”Vi sitter inte inne med primärkunskap som gör att vi själva skulle ta initiativ till en förändring som skulle vara betingad av trafiksäkerhetsskäl. Att länsstyrelsen i oträngt mål skulle ta trafiksäkerhetsinitiativ känns kanske

²³ Leif Byman, länsråd, Länsstyrelsen i Uppsala län beskriver länsstyrelsens engagemang i väg- och trafikmiljöfrågor på följande sätt: ”Länsstyrelsen utgår från den långsiktiga vägplan som löper fram till 2015. Det är Vägverket centralt som driver det arbetet och i den processen är länsstyrelsen remissinstans till Vägverket. Framför allt kommer länsstyrelsen in i vägfrågorna när genomförandefasen närmar sig. Då handlar det om fysisk planering och planeringsfrågor som gäller hänsynstaganden till olika intressen i den fysiska miljön, t ex olika former av riksintressen såsom miljöintressen och försvarsintressen med mera. Länsstyrelsen är mycket inblandad i intressesammanvägningen. Likaså i miljökonsekvensbeskrivningarna för vägprojekt. I det tidiga skedet när man gör prioriteringarna och upprättar de långsiktiga planerna är länsstyrelsen inte någon operativ aktör.”

inte helt naturligt för oss. I så fall skulle vi göra en självständig bedömning av trafiksäkerheten kontra alla andra aspekter och den kompetensen har inte vi inom länsstyrelsen. Vi är beroende av den kompetens som finns inom framför allt Vägverket men även polisen är en viktig kunskapskälla. Skrivelser från allmänheten är också viktiga.”²⁴

Enligt Leif Byman framstår en sänkning av den tillåtna hastigheten till 80 km/tim som naturligare än en sänkning till 70 km/tim.

”Det hade kunnat initiera ett inspel om en sänkt hastighetsgräns på väg 288 där 90 kan upplevas som väl hög hastighet och 70 som en orimligt låg hastighet.”²⁵

Förstudie av väg 288²⁶

På uppdrag av Vägverket Region Mälardalen utförde Vägverket Konsult år 2005 en förstudie av en olycksdrabbad sträcka av väg 288.²⁷ Nedan följer en sammanfattning av denna förstudie.

Den studerade vägsträckan mellan Hov och Gimo är 2,7 mil lång och berör två kommuner i Uppsala län, Uppsala kommun och Östhammars kommun. Vägbreddens varierar mellan sju och elva meter och den skyltade hastigheten är 90 km/tim längs större delen av sträckan.²⁸

Vägverkets stickprovsmätningar av hastigheten vid flera punkter längs väg 288 visade att medelhastigheten uppgick till 88,5 km/tim för de studerade punkterna. Den uppmätta trafikmängden vid olika mätpunkter på sträckan uppgick till mellan 3 600 och 5 300 fordon per dygn. Andelen tunga fordon uppgick till cirka 8 procent längs hela sträckan.

Studien slog fast att vägen har en låg standard i förhållande till den skyltade hastigheten. Vägen har bitvis dåliga siktsträckor och sidoområdet är inte trafiksäkert. För oskyddade trafikanter finns det få gångpassager med god säkerhet. Förutsättningarna för att gå längs vägen är dåliga. Bitvis ligger bostadshus mycket nära vägen.

Trafiksäkerheten håller låg standard. Olycksmässigt ligger väg 288 mellan Hov och Gimo något högre än normalvärdet. Mellan 1997 och 2004 skadades

²⁴ Intervju med Leif Byman, Länsstyrelsen i Uppsala län.

²⁵ Intervju med Leif Byman, Länsstyrelsen i Uppsala län.

²⁶ Vägverket, 2005. Vägverket genomförde sammanlagt tre förstudier på väg 288 mellan Uppsala och Östhammar. De övriga sträckorna var Uppsala – Hov och Gimo – Östhammar.

²⁷ Förstudie är ett första steg i vägplaneringsprocessen och ska utgöra ett underlag för fortsatt arbete. Under förstudien genomförs ett tidigt samråd, vanligen i form av ett informationsmöte. Allmänhet och myndigheter ska på ett tidigt stadium få information och möjlighet att lämna synpunkter på planerade åtgärder. Efter att förstudien varit ute på remiss fattar Vägverket beslut om vilka åtgärder som ska utredas vidare.

²⁸ Ett kortare parti mellan Alunda och Gimo har mycket låg standard och hastigheten är därför nedsatt till 70 km/tim.

49 personer i samband med trafikolyckor på väg 288. Sex personer omkom, 16 personer blev svårt skadade och 27 personer blev lindrigt skadade enligt polisens rapporter.²⁹ Det innebär att antalet dödade på väg 288 döda ligger över normalvärdet för liknande vägar. Gruppen fotgängare har utsatts för flest dödsolyckor. Följande faktorer har haft en negativ inverkan på trafiksäkerheten:

- Många utfarter, cirka 225 stycken
- Många korsningar med låg siktstandard
- Smal vägsektion och sidoområden med varierad standard
- Bristfällig standard i plan och profil
- Få lämpliga omkörningssträckor
- Få säkra passagemöjligheter för oskyddade trafikanter.
- Många busshållplatser
- Viltstängsel i begränsad omfattning³⁰

Studien konstaterade att inpendlingen till Östhammars kommun uppgår till cirka 1 600 personer per dag medan utpendlingen uppgår till strax under 2 900 personer per dag. Busslinje 886/811, som trafikerar sträckan Östhammar-Uppsala, är en av Uppsala läns mest utnyttjade busslinjer.

För utvecklingen av Östhammars kommun finns, slog studien fast, ett behov av att snabbt kunna transportera sig mellan Uppsala och Östhammar. För boende längs vägen finns behov av att göra kortare resor, passera längs och tvärs vägen till service eller busshållplatser. Jord- och skogsbruket har också transportbehov längs och tvärs vägen.

Vägens transportkvalitet bedömdes i studien hålla låg standard. Biltrafikens hastighet på vissa partier är högre än väggeometrin tillåter, det finns få omkörningssträckor med god sikt och många utfarter och anslutningsvägar förekommer längs hela sträckan. Förstudien konstaterade att medelhastigheten är hög men att hastighetsfrågan ändå inte bör ses som en central fråga:

”Trots den bristfälliga vägstandarden är medelhastigheten relativt hög (88,5 km/tim) vid de tre mätpunkter som har analyserats. Resultatet tyder dock på att hastigheten inte bör vara en av huvudfrågorna i denna studie.”

Förstudien slog fast att det behövs en åtgärdsstrategi som:

- medför färre utfarter
- ger säkrare korsningar
- ger en bättre vägstandard
- möjliggör säkra omkörningar

²⁹ Viltolyckorna inte inräknade.

³⁰ Noterbart är att förstudien inte analyserade trafiksäkerheten ur ett krockvåldsperspektiv.

- ger säkra passager för oskyddade trafikanter (längs och tvärs vägen)
- medför bättre tillgänglighet för alla trafikantgrupper
- förbättrar standarden/tillgängligheten till kollektivtrafiken

Förstudien föreslog att sträckan mellan Hov och Gimo byggs om till en mötesfri landsväg för att dels förbättra förutsättningarna för regional utveckling genom ökad framkomlighet, dels förbättra trafiksäkerheten.

Under rubriken åtgärdsstrategier diskuterades fyrstegsprincipen som innebär att åtgärder ska analyseras i följande ordning:

1. Åtgärder som påverkar transportbehovet och val av transportsätt.
2. Åtgärder som ger effektivare utnyttjande av befintligt vägnät.
3. Vägförbättringsåtgärder.
4. Nyinvesteringar och större ombyggnadsåtgärder.

Åtgärderna i de olika stegen behöver inte ses som alternativa utan kan vara komplement till varandra. Resultatet kan därför bli en kombination av åtgärder från de olika stegen.

Under steg 1 – påverka transportbehov och transportsätt – slog studien fast att enbart åtgärder inom detta steg skulle innebära riktade insatser för att förbättra och förstärka kollektivtrafiken.

Under steg 2 – effektivare utnyttjande av befintlig väg – sades följande om hastigheten:

”Trafiksäkerheten kan till en viss del förbättras genom att sänka hastigheten. Åtgärden medför dock längre restider (försämrad framkomlighet) och förväntas ha låg efterlevnad. Längre restider är ett hinder för att kunna genomföra åtgärder i steg 1. Åtgärder i steg 2 löser inga problem varför de inte vidare utvecklas i denna förstudie.”

Under steg 3 – vägförbättringsåtgärder – sades följande:

”Vägsträckans grundproblem kan lösas till viss del genom åtgärder inom befintligt vägområde. Den standard som kommer att användas på övriga sträckor mellan Hov och Uppsala är mötesfri landsväg eller ”2+1 väg”. Denna vägtyp, tillsammans med åtgärder i steg 1, bedöms uppfylla de olika behov som trafikanterna har för den aktuella sträckan.”

Olika alternativa lösningar, inklusive nollalternativ, diskuterades i studien. En sänkning av hastighetsgränsen fanns emellertid inte med bland dessa alternativa lösningar.

3.2 Vilka aktörer utgör motkrafter?

Följande aktörer har utgjort motkrafter mot en sänkning av den tillåtna hastigheten på väg 288.

1. Uppsala kommun och Östhammars kommun. Uppsala kommun och Östhammars kommun har en tydlig preferens för att hastighetsgränsen på väg 288 ska vara 90 km/tim. Kommunerna är mycket viktiga remissinstanser till Vägverket och länsstyrelsen.³¹ Kommunernas synpunkter väger tungt när beslut fattas om vilka hastighetsgränser som ska gälla:

”Det man beslutar om lokalt kan leda till att trafiksäkerhetsintresset prioriteras bort. Det finns politiker som blundar för befintlig trafiksäkerhetskunskap. Jag önskar att politikerna skulle vara mera ödmjuka för problemen. Det är oftast kommunerna som motsätter sig sänkningar till 70 km/tim.”³²

Kommunerna är dock inga enhetliga motkrafter. Det tycks finnas skillnader mellan tjänstemännens och politikernas syn på hastighetsgränser. Mats Svensson, trafikchef vid gatu- och trafikkontoret i Uppsala kommun, säger följande:

”När hastigheten på en vägsträcka uppfattas som för hög går vi ofta på säkerhetsargumentet. Kommunen som helhet har ibland en annan syn än gatu- och trafikkontoret. Kommunens grundsyn är att det viktigaste är att lätt och snabbt kunna ta sig till och från sin arbetsplats. God framkomlighet uppfattas generera mest välfärd.”

2. Vägverket Konsult. Vägverket Konsults förstudie av väg 288 rekommenderade inte sänkt hastighetsgräns trots att studien konstaterade att vägen håller en låg säkerhetsnivå.

3. Vägverket Region Mälardalen. Vägverket Region Mälardalen är den part som har att göra en samlad bedömning av hur avvägningen mellan trafiksäkerhet och andra intressen ska göras. I intressesammanvägningen för väg 288 har framkomlighetsintresset vägt tyngre än trafiksäkerhetsintresset. Detta kan förklaras av att det inom Vägverket inte bara finns ”nollvisionärer” (trafiksäkerhetsingenjörer) utan även ”vägbyggare” (trafikingenjörer) som ser positivt på höga hastigheter.

³¹ I de kommunala och regionala strukturerna påträffas motkrafter både på tjänstemannasidan och bland politiker. ”Egentligen är det politikerna som ska göra avvägningarna men i praktiken är det vi tjänstemän som gör en stor del av avvägningen eftersom det är vi som tar fram beslutsunderlag” (intervju med Mats Svensson, Uppsala kommun).

³² Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

De senare, som prioriterar hög framkomlighet, har varit mera inflytelserika än ”nollvisionärerna”.³³

4. Länsstyrelsen i Uppsala län. Länsstyrelsen i Uppsala län har inte nyttjat alla sina formella möjligheter att sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim på delsträckor av väg 288.

5. Polisen i Uppsala län. Polisen i Uppsala län har inte verkat för sänkt hastighetsgräns på väg 288 med motiveringen att det skulle leda till försämrad efterlevnad av trafikreglerna.

6. Upplands Lokaltrafik (UL). UL har som huvudman för kollektivtrafiken i Uppsala län inte föreslagit sänkt hastighetsgräns på väg 288.

7. Regionförbundet i Uppsala län. Inte heller Regionförbundet i Uppsala län, som har ett övergripande ansvar för planeringen av vägtrafikinvesteringar i Uppsala län, har artikulera någon önskan om sänkt hastighetsgräns på väg 288.

3.3 Motkrafternas argument mot sänkta hastighetsgränser

Nedan följer en återkonstruktion av explicita och implicita argument som har använts mot att sänka den nuvarande hastighetsgränsen på 90 km/tim till 70 km/tim på väg 288.

I ljuset av Hirschmans kategorier dominerar argument av typen Jeopardy (“det skulle hota andra värden”). Något mindre roll spelar argument av typen Futility (“det skulle inte leda till önskat resultat”). Det förekommer också argument av typen NIMBY (“sänkt hastighet är bra men det skall vi inte ha just här hos oss utan på andra platser”) och Fel styrstrategi.

Vi inleder med jeopardyargumenten:

1. *Arbetspendlingsargumentet*. Väg 288 är pulsådern i Östhammars kommun. Den har utomordentligt stor betydelse för inpendlare och utpendlare. Om hastighetsgränsen sänktes skulle detta drabba pendlarna hårt. Detta jeopardyargument betonas av lokala politiker i Östhammar men även av andra intressenter i Uppsala län.

”God framkomlighet är avgörande för att det inte ska bli för lång restid till Uppsala. När det handlar om arbetspendling går smärtgränsen för en arbetsresa vid ungefär en timme. Med tanke på trafikintensitet och väg-

³³ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

standard kan man tycka att 90 är väl mycket på vissa ställen på väg 288. Men att sänka till 70 är varken rimligt eller trovärdigt.”³⁴

”Med tanke på trycket på arbetspendling är 288 en svår väg att sänka från 90 km/tim till 70 km/tim. En sådan sänkning har inte diskuterats. Vägen har god standard och har relativt goda siktsträckor. Trafiksäkerhetsintresset går i och för sig före arbetspendlingsintresset. Om olycksutvecklingen hade varit annorlunda hade vi tagit en fjant om att sänka hastighetsgränsen på väg 288.”³⁵

”Även om en lägre hastighet ger en begränsad tidsförlust anses den inte vara acceptabel för pendlare och företag.”³⁶

2. *Näringslivsargumentet.* Företrädare för Östhammars kommun lyfter fram näringslivsargumentet mycket tydligt. Väg 288 är viktigt för inpendling till företag men även för företagens distribution av varor.

”Väg 288 är viktigt för näringslivet i Östhammars kommun. Det finns ett antal större företag i kommunen. En omfattande inpendling sker för personal- och kompetensförsörjning. Sandvik Coromant i Gimo är Uppsala läns största privata arbetsgivare. Allt som produceras i företag skickas till Belgien för vidare distribution därifrån. Detta innebär mycket transporter till Arlanda.”³⁷

”Väg 288 är jätteviktig för den regionala utvecklingen. När det gäller väg 288 har regional utveckling vägt tyngre än övriga intressen.”³⁸

3. *Regional integration och förstoring kräver maximal hastighetsgräns på vägarna.* Det är viktigt för Östhammar att kunna vara en del av en större geografisk arbetsmarknad i Uppsala län. Detta värde skulle hotas om lägre hastighetsgräns infördes på väg 288.

4. *Sänkt hastighetsgräns är negativt för turistnäringen.*

”Turismen är en stor näring i Östhammar. Det finns ca 5 000 fritidshus i Östhammars kommun. Turisterna betyder mycket för handeln och näringslivet. Goda och snabba transportförbindelser ökar Östhammars attraktionskraft ur ett turistperspektiv.”³⁹

³⁴ Intervju med Jacob Spangenberg, kommunalråd (c), Östhammars kommun.

³⁵ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

³⁶ Intervju med Rolf Åkerlund, Vägverket Region Mälardalen.

³⁷ Intervju med Jacob Spangenberg, kommunalråd (c), Östhammars kommun.

³⁸ Intervju med Mario Rivera, Vägverket Konsult.

³⁹ Intervju med Jacob Spangenberg, kommunalråd (c), Östhammars kommun

Turismen skulle med andra ord skadas om hastighetsgränsen sattes lägre. Även detta är ett tydligt jeopordyargument.

5. *En attraktiv busstrafik förutsätter snabba busstransporter.*

”En attraktiv busstrafik kräver snabba och säkra vägar.”⁴⁰

6. *Sänkt hastighetsgräns leder till att vissa pendlare avstår från att resa med buss.*

”Om restiden med direktbussen mellan Östhammar och Uppsala skulle öka med tio minuter så är det absolut inte bra för framkomligheten. Vissa personer skulle förmodligen avstå från att pendla med buss.”⁴¹

7. *Sänkt hastighetsgräns leder till att folk flyttar från Östhammars kommun.*

”Man vill överlag behålla 90-standarderna. Annars skulle det bli en orimlig pendlingsituation. Det upplevs inte som realistiskt att åka i 70 km/tim. Om hastigheten begränsas till 70 km/tim kanske många skulle flytta. Det handlar ju om en ganska lång sträcka till Uppsala, sju mil.”⁴²

Samtliga sju argument som hittills redovisats är av följande typ. ”En sänkning av hastighetsgränsen skulle få konsekvenser, självklart; dessa konsekvenser skulle drabba andra värden än trafiksäkerhetsvärdet; dessa andra värden står så högt på vår värdeskala att en sänkning av hastighetsgränsen inte bör komma till stånd.” Argumenteringarna följer därmed strukturen i ett jeopordyresonemang.

Vi vänder oss nu till argumenteringar av typen futilitet.

8. *Sänkt hastighetsgräns leder till fler trafikbrott.* Om inte hastighetsgränserna accepteras av trafikanterna blir resultatet ett stort antal lagöverträdelser. Om efterlevnaden av hastighetsgränsen är alltför dålig har man inte vunnit någon säkerhet.

”Polisen kan motsätta sig en lägre hastighetsgräns med motiveringen att man kör ju redan för fort på den här vägen och om hastighetsgränsen sänks då blir det ännu fler som gör sig skyldiga till trafikbrott. Polisen har ett antal regelöverträdelser under en dag och vill minska antalet regelbrott per dag.”⁴³

⁴⁰ Intervju med Mats Svensson, Uppsala kommun.

⁴¹ Intervju med Jacob Spangenberg, kommunalråd (c), Östhammars kommun.

⁴² Intervju med Leif Byman, länsstyrelsen i Uppsala län.

⁴³ Intervju med Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef, NTF.

9. *Sänkt hastighetsgräns kommer inte att respekteras.*

”Det spelar ingen roll vad som står på skylten. Att sätta upp en skylt med en ny hastighetsgräns räcker inte. Att enbart begränsa hastigheten till 70 km/tim är ingen bra lösning. Det skulle inte fungera. Människor vill komma till och från sina arbeten på ett snabbt sätt.”⁴⁴

10. *Så länge inte allt för många dödsolyckor inträffar på väg 288 behöver hastighetsgränsen inte sänkas.*

”Ett förväntat antal minskade olyckor kan inte motivera en hastighets-sänkning. Hastighetssänkningar motiveras av hur många färre dödade som man kan uppnå genom sänkningen och hur mycket koldioxidutsläppen minskar. Vägverket räknar effektivitet i förhållande till förre dödade. Det är bättre att sänka hastighetsgränsen där det får effekt än att sänka där det är enkelt att sänka. När det gäller sänkningar av hastighetsgränsen måste vi gå på sannolikheten för att allvarliga olyckor ska inträffa. Vi sänker hastighetsgränsen på vägsträckor där vi ser att olyckorna riskerar att höjas.”⁴⁵

Det finns också en NIMBY-argumentering i materialet. Strukturen på ett sådant argument är så här: Sänkta hastighetsgränser är bra men det ska i första hand inte ske på min bakgård utan där borta.

11. *Det finns farligare vägar med fler olyckor där man i första hand bör sänka hastighetsgränsen.*

”Det finns vägar i Region Mälardalen som har betydligt sämre säkerhetsstandard och högre olyckstal än väg 288. Det finns otroligt många vägsträckor som har liknande förhållanden som väg 288. Vi kan inte ta alla dessa vägar på en gång för att allmänheten skulle bli rasande. Stora delar av vägnätet är inte anpassat till nollvisionen. Om vi ser på krockvåld och hastigheter på ett konsekvent sätt skulle vi få ändra hastighetsgränserna på majoriteten av vägarna. Vi får istället fokusera på de vägar där det finns störst behov, främst utifrån konfliktpunkter med oskyddade trafikanter och där det finns störst acceptans för sänkningar. Vi jobbar med sannolikhetskalkyler.”⁴⁶

Det finns också ett argument i materialet av typen Fel styrstrategi. Strukturen är så här: Vi bör inte införa lägre hastighetsgränser utan i stället se till att den nuvarande hastighetsgränsen hålls; detta kan ske genom bruk av trafiksäkerhetskameror. Så här:

⁴⁴ Intervju med Mario Rivera, Vägverket Konsult.

⁴⁵ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

⁴⁶ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

12. *Fler trafiksäkerhetskameror är viktigare än sänkt hastighetsgräns.*

”Om det hade varit 70 km/tim på sträckan där olyckan inträffade hade bussarna ändå inte hållit hastighetsgränsen. Ett bättre alternativ är att sätta upp hastighetskameror för att få förarna att hålla 90 km/tim och åstadkomma en jämn trafikrytm för att få ned omkörningsbehovet. Trafiksäkerhetskameror är ett effektivare sätt att få en lugnare trafikrytm och att minska den faktiska hastigheten. Vägverket vill behålla 90 km/tim på väg 288. Vägverket vill få alla att respektera hastighetsgränsen.”⁴⁷

Övriga argument:

13. *I väntan på ombyggnad av väg 288 måste man acceptera en låg säkerhetsnivå på vägen.* Detta argument har inte formulerats explicit utan implicit. Att utreda möjligheten att sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim, innan väg 288 byggts om till mötesfri väg, har inte föreslagits av någon systemutformare i Uppsala län.

14. *Det finns ingen bred acceptans hos allmänheten för att sänka hastighetsgränsen.*

”Om man bara ensidigt betonar säkerheten får man inte acceptans från allmänheten. Hela trovärdigheten för trafiksäkerhetsarbetet skulle få en knäck och den politiska uppbackningen skulle minska.”⁴⁸

15. *Att sänka hastighetsgränsen från 90 km/tim till 70 km/tim är ett allt för stort mentalt steg.* Det är lättare att få acceptans för en sänkning från 90 km/tim till 80 km/tim.

16. *Ingen har föreslagit sänkt hastighetsgräns.* Mats Johannesson från Vägverket Region Mälardalen säger att ”i de diskussioner vi har haft om väg 288 har frågan om sänkt hastighetsgräns inte kommit upp.” Sture Jonsson, informationschef vid Uppsala Lokaltrafik, UL, konstaterar att det inte har inkommit några synpunkter från bussresenärerna i hastighetsfrågan:

”UL har inte fått någon feedback från bussresenärer när det gäller den nuvarande hastighetsgränsen på väg 288. Ingen har kommit till oss med förslag på sänkt hastighet.”

Inte heller bussentreprenören KR-trafik, vars bussar kolliderade vid den stora olyckan på väg 288 i februari 2007, har tagit upp frågan om behovet av sänkt hastighetsgräns.

⁴⁷ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

⁴⁸ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

17. *Östhammars infrastrukturmässiga underlägsenhet måste kompenseras.* Politiker i Östhammars kommun anser att Östhammar har en infrastrukturmässig underlägsenhet gentemot resten av kommunerna i Uppsala län. Politikerna pekar på att alla kommuner i Uppsala län, förutom Östhammar, har järnvägsförbindelser. Östhammar har heller ingen motorväg. Därför måste Östhammar ”kompenseras” genom högsta möjliga framkomlighet på väg 288.

3.4 Motkrafternas arbetssätt

Östhammars kommun och Uppsala kommun, som är de främsta motståndarna till sänkt hastighetsgräns på väg 288, har utövat påverkan genom att fungera som remissinstanser till Vägverket Region Mälardalen och Länsstyrelsen i Uppsala län. Huruvida de påverkat genom lobbyism är svårare att fastställa.

3.5 Sammanfattning och analys

Sju motkrafter identifierades i denna fallstudie om val av hastighetsgräns på väg 288 i Uppsala län. Samtliga sju motkrafter är systemutformare. Vägverket Region Mälardalen har tillsammans med Uppsala kommun och Östhammars kommun bildat kärnan i en regional intresseallians för hög framkomlighet.

Fallstudien illustrerar hur motkrafter i en region kan påverka avvägningen mellan olika transportpolitiska mål till nackdel för trafiksäkerhetsintresset.

Sammanlagt identifierades 17 argument från motkrafter. Argumenten fördelades på följande sätt:

Jeopardy:	7
Futility:	3
Perversity:	-
NIMBY:	1
IMBY:	-
Fel styrstrategi:	1
Övriga argument:	5

Huvuddelen av dessa argument har en tydlig koppling till stadiet ”problemanalys” i policycykeln.

Kommunernas framgångsrika arbete för att förbättra trafiksäkerheten i tätort står i stark kontrast till deras förhållningssätt till trafiksäkerheten på det statliga vägnätet, i synnerhet när det gäller hastighetsgränser. I den egna tätortstrafiken agerar kommunerna i linje med nollvisionen och försöker begränsa hastig-

hetsgränsen till 30 km/tim, t ex i bostadsområden och vid skolor. Men utanför den egna tätorten agerar kommunerna som motkrafter till nollvisionen och argumenterar för hastighetsgränser som inte är kompatibla med nollvisionens säkerhetsfilosofi.⁴⁹

”Det är en paradox att kommunerna verkar för att begränsa hastigheterna i tätort. Samtidigt argumenterar de starkt för maximal framkomlighet på det statliga vägnätet. Att verka för 30 i bostadsområden är publikfriande, man vinner röster på det.”⁵⁰

Detta fenomen kallar vi för kommunernas Janusansikte i trafiksäkerhetspolitiken. Det är ett exempel på IMBY (In My BackYard) i svensk trafiksäkerhetspolitik; ökad trafiksäkerhet ska tillämpas på den egna ”bakgården” d.v.s. den egna tätortstrafiken, men inte utanför.

Kapitlet illustrerar även en bristande trafiksäkerhetsvilja inom Vägverket Region Mälardalen.

Trafikingenjörerna (”vägbyggarna”) har prioriterat hög framkomlighet framför hög trafiksäkerhet. Trafiksäkerhetsingenjörerna (”nollvisionärerna”) i verket har inte varit inflytelserika.

Motkrafter liknande de som identifierades i denna fallstudie har påvisats även i andra delar av landet. I sin studie av aktörers syn på hastighetsgränser i Östergötlands län fann Svensson och Summerton (2007) att det är svårt att genomföra lägre hastighetsgränser på vägar som har betydelse för pendlingsresor mellan olika tätorter.

Det övergripande målet för Sveriges transportpolitik är en samhällsekonomiskt effektiv transportförsörjning. Detta mål innebär att transport- och restider kan avvägas mot miljö-, trafiksäkerhets- och fordonskostnader. Om myndigheter och politiker skulle göra denna avvägning på ett mera konsekvent sätt borde de verka för att medelhastigheten på alla typer av landsvägar sänks med cirka 10 km/tim.⁵¹

⁴⁹ Nollvisionens krockvåldsfilosofi visar att bilarnas hastighet inte får överskrida 70 km/tim vid en frontalkrock mellan två personbilar (Levin och Forward, 2007).

⁵⁰ Intervju med Rolf Åkerlund, Vägverket Region Mälardalen.

⁵¹ Uppgiften baseras bland annat på en beräkning gjord av Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef, NTF.

MOTKRAFTER MOT LAG OM CYKELHJÄLM

4.1 Bakgrund

Det finns cirka sex miljoner cyklisterna i Sverige. Cyklisterna är oskyddade i trafiken och löper därför större risk att skadas eller dödas än till exempel bilister. Statistiskt sett har cyklisterna 3-4 gånger högre risk att dödas i trafiken än personbilsförare eller personbilspassagerare (Björketun och Nilsson, 2007). Cyklisterna svarar för ungefär tre procent av det totala trafikarbetet men cirka 8 procent av antalet dödade (Vägverket, 2003). Tre fjärdedelar av alla cykelolyckor med allvarliga personskador är singelolyckor.

Omkring 12 000 cyklisterna i Sverige behöver varje år söka läkarvård. Av dessa har cirka en tredjedel drabbats av skallskador.⁵² Det finns därtill ett stort mörkertal när det gäller skallskador som uppkommer till följd av cyklisternas singelolyckor.

Mer än 70 procent av de cyklisterna som omkommer i vägtrafiken dör på grund av huvudskador.⁵³ Studier av Olycksgruppen vid Norrlands universitetssjukhus i Umeå visar att cykelhjälmen har en skadereducerande effekt med omkring 40 procent (Björnstig *et al.* 1992, Wahlberg *et al.* 1994).

För att reducera antalet dödade och svårt skadade cyklisterna är användande av cykelhjelm⁵⁴ en viktig åtgärd. Behovet av en generell cykelhjälmslag har bland annat påtalats i riksdagens nollvisionsbeslut 1997⁵⁵ men någon sådan lag har ännu inte införts.⁵⁶ Riksdagens och regeringens position har varit att den frivilliga användningen av cykelhjelm måste öka innan ett obligatorium kan bli aktuellt.

Användningen av cykelhjelm har ökat från cirka 4 procent 1989 till cirka 25 procent år 2006.⁵⁷ Cykelhjälmsanvändningen uppvisar mycket stora regionala skillnader, från 50-60 procent i Stockholm⁵⁸ till under 10 procent i Malmö (Nolén, 2007). Enligt Vägverkets senaste trafiksäkerhetsenkät (2006) anser cirka 53 procent av de tillfrågade mellan 15 och 74 år att det borde vara obligatoriskt att bära hjälm vid cykling. 1991 var siffran 39 procent (Vägverket, 2006). Erfarenheter

⁵² Källa: Sixten Nolén, Vägtrafikinspektionen.

⁵³ Källa: Sixten Nolén, Vägtrafikinspektionen.

⁵⁴ Cykelhjälmen, gjord av frigit, dök upp i den svenska marknaden i slutet av 1970-talet.

⁵⁵ I början av 1990-talet ville tjänstemän inom Trafiksäkerhetsverket (TSV) göra en framställning om behovet av en lag om obligatorisk användning av cykelhjelm. Men det fanns ett visst motstånd mot detta i TSVs ledning och styrelse.

⁵⁶ Från och med den 1 januari 2005 är det obligatoriskt för barn under femton år att använda cykelhjelm vid färd med tvåhjulig cykel.

⁵⁷ Nolén, 2007.

⁵⁸ Närmare 65 procent av pendlingscyklisterna använder hjälm i Stockholm. På enskilda stråk uppgår hjälmanvändningen till 80 procent (källa: www.cykelframjandet.se).

av cykelhjälmslagstiftning kommer främst från Australien där de flesta delstater införde en cykelhjälmslag i början av 1990-talet (Nolén och Lindqvist, 2003).

Detta kapitel handlar om de motkrafter som aktivt verkat mot en generell cykelhjälmslag.

4.2 Vilka aktörer utgör motkrafter?

Cykelfrämjandet och Svenska Cykelsällskapet har båda varit motståndare till en lag om obligatorisk cykelhjälmsanvändning.⁵⁹ Motstånd har även artikulrats av polisen och Polisförbundet.

”Polisen är en viktig motkraft i trafiksäkerhetsarbetet. Polisen motsatte sig cykelhjälmslag eftersom man hävdade att man inte kunde övervaka en sådan lag.”⁶⁰

Det finns samhällsdebattörer som har uttalat sig mot en cykelhjälmslag med motiveringen att en sådan lag innebär att staten begränsar den personliga friheten och nedtonar det personliga ansvaret.⁶¹

Enligt Monica Öhman, ordförande i riksdagens trafikutskott mellan 1994 och 2002, var riksdagens trafikutskott under denna period delat i frågan om cykelhjälmslag. De kvinnliga medlemmarna i utskottet ställde sig mera positiva till en cykelhjälmslag än de manliga medlemmarna.⁶²

Under hösten 2006 deklarerade infrastrukturminister Åsa Torstensson (c) i en intervju i Svenska Dagbladet att hon inte tänker driva frågan om att införa hjälm tvång för alla (Careborg, 2006).⁶³

Trots att Vägverket sedan 1990-talet officiellt har förespråkats en cykelhjälmslag kan det finnas motkrafter inom Vägverket:

”Det finns inget äkta engagemang för cykelhjälm inom Vägverkets ledning. Frågan har inte fått speciellt stor plats. Det har inte kommit någon tydlig signal från högsta ledningen. Om man hade tagit seriöst på frågan hade man t ex uppmanat alla anställda som cyklar till jobbet att använda cykelhjälm. Eller så hade man kunnat sponsra inköp av ny cykelhjälm.”⁶⁴

⁵⁹ Däremot är de positiva till ökad cykelhjälmsanvändning.

⁶⁰ Intervju med Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef, NTF.

⁶¹ Detta resonemang utvecklas i Mats Ekelunds bok ”Varning – livet kan leda till döden” (Ekelund, 1999).

⁶² Intervju med Monica Öhman, NTF. Enligt Monica Öhman har ungefär halva (s)-gruppen i trafikutskottet varit mot en cykelhjälmslag. ”I trafikutskottet fanns det inga starka motkrafter mot cykelhjälmslag. Det handlade om att vi som var för en hjälmlag vek ner oss.”

⁶³ Hennes företrädare Ulrica Messing (s) hade en mera positiv inställning till cykelhjälmslag.

⁶⁴ Anonym intervju källa.

”En hel del personer inom Vägverket har inte på sig cykelhjälm när de cyklar till jobbet. Ändå är vi en myndighet som arbetar för en ökad cykelhjälmсанvändning. Hur är det då med alla andra i samhället?”⁶⁵

4.3 Motkrafternas argument mot en cykelhjälmslag

Motkrafternas argumenteringar mot att stifta en lag om obligatorisk cykelhjälm är i övervägande grad av typen Jeopardy (”det skulle hota andra värden”). En mindre roll spelar argument av typen Futility (”det skulle inte leda till önskat resultat”). Det förekommer också perversitetsargument mot en lag om cykelhjälm. Vi inleder framställningen med jeopardyargumenten, fortsätter sedan med futilitets-motive-ringarna och avslutar med perversitetstankegångar och övriga argument.

1. *En cykelhjälmslag leder till minskat cyklande.* Cykelfrämjandet och Svenska Cykelsällskapet anser att en cykelhjälmslag skulle leda till en minskning av cykeltrafikarbetet.

”Om en tvingande cykelhjälmсанvändning uppfattas som ett hinder för cyklandet finns risk för att cyklandet minskar, vilket strider mot Cykelfrämjandets mål. Bakomliggande orsaker som kan pekas ut är att frisyren förstörs och problem med att förvara hjälmen när man parkerat cykeln. Cykelfrämjandet har tagit lärdom från Australien där man sett negativa effekter på cykelåkandet efter att en liknande lag infördes. Cykelåkandet minskade radikalt, ca 60 procent, efter ett halvår.”⁶⁶

”Skälen till att folk skulle avstå från att cykla tror vi är kopplat till att många cyklister anser att det är krångligt med själva användandet av hjälmen. Det ses som en försvarande omständighet. Svårigheten med att ha tillgång till hjälmen är en annan aspekt.”⁶⁷

Enligt Svenska Cykelsällskapet kan en hjälm lag leda till att många kommer att sluta cykla helt. Dessutom blir det svårare att få fler att börja cykla.

2. *En cykelhjälmslag är negativt för folkhälsan.*

”Vi tror att cyklandet skulle minska om man tvingade folk att använda hjälm, med risk för att folkhälsan skulle påverkas negativt som en konsekvens. Det handlar om folkhälsoperspektivet.”⁶⁸

⁶⁵ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

⁶⁶ Intervju med Sven Lindoff, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

⁶⁷ Intervju med Stella Fare, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

⁶⁸ Intervju med Stella Fare, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

3. *En cykelhjälmslag minskar den personliga friheten.* Att aldrig få cykla utan hjälm är ett stort ingrepp i den personliga friheten.

4. *Rättssystemet kan inte hantera hur många lagar som helst.* Inom det juridiska systemet – polisen, domstolarna, justitiedepartementet – finns en motvilja mot stiftandet av allt för många nya lagar som är svåra att hantera för rättsväsendet.⁶⁹

5. *Färre cyklar kommer att säljas.* Återförsäljare av cyklar fruktar att försäljningen av cyklar kommer att minska vid införandet av en cykelhjälmslag.

6. *En cykelhjälmslag är inte samhällsekonomiskt effektiv.* Om man måste välja mellan att fler använder hjälm eller att fler cyklar mer är det senare att föredra från samhällsekonomisk synpunkt. Enligt Svenska Cykelsällskapet görs aldrig några jämförande beräkningar av samhällets kostnader för alla som skulle sluta cykla (eller aldrig börja cykla) på grund av en cykelhjälmslag.⁷⁰

Här följer nu futilitetsargumenten:

7. *Det går inte att övervaka cykelhjälm användningen.* Polisen har motsatt sig en allmän cykelhjälmslag med argumentet att man inte har möjlighet att övervaka användningen av cykelhjälm. Tanken är att om ingen övervakning sker så kommer lagen att förlora en del av sin verkande kraft, med andra ord resultaten blir futila.

Enligt Matts-Åke Belin vid Vägverket har polisen varit den aktör som mest opponerat sig mot en allmän cykelhjälmslag.

”Polisen höll emot stenhårt. Anledningen var att en ny hjälmlag skulle kräva övervakning. Polisen ansåg att den hade så mycket annat att övervaka och att den inte skulle hinna med.”⁷¹

Även Svenska Cykelsällskapet anser att det skulle bli svårt att säkerställa att lagstiftningen efterlevs.

”I grunden är vi positiva till hjälm användning, vi tror dock att det kan bli svårt med efterlevnaden av lagen. Det skulle bli oerhört svårt för polisen att kontrollera hur cyklisterna lever upp till lagen. Det finns andra vägar att gå för att uppnå en säkrare cykeltrafik.”⁷²

⁶⁹ Se intervju med infrastrukturminister Åsa Torstensson i Svenska Dagbladet den 25 oktober 2006 (Careborg, 2006).

⁷⁰ Källa: www.svenska-cykelsallskapet.se

⁷¹ Intervju med Matts-Åke Belin, Vägverket.

⁷² Intervju med Jan-Åke Claesson, trafiksäkerhetsansvarig i Svenska Cykelfrämjandet. Enligt honom finns det en risk för att cyklandet skulle minska vid ökad polisövervakning.

8. *Många kommer att fortsätta att cykla utan hjälm även när det har blivit obligatoriskt.* De positiva effekterna av en hjälmlag är därför överskattade. De positiva effekter som en hjälmlag skulle medföra förutsätter att alla cyklister börjar bära hjälm men något sådant är orealistiskt.⁷³

Det finns också perversitetsargument mot en cykelhjelmslag.

9. *Lagstiftning minskar cykelhjälmsens goodwill.* Svenska Cykelsällskapet anser att det finns en risk att cykelhjälmsens goodwill undermineras av en cykelhjelmslag.

10. *Ökad cykelhjälmsanvändning kan leda till ökat risktagande i trafiken.*

”Människorna förändrar sin riskexponering när de uppfattar att farorna reducerats. Genom att stifta en lag om cykelhjälm istället för att överlåta beslutet till den enskilde, undergräver man den enskildes ansvar för sin egen säkerhet. Den signal man skickar blir i praktiken: 'Du behöver inte själv ta reda på risker och fatta egna beslut. Vi har redan tagit reda på riskerna och fattar besluten åt dig.' I förlängningen kan detta leda till att människor utgår från antagandet att allt som inte är förbjudet är ofarligt. Det blir helt enkelt inte lönt besväret att hålla sig informerad om risker, eftersom staten förmodligen redan har undersökt säkerhetsbetingelserna. Resultatet kan mycket väl bli att förekomsten av vårdslöst beteende ökar. (...) Om effekterna av nya säkerhetsregler på den enskildes beteende inte tas med i bilden finns det risk att olyckorna ökar i stället för att minska.”⁷⁴

En hjälmförsedd cyklist tenderar att inteckna en del av den säkerhetsmarginal som erhållits genom att cykla fortare och visa mindre hänsyn till omgivningen.⁷⁵

Argument baserade på Fel styrstrategi:

11. *Cyklisternas säkerhet förbättras bäst genom förbättrad cykelmiljö.*

”Nu minskar cykelolyckorna dramatiskt på vissa platser, exempelvis i Göteborg. Men det är inte på grund av hjälmanvändningen utan på grund av förbättrad cykelmiljö.”⁷⁶

Enligt Cykelfrämjandet är den nuvarande trafikmiljön det viktigaste hindret för en säker cykeltrafik. För att öka säkerheten vill Cykelfrämjandet att cykeltrafiken får större resurser, att cykeln integreras i trafiksystemet och planeringen, att fler

⁷³ Källa: svenska-cykelsallskapet.se

⁷⁴ Ekelund, 1990.

⁷⁵ Källa: www.svenska-cykelsallskapet.se

⁷⁶ Källa: www.svenska-cykelsallskapet.se

sammanhängande, säkra och trygga cykelvägar anläggs, att cykling på landsvägar görs säkrare, att väghållarens ansvar skärps och trafikreglerna förbättras, att efterlevnaden av trafikreglerna förbättras och att utvecklingen av säkrare och bekvämare cyklar stimuleras.⁷⁷

”Cykelfrämjandet har tagit en generell ställning mot en allmän cykelhjälm-slag med främsta argumentet att man bör satsa på andra åtgärder som syftar till att skydda cyklisterna i högre utsträckning än idag.”⁷⁸

Enligt Jan-Åke Claesson i Cykelfrämjandet ligger Sverige långt efter flera andra länder i övriga Europa ifråga om cykelvägarnas kvalitet och mångfald.

12. *Ökad cykelhjälm-användning främjas bäst genom information och utbildning.*

”Om kunskapsbristen är det avgörande problemet bör man informera snarare än att införa en tvingande lagstiftning. Information utan tvång bevarar individens autonomi och eget ansvar. Utan tvingande lagstiftning tillåts medborgarna använda information till beslut anpassade efter den egna situationens omständigheter.”⁷⁹

13. *Människor är mogna nog att själva inse att det kan vara förnuftigt att använda hjälm.*⁸⁰

Övriga argument:

14. *Australiens erfarenheter av cykelhjälm är inte relevanta för Sverige eftersom cyklandet i Australien är helt annorlunda än i Sverige.* I Australien är sportcykling mycket vanligt medan vardagscykling dominerar i Sverige.

”Cykelhjälm-lagen bygger på erfarenheter från Australien och från vissa delstater i USA varifrån Vägverket hämtat inspiration. Men där är cykeln inget fordon som människor använder till vardags utan cykeln är ett lek- och sportredskap för barn och ungdom. Människorna i dessa länder är till vardags framförallt hänvisade till bil. Vägverkets argumentation blir därför felaktig.”⁸¹

⁷⁷ Källa: www.cykelframjandet.se. Enligt Cykelfrämjandet drivs nollvisionen på fel sätt. I stället för att ”sätta hjälm på cyklisterna” bör man satsa på åtgärder i trafikmiljön.

⁷⁸ Intervju med Sven Lindoff, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

⁷⁹ Ekelund, 1999: 17.

⁸⁰ Intervju med Stella Fare, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

⁸¹ Intervju med Stella Fare, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet. Se även The European Cyclists Federations hemsida för information om Australiens erfarenheter av cykelhjälm: http://www.ecf.com/1305_1.

15. *Olika människor har olika riskexponering i trafiken och har olika nytta av en cykelhjälm.*

”Vissa människor är mer toleranta mot risker och därmed beredda att utsätta sig för större faror. Ingen kunskap i världen om skadesannolikheter räcker därför till att tala om huruvida en viss individ bör bära hjälm. Resultatet av en cykelhjälmslag blir att enskilda människor tvingas anpassa sig efter lagstiftarens åsikter om vilka risker som är lagom för genomsnittscyklisten. I sämsta fall är det lagstiftarens privata åsikt och eget val som blir styrande.”⁸²

16. *Hjälmanvändningen i Sverige är för låg för att motivera en ny cykelhjälmslag.*

17. *Det är de som cyklar minst som är mest angelägna om hjälm lag. De som cyklar mycket är inte lika högljudda.⁸³*

4.4 Motkrafternas arbetssätt

Cykelfrämjandets opinionsarbete i cykelhjälmfrasgan har huvudsakligen omfattat följande aktiviteter:

- Deltagande i debatter radio och TV.
- Författande av insändare och debattartiklar i dagspressen.
- Deltagande i remissförfarande i samband med att cykelhjälmfrasgan behandlades av riksdagen.
- Deltagande i paneldiskussioner och seminarier.⁸⁴

Enligt Stella Fare har inte Cykelfrämjandet haft någon genomarbetad strategi i sitt arbete mot en cykelhjälmslag. Hon betonar att det har handlat om punktinsatser. I avsaknad av ekonomiska resurser har Cykelfrämjandet inte utfört några egna studier i cykelhjälmfrasgan.

Svenska Cykelsällskapet har huvudsakligen förmedlat sina ståndpunkter i cykelhjälmfrasgan genom sin hemsida. Polisens ståndpunkter har förmedlats i samband med att polisen agerat remissinstans.

⁸² Ekelund, 1999: 17.

⁸³ Vid ett tillfälle under den allmänna motionstiden i riksdagen tog trafikutskottets dåvarande ordförande Monica Öhman upp en diskussion om cykelhjälm med den socialdemokratiska gruppen i trafikutskottet. Hon förklarade att hon ville ha en allmän cykelhjälmslag. Monica Öhman fick följande svar av en manlig kollega: ”Så säger alla när de fyllt 50 och slutat cykla” (intervju med Monica Öhman, NTF).

⁸⁴ Intervju med Stella Fare, f.d. ordförande i Cykelfrämjandet.

4.5 Sammanfattning och analys

I fråga om lag om cykelhjälm har de viktigaste motkrafterna varit polisen, Cykelfrämjandet och Svenska Cykelsällskapet. Vi har identifierat 17 argument mot en cykelhjälm lag enligt följande fördelning:

Jeopardy:	6
Futility:	2
Perversity:	2
NIMBY:	-
IMBY:	-
Fel styrstrategi:	3
Övriga argument:	4

15 argument kan relateras till stadiet ”problemanalys” i policycykeln medan två argument (”rättsväsendet kan inte hantera hur många lagar som helst” och ”det går inte att övervaka hjälmanvändningen”) kan relateras till stadiet ”implementering”. Polisen och cykelorganisationerna har i första hand utövat påverkan genom att agera remissinstanser till riksdagen och regeringen.

Polisen har motsatt sig en cykelhjälm lag med motiveringen att det inte finns resurser för övervakning. Det är möjligt att polisen skulle kunna förhålla sig på ett annat sätt till cykelhjälm lagstiftning om övervakningsresurserna ökade.

Cykelorganisationernas farhågor om att en allmän cykelhjälm lag automatiskt leder till ett minskat cyklande bör tas på allvar. En cykelhjälm lag skulle kunna leda till minskat cyklande i vissa åldersgrupper. För att bemöta detta argument skulle systemutformarna kunna utforma strategier som leder till att den frivilliga hjälmanvändningen ökar utan att cyklandet minskar. Exempelvis skulle systemutformarna kunna driva tydligare cykelhjälm kampanjer.

5

MOTKRAFTER MOT TRAFIKSÄKERHETSREFORMER FÖR MOPED- OCH MOTORCYKELTRAFIK

5.1 Bakgrund

Medan antalet dödsfall bland cyklister har stabiliserats eller minskat något under senare år, har dödsfallen bland tvåhjuliga motorfordon ökat. Mopedister och motorcyklister är oskyddade trafikanter som färdas i höga hastigheter och blandas med annan motortrafik. Mopedister och motorcyklister är de trafikantgrupper som löper störst risk att dödas i vägtrafiken (tabell 5.1).

I detta kapitel analyseras motkrafter för att åstadkomma reformer för en säkrare moped- och motorcykeltrafik.

Moped

I Sverige finns två huvudtyper av mopeder. Moped klass 1, som även kallas EU-moped, ska vara konstruerad för att köras i högst 45 km/tim. För att köra moped klass 1 krävs körkort för bil, traktorkort eller förarbevis. För att få förarbevis måste man vara 15 år och göra ett teoretiskt prov. EU-mopeden började säljas i Sverige år 1999. Moped klass II finns i två typer. Den EU-godkända typen ska vara konstruerad för att köras i högst 25 km/tim. Den andra typen kan köras i 30 km/tim. Enda kravet på föraren är en 15-årsgräns.

Antalet nysålda mopeder fördubblades mellan 2001 och 2006. Sedan 2004 säljs nästan enbart klass 1-mopeder. I slutet av 2006 fanns cirka 134 000 EU-mopeder i trafik, jämfört med cirka 100 000 året innan. Det finns cirka 90 000 klass II-mopeder i trafik (McRF 2007a).

Tabell 5.1 Dödsrisker i vägtrafiken för olika trafikantkategorier (2000-2004)

Källa: Björketun och Nilsson, 2007

Typ av trafikant	Risk att dödas (dödade per miljoner personkilometer)
Motorcyklist	0.076
Mopedist	0.039
Fotgängare	0.023
Cyklist	0.013
Personbil – förare	0.004
Personbil – passagerare	0.003

Under perioden 1996-2006 omkom i genomsnitt elva mopedister varje år (Vägtrafikinspektionen, 2007).

År 2005 dödades åtta mopedister och år 2006 dödades femton mopedister. Den största gruppen omkomna och svårt skadade är under 20 år. Antalet polisrapporterade svårt skadade mopedister har mer än fördubblats sedan 1998.

Var tredje klass 2-moped och var fjärde klass 1-moped har konstaterats vara trimmade. I åldersgruppen upp till 17 år omkommer nästan hälften på trimmade mopeder.

Inför EU-mopedens introduktion i slutet av 1990-talet yrkade Vägverket på körkort och 16-årsgräns. Enligt Vägverket skulle detta innebära en säkerhetsvinst.⁸⁵ Trots att även kommunikationsdepartementet gick på Vägverkets linje beslutade riksdagen att förarbevis och 15-årsgräns skulle gälla för EU-moped.⁸⁶ Trafikuskottet hade inför riksdagsbeslutet utsatts för starka påtryckningar från mopedbranschen.⁸⁷

”Mopedbranschen påtalade att EU-mopeden var betydligt svårare att trimma än klass 2-mopeden. McRF, mopedhandlarnas organisation, var den starkaste agitatorn. Det var McRF som var mest drivande och mest aktiv i argumentationen före riksdagens beslut om EU-moped. Trafikuskottet fattade ett beslut som gick emot Vägverkets och regeringens linje.”⁸⁸

Vägverkets trafiksäkerhetsdirektör Claes Tingvall kommenterar riksdagsbeslutet på följande sätt:

⁸⁵ Matts-Åke Belin beskriver Vägverkets strategi på följande sätt: ”Vägverket ville göra det svårare att köra tvåhjulingar, moped och motorcykel. Genom att ställa krav på körkort för EU-moped skulle man exkludera vissa personer från att börja köra moped. Vägverket ville ha så lite trafik som möjligt på tvåhjulingar. Man insåg att det var säkrare för unga människor att färdas i en bil istället för på en tvåhjuling. Att göra EU-moped till lätt motorcykel skulle innebära att ställa körkortskrav på EU-mopeden. Vägverket ville göra om systemet med klass 1 och klass 2. Vägverket ville få bort lätt motorcykel och EU-moped skulle bli lätt motorcykel, som i Danmark. Krav på körkort skulle ställas för EU-moped. EU-mopeden skulle kunna köras från 16 års ålder, med körkort. Ökade krav skulle ställas på EU-mopeden. För femtonåringar skulle klass 2-mopeden återstå (med maxhastigheter på 25 km/tim respektive 30 km/tim) utan krav på mopedkörkort. Att flytta åldersgränsen för att köra lätt motorcykel från 16 år till 18 år skulle leda till att det blev en så stor tröskel så att ungdomar skulle avstå från EU-moped och istället satsa på att skaffa sig ett körkort för bil” (intervju med Matts-Åke Belin, Vägverket).

⁸⁶ ”Innan ärendet gick till regeringen skulle en avstämning göras med den socialdemokratiska riksdagsgruppen. Medverkade gjorde bland annat kommunikationsminister Ines Uusmann. Ett par personer ur riksdagsgruppen sa att ”vi ska inte försvåra för ungdomen i glesbygd, vi ska inte försvåra för tonåringarna.” I denna avstämning föll hela det ursprungliga förslaget och ett nytt förslag togs fram” (intervju med Johan Lindberg, Sveriges Kommuner och Landsting).

⁸⁷ Introduktionen av EU-moped i Sverige i slutet av 1990-talet ifrågasattes inte av någon. ”Det var ingen diskussion överhuvudtaget om EU-mopedens introduktion i Sverige” (intervju med Monica Öhman, NTF).

⁸⁸ Intervju med Monica Öhman, NTF och f.d. ordförande i riksdagens trafikuskottet.

Textruta 5.1 Trimning

Av de mopedister som omkom under åren 1997-2002 hade över 40 procent trimmade mopeder. Andelen kan dock vara högre då uppgift om eventuell trimning saknades i nästan 40 procent av fallen (Vägtrafikinspektionen, 2007). År 2003 genomförde 16 NTF-förbund en granskning av mopedhandlare i syfte att ta reda på i vilken omfattning dessa hjälper sina kunder med trimning. Granskningen visade att en tredjedel av mopedhandlarna trimmar mopeder, säljer trimdelar eller ger råd om hur mopeden kan gå snabbare (NTF, 2003). Trimningen har sedan dess minskat markant. Trimsatser säljs numera av ett fåtal mopedhandlare men trimsatserna kan beställas på internet. Sveriges Motorcykelhandlares Riksförbund (SMR)⁸⁹ uppger i en avsiktsförklaring till Moped-OLA⁹⁰ att ”man vill slippa befatta sig med trimning”. SMRs målsättning är att inga medlemsföretag medverkar till att mopeder trimmas. I sin avsiktsförklaring till Moped-OLA förklarar Cykel- och Sporshandlarnas Riksförbund (CSR) att man vill främja lokalt samarbete mellan handlare och polis för att motverka trimning. Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF) säger sig kraftfullt ha tagit tag i frågan om trimning av mopeder. Sveriges Motorcyklister (SMC) vill påverka den Europeiska Motorcykelorganisationen att göra mopederna mera svårtrimmade (SMC, 2004). Sveriges Motorcykelhandlares Riksförbund (SMR) och Cykel Motor och Sportfackhandlarna (CMS) uppger att de arbetar för att stävja mopedhandelns medverkan till trimning av mopeder. I dagsläget har 27 handlare skrivit på ett avtal med SMR, CMS och NTF. I detta avtal lovar handlarna att aldrig trimma mopeder eller visa kunderna hur trimning går till samt ta hem trimdelar eller ge kunderna information om var dessa finns att tillgå.⁹¹

”I och med riksdagens beslut år 1998 blev EU-moped tillgänglig för femtonåringar. Detta finns i få andra länder. Mopedaktörerna slog blå dunster i riksdagsmännen.”

⁸⁹ SMR är en förening bestående av 69 svenska moped- och motorcykelhandlare. SMRs styrelse består av nio representanter från olika medlemsföretag.

⁹⁰ Förkortningen OLA står för Objektiva fakta, Lösningar och Avsikter. Vägverket initierade Moped-OLA år 2003 som en samverkansprocess mellan systemutformare med kopplingar till mopedtrafiken. Syftet har varit att etablera ett systematiskt samarbete för att åstadkomma en säkrare mopedtrafik. Tretton systemutformare har lämnat avsiktsförklaringar inom Moped-OLA (källa: www.vv.se).

⁹¹ Källa: www.ntf.se

EUs tredje körkortsdirektiv innebär att behörighetsåldern för EU-moped kommer att bli 16 år och att ett körkort kommer att krävas för att köra denna moped (McRF 2007b).

Motorcykel

Antalet registrerade motorcyklar i Sverige mer än fördubblades under perioden 1997-2006, från cirka 130 000 till cirka 270 000 motorcyklar (Vägverket 2007a).

År 1998 dödades 40 motorcyklister i trafiken och år 2006 dödades 55 motorcyklister. Nästan hälften av de 293 mc-förare som omkom från 2000 till och med 2006 dog i singelolyckor. Hälften av mc-förarna omkom på vägar med skyltad hastighet 70 km/tim. Fyra av tio omkomna mc-förare bedöms ha kört mer än 30 km/tim över den skyltade hastighetsgränsen. Trots att sportmotorcyklarna (försäkringsklasserna 7 och 8) utgör en mindre del av motorcyklarna i trafik är de påfallande ofta inblandade i dödsolyckor (Vägverket 2007a).

Säkerhetsarbetet för motorcyklismen inleddes på allvar 1975 då riksdagen antog en lag om obligatorisk hjälmanvändning för motorcyklister. Detta skedde efter påtryckningar från bland annat Sveriges Motorcyklister (SMC), MC-Nytt och Aktionsgruppen mot Motorcykelolyckor. Historiskt sett har emellertid motorcyklisternas organisationer agerat som motkrafter i förhållande till föreslagna trafiksäkerhetsreformer. SMC uppger exempelvis att organisationen har ”stoppat” följande åtgärder:⁹²

- År 1971 stoppades ett förslag om att begränsa motorcyklarnas maxhastighet till 70 km/tim.
- År 1976 stoppades kommunikationsdepartementets förslag om att förbjuda alla motorcyklar över 250 kubik.⁹³
- År 1982 stoppades ett förslag om att höja åldersgränsen för motorcyklar över 600 kubik till 20 år.
- År 1996 stoppades ett förslag om att höja åldersgränsen för lätt motorcykel till 20 år.

I Vägverkets ”Strategisk plan för trafiksäkerhet”⁹⁴ utpekas fyra prioriterade åtgärder för att åstadkomma en säkrare motorcykeltrafik: en mer ändamålsenlig

⁹² Källa: SMCs hemsida: www.svmc.se

⁹³ Stefan Björklund, f.d. journalist vid MC-Nytt: ”Kommunikationsminister Bengt Norlings utredning om motorcykelsäkerhet var full av felaktigheter. Han föreslog att man skulle begränsa cylindervolymen till 250 cc. MC-Nytt gjorde en motutredning i januari 1976. Det skapade en kraftig opinion mot regeringen inför valet 1976. Vi samlade in 110 000 namnunderskrifter mot förslagen och överlämnade dem genom 70 kurirer på motorcykel. De körde genom hela landet och överlämnade namnunderskrifterna till minister Norling” (intervju med Stefan Björklund).

⁹⁴ Vägverket, 2007.

utbildning, en systematisk övervakning,⁹⁵ en tydligare koppling till försäkrings-systemen⁹⁶ och en strategi för att komma bort ifrån de allra mest extrema formerna av motorcykelanvändning.

5.2 Vilka aktörer utgör motkrafter?

När det gäller mopedtrafik kan följande motkrafter identifieras:

1. Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF). 23 fordons- och tillbehörsleverantörer på den svenska moped- och motorcykelmarknaden är medlemmar i McRF.⁹⁷ Riksdagens beslut om 15-årsgräns och förarbevis för EU-moped föregicks av ett mycket aktivt och framgångsrikt lobbyarbete från McRFs sida. McRF ställer sig idag bakom förslaget på körkort för EU-moped men organisationen står fast vid sitt ursprungliga krav på att 15-åringar ska ha rätt att få köra EU-moped.

2. Den socialdemokratiska gruppen i riksdagens trafikutskott. Denna grupp utgjorde i samband med EU-mopedens introduktion i Sverige en avgörande motkraft eftersom den gick emot Vägverkets och regeringens förslag att införa körkort och 16-årsgräns för EU-moped. Idag tycks dessa politiker ha omprövat sitt ursprungliga ställningstagande:

”Tyvärr visade det sig att jag hade fel. EU-mopederna har blivit ett problem. Olyckorna med EU-mopeder har tagit en helt annan utveckling än vad vi trodde när riksdagen tog sitt beslut i frågan. Det blev mycket sämre. Jag är oerhört besviken på mopedbranschen. Den bedyrade att de nya mopederna var oerhört svåra att trimma. Men istället har mopedhandlarna erbjudit sig att trimma mopederna för 15-åringar så att dessa nu kan susa omkring i 80-90 km/tim. Vi hade en nära dialog med mopedhandelns branschorganisation. Det duger inte med dialog för det de har sagt till oss tidigare har de inte följt upp med handling. Tyvärr är det lagstiftning som krävs.”⁹⁸

⁹⁵ Befintliga trafiksäkerhetskameror fångar inte upp motorcyklarna eftersom de saknar registreringsskyltar på framsidan. Förarnas visir och hjälm gör att det är svårt att fastställa identiteten på den som har kört för fort.

⁹⁶ Under 2007 och 2008 kommer trafikförsäkringarna att ändras och premierna att öka kraftigt. Enligt Vägverket kommer premierna att mer än fördubblas från 2009. Den nya trafikförsäkringspremien kommer att göra att blir betydligt dyrare att använda de mest kraftfulla motorcyklarna.

⁹⁷ McRF samarbetar nära med Cykel Motor och Sporhandlarna (CMS), som samlar cirka 260 återförsäljare av mopeder samt Sveriges Motorcykelhandlars Riksförbund (SMR) som har ett sextiotal medlemmar.

⁹⁸ Intervju med Hans Stenberg, riksdagsledamot (s) och medlem i trafikutskottet. Citerad i Andersson (2003).

3. Mopedhandlare som säljer trimsatser och/eller trimmar mopeder.

”Det finns ett antal återförsäljare som säljer trimsatser, dock inte öppet. Detta är en motkraft i trafiksäkerhetspolitiken, en tydlig fiende.”⁹⁹

4. Importörer av lätttrimmade EU-mopeder från Kina. I Sverige finns ett tiotal sådana importörer. Ett allt större antal kinatillverkade mopeder importeras till Sverige. De kinatillverkade mopederna är betydligt billigare än andra mopeder. Importörerna av kinamopeder är inte medlemmar i McRF och McRF säger sig inte ha någon kontroll över importen.¹⁰⁰

5. Försäljare av trimsatser via internet. En sökning på Google visar att trimsatser säljs i Sverige via internet. Omfattningen på denna illegala handel är emellertid svår att bedöma.

6. Importörer av EU-mopeder ”i kartong”. Det finns importörer som levererar EU-mopeder i kartong till kunderna. De förväntas att på egen hand montera framhjul och bromsar (McRF 2007b). Risken för att monteringen inte görs på ett korrekt sätt är uppenbar. Exempelvis kan bromseffekten försämrats om bultarna inte är tillräckligt hårt åtdragna.

7. Enskilda personer (”brukare”) som opponerar sig mot ett striktare regelverk för mopedtrafiken:

”Ur ett brukarperspektiv finns tydliga motkrafter. Det räcker med att titta på vissa hemsidor för att inse detta. Motkrafterna är inte organiserade utan består av enskilda personer.”¹⁰¹

Vägverket genomförde under åren 1995-2003 enkäter om allmänhetens attityder i olika trafiksäkerhetsfrågor. Enkäten visade att 43 procent av de manliga mopedisterna i åldern 15-17 år helt eller delvis instämde i påståendet ”de nuvarande hastighetsgränserna är så låga att man måste ha förståelse för att de överskrids” (Vägtrafikinspektionen, 2007).

8. Föräldrar som trimmar mopeder åt sina barn. NTFs undersökningar har visat att det finns ett stort antal föräldrar som hjälper sina tonåringar med trimning.

⁹⁹ Intervju med Mats Johannesson, Vägverket Region Mälardalen.

¹⁰⁰ Ett exempel är tillverkaren ”Baution” som inte är medlem i McRF och som sålde 2 700 mopeder i Sverige under perioden januari-maj 2007. Mer än 5 000 andra mopeder importerades från Kina under samma period.

¹⁰¹ Intervju med Per Johansson, McRF.

Följande motkrafter kan identifieras när det gäller motorcykeltrafiken:

1. Sveriges Motorcyklister (SMC). SMC är med sina 70 000 medlemmar landets ledande organisation för motorcyklister. SMC motsätter sig vissa trafiksäkerhetsreformer såsom utökad trafikövervakning av motorcyklister och införande av nya trafikförsäkringspremier som gör det dyrare att använda de mest kraftfulla motorcyklarna.

2. Tillverkare och försäljare av sportmotorcyklar (klasserna 7 och 8). Dessa motorcyklar är inte dimensionerade för de hastighetsbegränsningar som finns på det svenska vägnätet.

3. Brukare (motorcykelförare) som inte respekterar trafikreglerna och/eller anser att de är felaktiga.

”Ur ett brukarperspektiv finns tydliga motkrafter. Det räcker med att titta på vissa hemsidor för att inse detta. Motkrafterna är inte organiserade utan består av enskilda personer. Det finns brukargrupper som hela tiden kör utanför gränserna. Det är långt från beslutsnivån ned till asfaltnivån. Avståndet till brukarna är för stort. Det är långt från SMCs styrelse ned till Nisse Karlsson i Älmhult. Det är svårt att nå ut till enskilda brukare i en organisation som är så stor som SMC. Bland vissa motorcyklister är det mycket snack om hur man ska köra utan att åka fast i trafiksäkerhetskameror. Det talas en hel del om elektroniska hjälpmedel för detta ändamål.”¹⁰²

Vägverkets senaste enkät om allmänhetens attityder i olika trafiksäkerhetsfrågor visade att 60 procent av manliga motorcyklister i åldern 20-24 år helt eller delvis instämde i påståendet ”de nuvarande hastighetsgränserna är så låga att man måste ha förståelse för att de överskrids”. I åldersgruppen 25-54 år instämde 54 procent av motorcyklisterna i detta påstående (Vägtrafikinspektionen, 2007).

4. Motorcykeltidskrifter som ifrågasätter trafiksäkerhetsreformer. Citatet nedan är hämtat från MC-Nytt:

”Myndighetspersoner missbrukar sin makt för att begränsa motorcyklismen i Sverige. ’Experter’ från Vägverket har kastat ur sig uttalanden som sedan snappats upp av dagspressen och blivit en alternativ sanning för mc-hatare och omedvetna. Dagspressen har på senare tid bedrivit en medveten skräckkampanj mot motorcykelåkning. Med hjälp av Vägverket har de spaltat upp felaktiga fakta för att visa hur farlig motorcykeln är.”¹⁰³

¹⁰² Intervju med Per Johansson, McRF.

¹⁰³ Ledare av Manfred Holtz i MC-Nytt, nr 6 2007.

Enligt Johnny Gylling, styrelsemedlem i SMC, ”ser man i motorfolkets tidningar artiklar där man skriver som om det fanns ett egenvärde i att se på myndigheterna som sina fiender.”¹⁰⁴

5. Hemsidor för motorcyklister som ensidigt betonar upplevelsen av höga hastigheter. Ett illustrativt exempel är sporthoj.com.

5.3 Motkrafternas argument

Nedan följer en återkonstruktion av explicita och implicita argument som har använts för att förhindra trafiksäkerhetsbaserade reformer för EU-mopedanvändningen i Sverige.

Inledningsvis följer jeopardyargumenten. Man menar framför allt att restriktioner hotar andra värden som är så betydelsefulla att de talar mot restriktioner.

1. Glesbygdsargumentet.

*”Att införa en 16-årsgräns för EU-moped är att skjuta över målet. Det är att ta ett storstadsperspektiv på mopedfrågan. Sverige är glest befolkat. Det är långa avstånd mellan byarna på landsbygden. En 15-åring behöver moped för att resa till fotbollsträningen eller för att komma till flickvännen. Moped är inte bara en leksak utan även ett nyttofordon. Vi kan inte nedvärdera 15-åringen.”*¹⁰⁵

2. Tillgänglighetsargumentet.

Inför riksdagens beslut om EU-moped år 1998 påtalade socialdemokrater i riksdagens trafikutskott att det skulle vara enkelt att börja köra EU-moped. De ville ha ”ett enkelt förfarande”¹⁰⁶ och därför avvisade de körkortskravet för EU-moped.

3. Rättviseargumentet.

*”Vi politiker tog upp en diskussion om EU-mopeden och kom fram till att vi ville undvika att skapa skillnader mellan ungdomar p.g.a. priset och regelverket. Det viktigaste argumentet för den socialdemokratiska riksdagsgruppen var att ge samma möjligheter åt alla ungdomar att på lika kunna köra moped. Socialdemokraterna var mest drivande men vi hade alla med oss i trafikutskottet.”*¹⁰⁷

¹⁰⁴ Intervju med Johnny Gylling. Citerad i Andersson, 2003.

¹⁰⁵ Intervju med Per Johansson, McRF.

¹⁰⁶ Intervju med Monica Öhman, NTF och f.d. ordförande i riksdagens trafikutskott.

¹⁰⁷ Intervju med Monica Öhman, NTF och f.d. ordförande i riksdagens trafikutskott.

4. Försäljningsargumentet.

Enligt detta resonemang skulle införandet av en 16-årsgräns för EU-moped minska försäljningen av EU-moped.

”Mopedhandlarna ville ha så lite krångel som möjligt. Mopedbranschen ville sälja så många mopeder som möjligt. Mopedbranschen hade ett kommersiellt intresse härvidlag.”

5. *Ungdomar bör börja köra moped så tidigt som möjligt för att få erfarenhet av trafiken och för senare kunna ta nästa steg med motorcykelkörkort och/eller bilkörkort.* Argumentet baseras på antagandet att det är positivt för ungdomars omdöme och mognad i trafiken att gradvis skolas in i olika stadier i transportsystemet.¹⁰⁸ En höjning av körkortgränsen för EU-moped från 15 år till 16 år skulle vara negativt för den gradvisa inskolningen.

Övriga argument:

6. *Trimningsargumentet.* I samband med EU-mopedens introduktion i Sverige uppgav mopedbranschen till riksdagens trafikutskott att EU-mopeden skulle vara svårare att trimma än andra mopedtyper. Mopedbranschen har senare erkänt att man förde trafikutskottet bakom ljuset i denna fråga.

7. *Säkerhetsargumentet.* Företrädare för mopedbranschen har ofta påtalat att sett till det ökande trafikarbetet blir det säkrare och säkrare att köra EU-moped.

”Mopedolyckorna har ökat men antalet mopeder har ökat ännu mer. Antalet mopeder har fördubblats de senaste fyra åren. Mopedtrafiken blir säkrare och säkrare. Vägverket bedriver skräckpropaganda och talar bara om det totala antalet dödade. EU-mopeden är lätt att köra rent tekniskt. Är man rätt klädd, använder hjälm på rätt sätt och kör på rätt sätt så är EU-mopeden ett trafiksäkert fordon och därför kan 15-åringar tillåtas köra.”¹⁰⁹

Nedan följer en återkonstruktion av argument som har använts för att motverka trafiksäkerhetshöjande reformer för motorcykeltrafiken.

Jeopardy:

1. *Utan höga hastigheter försvinner körglädjen.* Hastighetsbegränsande åtgärder minskar motorcyklistens frihet och körglädje.

¹⁰⁸ Intervju med Per Johansson, McRF.

¹⁰⁹ Intervju med Per Johansson, McRF.

Futilitet:

2. *Förbud löser inga problem.* SMC anser att sportmotorcyklar inte bör förbjudas i vägtrafiken eftersom förbud inte löser några problem:

”Förbud löser inga problem. Någon form av specialutbildning för att öka riskmedvetenheten är bättre.”¹¹⁰

Perversitet:

3. *Mitträcken utgör en trafiksäkerhetsfara för motorcyklister.* SMC protesterade initialt mot anläggandet av mitträcken eftersom man beförde att motorcyklisterna skulle bli ”strimlade”.¹¹¹ Organisationen påpekade att motorcyklisterna inte fick delta i planeringen av satsningen på mitt- och vajerräcken trots att dessa räckan är farliga för motorcyklister.¹¹²

4. *När risker i trafiken elimineras ökar risktagandet inom andra områden.*

”Om man omgärdar bil- och mc-trafiken med mer restriktioner uppfinner riskbenägna trafikanter nya riskfyllda verksamheter som försränning, bungyjumping och fallskärmshoppning från bergstoppar etc.”¹¹³

5. *Trafikförsäkringsreformen är kontraproduktiv och utgör ett stort hot mot motorcyklismen.* Enligt Jesper Christensen, generalsekreterare i SMC, är trafikförsäkringsreformen en ödesfråga för motorcyklismen i Sverige.

”Sveriges Motorcyklister, SMC, kan inte stillatigande sitta och se att motorcykelkörningen minskar, vilket blir resultatet av regeringens förslag till förändringar av trafikförsäkringen. Förslaget innebär att de som drabbas av personskada vid en trafikolycka helt ska ersättas ur trafikförsäkringen för sjukpenning och sjukersättning. Idag ersätter försäkringen den inkomstförlust som samhället inte betalar. Ökningen av trafikförsäkringen kan bli förödande för motorcyklismen i Sverige. Både motorcykeläkande och ägande kommer att minska. Kostnaderna för att äga ett tvåhjuligt fordon kommer att öka betydligt, vilket leder till minskad nyförsäljning. Andrahandsvärdet på begagnade fordon kommer att sjunka markant. Försäkringsreparationerna blir troligen färre eftersom det blir färre som kör och färre som har råd med vagnskadeförsäkringar. Reparationer och service kommer också att minska. Tillbehörssidan drabbas eftersom kunderna blir färre och saknar ekonomiskt utrymme. Anmälda stölder och

¹¹⁰ Källa: ”Sporthojar – måltavla för förbudsivrare”, AlltomMC.se, 2006-05-15.

¹¹¹ Även i Australien och Norge är motorcykelorganisationerna starka motkrafter mot mitträcken (intervju med Matts-Åke Belin, Vägverket).

¹¹² Svensson, 2006.

¹¹³ Intervju med Stefan Björklund.

olagliga körningar kan bli verklighet, eftersom motorcykelägare drabbas hårt ekonomiskt och respekten för lagstiftningen minskar. Skenförsäkringarna kommer tillbaka. Det kommer sannolikt att ge juridiska tvister om vem som ska betala skadorna; är det en trafikskada eller var personen sjuk innan? Värst drabbas förslaget de unga. SMC är övertygade om att ungdomar kommer att undvika att ta körkort av ekonomiska skäl, man har ändå inte råd att skaffa motorcykel eller bil. Fordonsentusiaster som äger flera motorcyklar kommer att tappa entusiasmen på grund av de dyra kostnaderna. Många motorcyklister äger även en bil och får därmed betala trafikförsäkringsskatt två gånger, trots att man bara kan köra ett fordon åt gången och bara få en sjukpenning.”¹¹⁴

NIMBY-argument:

6. *Motorcyklar är inte farligare än andra fordon.* Enligt SMC är biltrafik och motorcykeltrafik i princip lika trafiksäkra. Tidskriften MC-Nytt har påtalat att cyklister drabbas av mångdubbelt fler skullskador än motorcyklister och mopedister.

Fel styrstrategi:

7. *Trafiksäkerheten kan främjas utan att hastigheten begränsas.* Säker motorcykelkörning åstadkoms i första hand genom utbildning, rätt utrustning, en motorcykel i gott skick och säkra vägar. Sambandet mellan hög hastighet och allvarliga olyckor påtalas inte. I juni 2007 gav tidskriften MC-Nytt sina läsare följande säkerhetstips inför förestående semesterresor på motorcykel:

”Var vaksam och försök hålla dig skärpt trots den monotona körningen. Pausa med täta mellanrum eller när det behövs. Se till att äta, dricka, vila (eller sova) och göra dina naturliga behov. Håll blicken högt och långt fram för att kunna se farliga situationer innan det är för sent. Tillse att du har god sikt hela tiden. Undvik att ligga bakom stora fordon som skymmer sikten och se upp med döda vinkeln. Kör med goda marginaler och inte för nära andra fordon. Håll uppsikt bakåt, särskilt vid filbyten och inbromsningar.”¹¹⁵

Övriga argument:

8. *Det är en liten grupp av motorcyklister som missköter sig.* Den majoritet som sköter sig ska inte straffas för att en minoritet missköter sig.

”Olika motorcykelförare kör med olika risker. Det finns en grupp riskbenägna eller omdömeslösa personer som söker spänning och risker. Men

¹¹⁴ Källa: www.svmc.se

¹¹⁵ MC-Nytt, nr 6, 2007.

det är fel att automatiskt stämpla alla motorcyklister som farddårar. De som sköter sig ska inte straffas för att det finns de som inte sköter sig. Vägverket, regeringen och riksdagen måste visa större intresse för alla dem som sköter sig.”¹¹⁶

”Alla som kör motorcykel jagar inte adrenalinkickar. Ungefär tio procent av motorcyklistkollektivet kör sportmotorcykel, försäkringsklass 7 eller 8. Mindre än 10 procent av motorcyklisterna är riktigt farliga i trafiken.”¹¹⁷

5.4 Motkrafternas arbetssätt

Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF) utövade ett mycket aktivt påtryckningsarbete gentemot riksdagen inför dess beslut i frågan om åldersgräns och körkort för EU-moped. Medlemmarna i trafikutskottet uppvaktades intensivt av McRF. I avsaknad av en egen intresseorganisation utövade mopedförarna (brukarna) dock inga påtryckningar gentemot riksdagen.

Motorcyklisternas gemensamma intressen företräds huvudsakligen av Sveriges Motorcyklister (SMC) som har utövat påverkan gentemot myndigheter och politiker på flera sätt:

1. Informationsspridning via hemsidor, nyhetsblad och insändare i dagstidningar.
2. Informella träffar med företrädare för riksdagens trafikutskott. SMC har inbjudit trafikutskottets medlemmar till en årlig ”motorcykelkväll”.¹¹⁸
3. Deltagande i hearings och andra politiska möten. SMC har flera gånger inbjudits till riksdagen för att delta i möten rörande trafikförsäkringsreformen.¹¹⁹
4. Namninsamlingar. I december 2006 startade SMC en namninsamling mot den nya trafikförsäkringsreformen. Mer än 40 000 namnunderskrifter hade insamlats fram till juni 2007.

¹¹⁶ Intervju med Johnny Gylling, SMC.

¹¹⁷ Intervju med Per Johansson, McRF.

¹¹⁸ Temat för 2007 års träff var trafiksäkerhet. SMC förklarade på sin hemsida att ”kvällen är viktig för att dels visa vad motorcyklism handlar om, dels skapa ett nätverk mellan SMC, McRF, MCHK och riksdagen.”

¹¹⁹ Den 8 maj 2007 deltog SMC i ett möte anordnat av skatteutskottet. Den 10 maj 2007 talade SMCs generalsekreterare Jesper Christensen på en hearing om trafikförsäkringsreformen som anordnades av socialdemokraterna.

5. Författande av brev till politiker. SMC har skickat brev till alla företrädare för allianspartierna i skatteutskottet för att försöka förhindra dyrare trafikförsäkringar för motorcyklister.

6. Motorcykelmanifestationer. Motorcyklister har protesterat mot trafikförsäkringsreformen genom att i större grupp köra genom flera städer i Sverige.

Både Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF) och Sveriges Motorcyklister (SMC) har alltså använt lobbyistiska metoder för att utöva påverkan på beslutsfattare.

5.5 Sammanfattning och analys

Detta kapitel har identifierat starka motkrafter som har motverkat reformer för en säkrare moped- och motorcykeltrafik.

I fråga om EU-moped identifierades följande motkrafter: Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF), den socialdemokratiska gruppen i riksdagens trafikutskott, mopedhandlare som säljer trimsatser och/eller trimmar mopeder, importörer av lätttrimmade EU-mopeder från Kina, försäljare av trimsatser via internet och importörer av EU-mopeder ”i kartong”, enskilda brukare som motverkar trafiksäkerhetsreformer och föräldrar som trimmar mopeder åt sina barn.

Sammanlagt identifierades sju argument från motkrafter inom mopedtrafiken enligt följande fördelning:

Jeopardy:	5
Futility:	-
Perversity:	-
NIMBY:	-
IMBY:	-
Fel styrstrategi:	-
Övriga argument:	2

Alla dessa sju argument kan relateras till stadiet ”problemanalys” i policycykeln.

I fråga om motorcykel identifierades följande motkrafter: Sveriges Motorcyklister, tillverkare och försäljare av sportmotorcyklar, brukare (motorcykelförare) som inte respekterar trafikreglerna och/eller anser att de är felaktiga, motorcykeltidskrifter som ifrågasätter trafiksäkerhetsreformer och hemsidor för motorcyklister.

Åtta argument från motkrafter inom motorcykeltrafiken identifierades enligt följande fördelning:

Jeopardy:	1
Futility:	1
Perversity:	3
NIMBY:	1
IMBY:	-
Fel styrstrategi:	1
Övriga argument:	1

Alla dessa åtta argument kan relateras till stadiet ”problemanalys” i policy-cykeln.

Vägverket har fyra prioriterade åtgärder för att åstadkomma en säkrare motorcykeltrafik: ökad utbildning, övervakning, reformerade försäkringssystem och en strategi för att komma bort ifrån de allra mest extrema formerna av motorcykelanvändning. Det finns mycket starka motkrafter för de tre sistnämnda åtgärderna.

Motorcyklisterna är en stark och välorganiserad grupp. Kollektiva aktioner, upprop, namninsamlingar, debattartiklar, uppvaktningar av politiker är vanligt förekommande arbetssätt för att utöva påtryckningar. Mopedkollektivet är mindre och sämre organiserat. Sålunda finns det starkare motkrafter inom motorcykeltrafiken än inom mopedtrafiken.

Det är angeläget att närmare studera hur stort utbudet av trimsatser är bland mopedhandlarna, hur mycket trimsatser som säljs via internet och hur många EU-mopeder som importeras från Kina.

MOTKRAFTER MOT EN SÄKRARE TUNG LASTBILSTRAFIK

6.1 Inledning

Under de senaste tio åren har mer än tusen personer omkommit i olyckor där tunga lastbilar¹²⁰ varit inblandade. Antalet dödade i kollisioner med tunga lastbilar uppgick till 84 år 2006 och 71 år 2005.¹²¹ Det omkommer 3-4 gånger fler personer per körd kilometer med tung lastbil inblandad än med personbil eller lätt lastbil (Vägtrafikinspektionen, 2006).

Det finns flera orsaker till de trafiksäkerhetsproblem som är förknippade med den tunga trafiken. Förare av tunga lastbilar är sämre på att följa hastighetsgränser än personbilsförare. Cirka 75 procent av tunga trafikarbetet på det statliga vägnätet utträttas över hastighetsgränserna. För tunga lastbilar med släp har den genomsnittliga hastigheten ökat med över 5 km/tim på 70-vägar sedan 1996 (Vägtrafikinspektionen, 2006). En förhållandevis stor del av lastbilsförarna bryter mot såväl reglerna för arbets- och vilotider som mot last- och hastighetsbestämmelserna. Bilbältet används av färre än 40 procent av lastbilsförarna trots att det sedan 1999 är obligatoriskt för förare av tunga fordon att använda bilbälte (Kågeson, 2007). Trots att böterna för trafikförseelser har höjts är dessa böter fortfarande låga i jämförelse med länder som Norge och Tyskland. Verkställighetsreglerna för böter innehåller luckor.¹²²

Ambitionerna att förbättra trafiksäkerheten försvåras av att trafikarbetet med tung lastbil ökade med 20 procent från 1996 till 2005 (Vägtrafikinspektionen, 2006). Den snabba tillväxten av det långväga transportarbetet med lastbil är ett resultat av att de produktionskedjor som leder fram till slutliga produkter med tiden kommit att innehålla allt fler och längre transportlänkar. Flera faktorer förklarar denna utveckling:

- centralisering till färre och större anläggningar
- specialisering
- globaliseringen

¹²⁰ En lastbil med en totalvikt över 3,5 ton.

¹²¹ I genomsnitt dödas sju lastbilsförare per år och ett par hundra förare skadas i polisrapporterade olyckor.

¹²² ”Böter för trafikförseelser går inte att verkställa bland utländska förare i Sverige. Förarna kan i princip slänga böteslappen när de åker från polisen. I Tyskland är böterna högre och den tyska polisen släpper inte iväg förare som är skyldiga att betala böter” (intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag).

- tillkomsten av den inre marknaden inom EU
- outsourcing av verksamhet som inte anses vara en del av företagens kärnverksamhet
- kapitalrationalisering i syfte att förkorta tiden för leveranser och produktion
- avreglering av transportmarknaderna
- sjunkande transportkostnader¹²³

Sveriges Åkeriföretag är branschorganisationen för åkerier i Sverige och har cirka 10 000 medlemsföretag. I en avsiktsförklaring beträffande trafiksäkerhet slår man fast att trafiksäkerheten är ett prioriterat område:

*”Sveriges åkeriföretagare ska arbeta för en säkrare trafik. Trafiksäkerhetsarbetet kräver ett klart och tydligt ledarskap. De verksamma i åkerinäringen ska vara föredömen på detta område. (...) Sveriges Åkeriföretag ska: prioritera trafiksäkerhetsarbete och se det som ett ledningsansvar, ha en fastställd trafiksäkerhetspolicy, uppträda som föredömen i trafiken, tillse att förarna använder säkerhetsbälte, tillse att dagens lagar och regelsystem ska vara den lägsta ambitionsnivån för arbetet, låta rådande väglag, klimat- och väderförhållanden styra verksamheten och välja trafiksäker utrustning på nya fordon.”*¹²⁴

Sveriges Åkeriföretags målsättning är att alla åkeriföretag ska ha antagit en trafiksäkerhetspolicy senast år 2007. I mitten av 2007 hade minst 65 procent av åkeriföretagen registrerat en sådan policy. När det gäller bältesanvändning är målsättningen att bältesanvändningen bland förarna senast år 2007 ska bli lika hög som bland privatbilister. År 2006 använde drygt 32 procent av medlemsföretagens förare bälte. Ytterligare en målsättning för Sveriges Åkeriföretag är att andelen fordon och förare som inte har anmärkningar avseende hastighet, kör- och vilotider, alkohol och droger, lastsäkring och överlast kontinuerligt ska öka.¹²⁵

Det här kapitlet fokuserar på motkrafter som försvårar trafiksäkerhetsförbättringar inom dessa områden.

¹²³ Kågeson, 2007. De genomsnittliga transportkostnaderna har mer än halverats under de senaste 50 åren. Kostnadsreduktionen har varit särskilt stor för långväga transporter. Fallande transportpriser kan förklara ungefär halva ökningen av godstransporterna under de senaste årtiondena (Kågeson, 2007). Mats Forsgren, f.d. regiondirektör vid Vägverket: ”Jag reagerar när jag ser kor transporteras över hela landet eller till grannländer för slakt. Då är det något galeit. Vägverket har inte ifrågasatt det här. För att klara de transportpolitiska målen måste det ske en strukturförändring i transportarbetet.”

¹²⁴ Sveriges Åkeriföretag, 2007.

¹²⁵ Sveriges Åkeriföretag, 2007.

6.2 Vilka aktörer utgör motkrafter?

Följande aktörer utgör motkrafter för förbättringar av trafiksäkerheten inom den tunga lastbilstrafiken. En klar majoritet av motkrafterna verkar bland systemutformarna.

(1) Vissa transportköpare. De transportköpare som ensidigt fokuserar på prisbilden och som inte ställer krav på att transporter utförs på ett trafiksäkert sätt utgör motkrafter.

”Transportköparnas bristande efterfrågan på trafiksäkerhet är ett hinder. Transportköparna är inte beredda att ta de ekonomiska konsekvenserna av trafiksäkra transporter. Transportköparna fokuserar ofta hellre på priset än på den totala transportkvaliteten, inklusive trafiksäkerhet. Transportköparna säger att de tänker på trafiksäkerhet men i praktiken handlar det mesta om pengar och logistikfrågor och då ser man förbi trafiksäkerheten. Vissa åkerier som aktivt arbetar med trafiksäkerhet, t ex genom att kvalitets-säkra sig och installera trafiksäkerhetshöjande teknisk utrustning, tenderar att bli uppgivna när de ser att andra åkerier som inte bedriver ett aktivt trafiksäkerhetsarbete får uppdragen.”¹²⁶

Att kategorisera vissa transportköpare som motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken är inte en okontroversiell slutsats. Enligt Näringslivets Transportråd¹²⁷ kan inte transportköparna lastas för de trafikförseelser och olyckor som transportföretagen gör sig skyldiga till. När transportköparna köper tjänster från åkerierna förutsätter de att regelverket följs.¹²⁸ Ansvaret för att åkerierna utför trafiksäkra transporter kan inte vila på transportköparna eftersom transportköparna inte har någon möjlighet att kontrollera att åkeriföretagen respekterar trafikreglerna.¹²⁹

(2) Vissa utländska åkeriföretag som utför transporter till och från Sverige. Enligt Sveriges Åkeriföretags egna observationer är drygt 40 procent av lastbilarna på huvudvägarna i södra Sverige registrerade i andra länder.¹³⁰

¹²⁶ Intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag.

¹²⁷ Näringslivets Transportråd är en lobbyorganisation i transportpolitiska frågor som berör transportköparnas gemensamma villkor. Näringslivets Transportråd ingår i Svenskt Näringsliv. Huvudmän är tre branschorganisationer: Teknikföretagen, Skogsindustrin och Svensk Handel. Inom dessa organisationer finns så gott som alla svenska storföretag representerade.

¹²⁸ ”När åkerierna känner sig jagade och överväger att tumma på trafiksäkerheten för att vinna nya kontrakt måste de ha kurage och säga: vi klarar inte att utföra den här transporten på ett riktigt sätt?” (intervju med Lars Hallsten, Näringslivets Transportråd).

¹²⁹ Intervju med Lars Hallsten, Näringslivets Transportråd.

¹³⁰ Intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag..

”Svenska åkerier är utsatta för en enorm konkurrens. Detta är inte positivt från trafiksäkerhetssynpunkt. Rattonykterhet är ett större problem bland utländska förare som kör i Sverige än bland svenska förare. Merparten av de alkoholpåverkade förarna vid gränserna är av utländsk härkomst. Sveriges Åkeriföretag har ingen som helst möjlighet att påverka de utomnordiska åkerierna. Detta är en motkraft för trafiksäkerheten. Sveriges lönenivå är högre än många andra europeiska länder. Det leder till att det är lätt för utländska åkeriföretag att konkurrera med svenska företag. En harmonisering av transportkostnaderna i Europa skulle innebära att åkeriföretagen i Europa kan konkurrera på lika villkor och då skulle vi slippa problemet med cabotage.”^{131 132}

En företrädare för Vägverket konstaterar ”att nya internationella aktörer dyker upp i Sverige och skapar vissa problem.”

(3) Vissa enmansåkerier och lastbilscentraler. Det finns cirka 120 lastbilscentraler i Sverige med flera tusen förare. Dessa förare är inte anställda av lastbilscentralerna. Lastbilscentralerna kan i juridisk mening inte kräva att delägarna ska arbeta med trafiksäkerhet.¹³³

(4) ”Mindre seriösa åkerier”. Enligt Sveriges Åkeriföretag finns det mindre seriösa åkerier i Sverige som systematiskt överskrider hastighetsgränserna eller fuskar med kör- och vilotider för att få mer uppdrag. En företrädare för Vägverket säger följande:

”En motkraft är konkurrensen från mindre seriösa åkerier. Det finns företag som medvetet fuskar och/eller är vårdslösa med hastigheten, arbets- och vilotider och överlast. De större åkerierna försöker följa trafikreglerna så gott det går. Dessutom börjar de intressera sig för sparsam och säker körning och alkoholås. De ser till att fordonen är i bra skick. Tyvärr måste de konkurrera på en arena där det finns aktörer som inte tar regelverket lika seriöst. Det finns mindre seriösa åkerier i branschen som förstör för de mer seriösa. Åkerier med låga priser kan ha svarta löner och ett medvetet tånjande på regelverket, allt för att lättare få nya uppdrag. På det lokala planet kan det handla om små åkerier med ett fåtal bilar som ibland har kontoret på fickan. Dessa åkerier kan t ex syssla med uppdrag som att köra grus till ett bygge.”¹³⁴

¹³¹ Cabotage innebär att ett utländskt åkeri som utfört en transport till Sverige tar på sig ytterligare uppdrag i Sverige innan det återvänder. Åkeriföretaget ifråga behöver inte betala skatt för dessa extrauppdrag. Cabotage är tillåtet under fem dagar. Enligt Sveriges Åkeriföretag leder cabotage till att den svenska åkerinäringen utsätts för orättvis konkurrens.

¹³² Intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag.

¹³³ Anonym intervjukälla.

¹³⁴ Anonym intervjukälla.

”De åkerier som kan erbjuda det lägsta priset har ofta äldre fordon och tummar ofta på trafikreglerna och vilopauserna för chaufförerna. Nollvisionen hindras dagligen när man köper transporter och bara ser på priset.”¹³⁵

(5) Polisen. Polisen utnyttjar inte alla sina möjligheter att övervaka den tunga lastbilstrafiken:

”Fordon över 12 ton måste enligt EU:s regler vara försedda med hastighetsbegränsare. Det måste också nya fordon över 3,5 ton. Det förekommer dock att fordonsägare manipulerar hastighetsbegränsarna. Denna möjlighet skulle stängas om polisen i högre grad än i dag utnyttjade möjligheten att via fordonens färdskrivare kontrollera att det inte framförts i högre hastighet än den för fordonstypen tillåtna. För tunga lastbilar med släp kan man kontrollera att 80 kilometer i timmen inte överskridits.”¹³⁶

(6) Konsumenter.

”Trafiksäkra transporter kan bara skapas om alla aktörer i en hel transportkedja tar sitt ansvar. Vi konsumenter kanske inte kan fortsätta att kräva att få den nya TV:n levererad dagen efter beställningen.”¹³⁷

6.3 Motkrafternas argument

Motkrafternas argumenteringar mot ökade trafiksäkerhetsåtgärder för den tunga lastbilstrafiken är av typen Jeopardy (”det skulle hota andra värden”), Futility (”det skulle inte leda till önskat resultat”) och NIMBY men även andra slags resonemang förekommer.

Jeopardyargument:

1. *Man måste tumma på trafiksäkerhetsregler för att hinna i tid.* Snabba transporter är ett viktigare värde än trafiksäkerhet. Att till punkt och pricka följa hastighetsgränserna och regler för kör- och vilotider stjälar tid.

2. *Man måste tumma på vissa trafiksäkerhetsregler för att kunna erbjuda snabba och billiga transporter och därigenom få nya uppdrag.*

Futilitetsargument:

3. *Lastbilen är ett så stort och tungt fordon så föraren är säker utan bilbälte.*

¹³⁵ Intervju med Jan Sandberg, f.d. vd, Sveriges Åkeriföretag. Citat från Andersson, 2003.

¹³⁶ Kägeson, 2007: 149

¹³⁷ Intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag.

”Ifråga om bälte handlar det om attityder. Man tror att man sitter säkert i en stor och tung bil.”¹³⁸

4. *Böter för trafikbrott behöver man inte bry sig om (utomnordiska förare).* Bli utomnordiska förare bötfällda, för exempelvis fortkörning, kan de utan konsekvens strunta i att betala böterna.¹³⁹

”Utomnordiska chaufförer som kör i Sverige och svenska chaufförer är inte lika inför lagen. Polisen har exempelvis inte rätt att döma böter för fortkörning eller överlast. De utländska förarna får ett inbetalningskort som de kan kasta i diket utan uppföljning.”

5. *Ett policydokument för trafiksäkerheten i det egna åkeriet gör ingen skillnad.* En vanlig attityd i många åkerier är att en trafiksäkerhetspolicy för det egna åkeriet bara är ”ett papper” som inte har någon praktisk betydelse.

NIMBY-argument:

6. *Det är den utomnordiska lastbilstrafiken i Sverige som är det största trafiksäkerhetsproblemet.*

Övriga argument:

7. *”Lägst offert vinner”.*

”Transportköparna går efter principen lägst offert vinner. De åkeriföretag som arbetar aktivt med trafiksäkerhet har inte märkt av något större intresse för trafiksäkerhetsdelen i den produkt de erbjuder.”¹⁴⁰

8. *Tiden räcker inte för att hinna ta fram en trafiksäkerhetspolicy.* Detta argument är särskilt vanligt bland enmansåkerier som anser sig ha lite tid för ”pappersarbete”.

9. *Det ökande antalet lastbilar på de svenska vägarna är i sig inte negativt för trafiksäkerheten.* Fler lastbilar på vägarna kan kompenseras genom att åkerinäringen tar ett ökat trafiksäkerhetsansvar.

”Trafikarbetet för den tunga trafiken ökar. Vi ser positivt på att branschen får fler och fler uppdrag. Lastbilarna kör inte tomma utan det finns en efterfrågan. Trafiksäkerheten påverkas av det ökande trafikarbetet. Det innebär en press för åkerierna att bli ännu mer trafiksäkra. Branschens

¹³⁸ Intervju med anonym företrädare för Vägverket.

¹³⁹ Intervju med Jan Sandberg, f.d. vd, Sveriges Åkeriföretag. Källa: Andersson, 2003.

¹⁴⁰ Intervju med Jan Sandberg, f.d. vd, Sveriges Åkeriföretag. Citat från Andersson, 2003.

ansvar ökar i takt med att det blir fler lastbilar på vägarna. Det betyder att vi måste bli ännu bättre på att respektera hastighetsgränserna, att lasta på säkert sätt, att ha god kvalitet på däck och bromsar och att överhuvudtaget följa trafikreglerna.”¹⁴¹

6.4 Motkrafternas arbetssätt

De motkrafter som finns inom åkerinäringen utövar inget lobbyarbete för att förhindra trafiksäkerhetsreformer. De verkar istället genom att negligera delar av trafiksäkerhetsregelverket och genom att utnyttja luckor i systemet, till exempel i fråga om regler för verkställighet av böter.

6.5 Sammanfattning och analys

I fråga om tung lastbilstrafik uppträder motkrafter mot ambitionerna att förbättra trafiksäkerheten. De viktigaste motkrafterna har utgjorts av transportköpare, utomnordiska åkerier, enmansåkerier/lastbilscentraler, ”mindre seriösa åkerier” och polisen. Även konsumenter som kräver snabba leveranser av varor kan utgöra en motkraft. Nio argument från motkrafter har identifierats enligt följande fördelning:

Jeopardy:	2
Futility:	3
Perversity:	-
NIMBY:	1
IMBY:	-
Fel styrstrategi:	-
Övriga argument:	3

Motkrafterna har i första hand verkat genom att negligera delar av regelverket. Sveriges Åkeriföretags höga ambitioner inom trafiksäkerhetsområdet har därför svårt att förverkligas. Tre argument - ”Lägst offert vinner,” ”Det är den utländska lastbilstrafiken i Sverige som är det största trafiksäkerhetsproblemet,” och ”Det ökande antalet lastbilar på de svenska vägarna är sig inte negativt för trafiksäkerheten” - kan relateras till stadiet ”problemanalys” i policycykeln.

¹⁴¹ Intervju med Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag.

JÄMFÖRANDE ANALYS

Studien innehåller fyra fallstudier som behandlar motkrafter mot sänkning av hastighetsgräns, mot lag om cykelhjälm, mot trafiksäkerhetsreformer för moped- och motorcykeltrafik samt mot en säkrare tung lastbilstrafik. I samtliga fallstudier påvisades motkrafter bland systemutformare. I tre av fallstudierna förekom motkrafter utanför systemutformarna (tabell 7.1).

Motkrafter bland systemutformare var särskilt framträdande i fallstudien om val av hastighetsgräns. Riksdagen betonade i sitt nollvisionsbeslut år 1997 att hastigheten måste anpassas till vägtrafiksystemets utformning. Beräkningar har visat att en generell sänkning av den faktiska hastigheten med 5 km/tim kan spara över 90 liv per år.¹⁴² Trots detta har Vägverket endast undantagsvis sänkt hastighetsgränsen på trafikfarliga 90-vägar i Sverige. Hastighetsgränsen på väg 288 mellan Östhammar och Uppsala i Uppsala län är huvudsakligen satt till 90 km/tim trots att vägens säkerhetsstandard motiverar en lägre hastighetsgräns. Uppsala kommun och Östhammars kommun och andra regionala aktörer har slagit vakt om denna hastighetsgräns, i första hand för att minimera restiden för arbetspendlare.

Här står kommunernas framgångsrika arbete för att förbättra trafiksäkerheten i tätort i stark kontrast till deras förhållningssätt till trafiksäkerheten på det statliga vägnätet, i synnerhet när det gäller hastighetsgränser. I den egna tätortstrafiken agerar dessa kommuner i linje med nollvisionen och försöker begränsa hastighetsgränsen till 30 km/tim, t ex i bostadsområden och vid skolor. Men utanför den egna tätorten agerar kommunerna som en motkraft till nollvisionen och argumenterar för höga hastighetsgränser. Detta fenomen kallar vi för kommunernas Janusansikte i trafiksäkerhetspolitiken. Det är ett exempel på IMBY-argument (In My BackYard) i svensk trafiksäkerhetspolitik; ökad trafiksäkerhet ska tillämpas på den egna "bakgården" d.v.s. den egna tätortstrafiken, men inte utanför.

Fallstudien visar att kunskapen om motkrafter mot trafiksäkerhetsanpassade hastighetsgränser bör öka. Regionala aktörers förhållningssätt till hastighetsgränser utanför tätort har studerats av Tomas Svensson och Jane Summerton i rapporten "Aktörers syn på hastighetsgränser i en region. Ett arenaperspektiv."¹⁴³ Vi efterlyser fler studier om detta ämnesområde.

Fallstudien om motkrafter mot en generell cykelhjälmslag identifierade 17 argument mot en sådan lag. Starkt motstånd har artulerats av Cykelfrämjandet och Svenska Cykelsällskapet. I första hand befarar dessa organisationer att ett hjälmobligatorium kommer att leda till ett minskat cyklande vilket skulle vara

¹⁴² Kågeson, 2007: 245 (på basis av beräkningar gjorda av NTF).

¹⁴³ VTI rapport 583, 2007.

Tabell 7.1 Motkrafter bland systemutformare och trafikanter i fallstudierna

Fallstudie	Motkrafter bland systemutformare	Motkrafter bland trafikanter
Val av hastighetsgräns	X	
Cykelhjälmslag	X	X
Moped- och motorcykeltrafik	X	X
Tung lastbilstrafik	X	X

negativt ur ett folkhälsoperspektiv. Även polisen har uppträtt som en motkraft mot en generell cykelhjälmslag. Polisen anser sig inte ha resurser att övervaka användningen av cykelhjälm. Cykelorganisationerna och polisen bildar tillsammans en intresseallians mot en generell cykelhjälmslag. Vägverkets och kommunernas kampanjarbete för att öka den frivilliga användningen av cykelhjälm har varit passivt.

Riksdagen beslutade år 1998 att förarbevis och 15-årsgräns skulle gälla för EU-moped. Innan dess hade Vägverket och regeringen förespråkade högre åldersgräns (16 år) samt körkort för EU-moped. Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF), i koalition med andra aktörer från mopedbranschen, utövade dock mycket stark påtryckning på riksdagens trafikutskott i dessa frågor. Bland annat användes glesbygdargument ("att införa en 16-årsgräns för EU-moped är att ta ett storstadsperspektiv på mopedfrågan"), tillgänglighetsargument, rättviseargument och försäljningsargument.

Motkrafter är särskilt verksamma inom motorcykeltrafiken. Där motverkar dessa krafter flera av de åtgärder som Vägverket prioriterar för att åstadkomma en säkrare motorcykeltrafik: en förbättrad övervakning av motorcyklister, en tydlig koppling till försäkringssystemen och en strategi för att komma bort ifrån de mest extrema formerna av motorcykelanvändning. Positivt är att ledarskapet inom motorcykelorganisationerna har högre trafiksäkerhetsambitioner än brukarna inom dessa organisationer.

I fråga om den tunga lastbilstrafiken identifierades bland annat följande motkrafter: (1) transportköpare som allt för ensidigt fokuserar på prisbilden och som inte kräver att transporterna utförs på ett trafiksäkert sätt, (2) "mindre seriösa åkerier" som systematiskt överskrider hastighetsgränserna eller fuskar med kör- och vilotider och (3) utomnordiska åkerier som utför transporter till och från Sverige och som påfallande ofta gör sig skyldiga till förseelser i trafiken. Ett vanligt argument som används av motkrafter inom den tunga lastbilstrafiken är att man måste tumma på vissa trafiksäkerhetsregler för att kunna konkurrera och erbjuda snabba och billiga transporter och därigenom få nya uppdrag.

Enligt Hirschman använder "reaktionen" tre typer av motargument mot reformförslag: Jeopardy (bieffektsargumentet), Futility (futilitetsargumentet)

och Perversity (perversitetsargumentet). I den här studien har Jeopardy visat sig vara den vanligaste typen av dessa argument. Flest jeopardyargument förekom i fallstudierna om val av hastighetsgräns (sju argument) och cykelhjälmslag (sex argument). Futilitetsargumenten var vanligast i fallstudierna om cykelhjälmslag (tre argument) och tung lastbilstrafik (tre argument). Perversitetsargument förekom endast i fallstudierna om cykelhjälmslag och moped- och motorcykeltrafik. NIMBY-argumenteringar kunde utskiljas i tre fallstudier (val av hastighetsgräns, moped- och motorcykeltrafik och tung lastbilstrafik). Resonemang som har att göra med fel styrstrategi noterades i tre fallstudier (val av hastighetsgräns, cykelhjälmslag och tung lastbilstrafik).

Som påtalades i kapitel 2 kan motkrafter uppträda i policycykelns olika stadier: problemanalys, utformning av intervention, implementering, förstärkning, utvärdering, revision och uppföljning, samt spridning och användning av utvärdering. Huvuddelen av de motkrafter som identifierades i denna studie visade sig vara riktade mot stadiet ”problemanalys” i policycykeln. Det är alltså trafiksäkerhetspolitikens ”input-sida” som huvudsakligen står i fokus för motkrafterna. Undantaget är den tunga lastbilstrafiken där motkrafterna främst ger sig till känna i implementeringsfasen.

Det vanligaste sättet för motkrafter att utöva påverkan är genom att vara re-missinstans. Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF) har använt lobbyistiska metoder för att påverka riksdagens ställningstagande i frågan om körkort och åldergräns för EU-moped. Likaså har Sveriges Motorcyklister (SMC) varit en aktiv lobbyist. Huruvida motkrafterna i de andra fallstudierna påverkat genom lobbyism är svårare att fastställa.

Trafiksäkerhet och Wilsons teori om intressekonfigurationer

Wilson (se kapitel 2) hävdar att olika aktörer aktiverar sig i tillblivelseprocessen för olika beslut i olika sakfrågor beroende på hur deras intressen blir berörda. Wilson utgår ifrån att mobilisering av intressen för en åtgärd (en reform, en politik) är störst i fallet då fördelarna är koncentrerade och kostnaderna spridda. Mest problematiskt är det att få till stånd ett kollektivt beslut om en politik där situationen är den omvända, d.v.s. fördelarna är spridda men nackdelarna koncentrerade. I de fall då både kostnad och nytta av den föreslagna politiken är spridd kan det vara svårt att få politiken införd. Inga grupper har starka incitament att organisera sig för att kämpa för eller emot förslag av denna typ.

Kan Wilsons teori om intressekonfigurationer tillämpas på trafiksäkerhetspolitikens tillblivelse? Svaret är ja. Vissa typer av trafiksäkerhetsåtgärder genererar motkrafter.

Vi har placerat lag om obligatorisk cykelhjälm och trafiksäkerhetsåtgärder rörande moped- och motorcykeltrafik i ruta (1) Koncentrerad nytta, Koncentrerad kostnad. Vi har placerat val av hastighetsgräns och trafiksäkerhetsåtgärder för tung lastbilstrafik i ruta (3) Spridd nytta, Koncentrerad kostnad (tabell 7.2).

Tabell 7.2 Spridning av offentliga trafiksäkerhetsåtgärders nytta och kostnad

	Koncentrerad kostnad	Spridd kostnad
Koncentrerad trafiksäkerhetsnytta	1 Koncentrerad nytta Koncentrerad kostnad <i>Lag om obligatorisk cykelhjälm Trafiksäkerhetsåtgärder för moped och motorcykeltrafik</i>	2 Koncentrerad nytta Spridd kostnad
Spridd trafiksäkerhetsnytta	3 Spridd nytta Koncentrerad kostnad <i>Val av hastighetsgräns Trafiksäkerhetsåtgärder för tung lastbilstrafik</i>	4 Spridd nytta Spridd kostnad

Anledningen till detta är följande:

Programteorin nedlagd i en eventuell lag om obligatorisk cykelhjälm skulle kunna gå ut på att alla cyklister skulle tvingas att bära cykelhjälm när de cyklar i syfte att hindra att de själva skulle skadas eller avlida i samband med trafikolyckor. Trafiksäkerhetsnyttan av en lag skulle alltså koncentrerat falla på en specifik grupp, nämligen cyklisterna. Samtidigt skulle kostnaden i form av inköp av cykelhjälm och framför allt omakett alltid sätta på sig den när de cyklar också vara koncentrerad och falla på cyklisterna. En lag om en obligatorisk cykelhjälm skulle med andra ord vara ett fall av Koncentrerad nytta, Koncentrerad kostnad.

Programteorin nedlagd i trafiksäkerhetsåtgärder rörande moped- och motorcykeltrafik skulle kunna gå ut på det behövs trafiksäkerhetsreformer som leder till att mopedister och motorcyklister blir mindre benägna att orsaka olyckor som leder till att de själva skadas eller avlider. Trafiksäkerhetsnyttan skulle alltså falla på mopedisterna och motorcyklisterna. Kostnaden, till exempel i form av höjda trafikförsäkringspremier och förlängd utbildning, skulle vara koncentrerad och falla på mopedisterna och motorcyklisterna. Trafiksäkerhetsreformerna för dessa trafikgrupper skulle med andra ord också vara ett fall av Koncentrerad nytta, Koncentrerad kostnad.

Programteorin nedlagd i val av hastighetsgräns skulle kunna gå ut på att hastighetsgränsen på vissa vägar behöver sänkas för att förbättra trafiksäkerheten.

Trafiksäkerhetsnyttan av en sådan åtgärd skulle vara spridd; den skulle falla på samtliga trafikantgrupper som nyttjar vägarna: bilförare, bilpassagerare, lastbilsförare, busspassagerare, mopedister, motorcyklister, cyklister och fotgängare. Kostnaden, i form av förlängda restider, skulle koncentreras till *vissa* trafikantgrupper: bilförare, bilpassagerare, lastbilsförare, busspassagerare och motorcyklister. En sänkt hastighetsgräns illustrerar ett fall av Spridd nytta, Koncentrerad kostnad.

Programteorin nedlagd i trafiksäkerhetsåtgärder rörande tung lastbilstrafik skulle kunna gå ut på att förare av tunga fordon måste förbättra sitt körsätt och beteende för att minska risken att allvarliga trafikolyckor inträffar. Trafiksäkerhetsnyttan av denna förbättring skulle vara spridd; den skulle falla på samtliga trafikantgrupper som nyttjar vägarna: bilförare, bilpassagerare, lastbilsförare, busspassagerare, mopedister, motorcyklister, cyklister och fotgängare. Kostnaden, i form av förlängda transporttider, skulle koncentreras till transportköpare och åkerier. Trafiksäkerhetsåtgärder för tung lastbilstrafik illustrerar ett fall av Spridd nytta, Koncentrerad kostnad.

Rutorna två och fyra är tomma eftersom vi inte har hittat något fall som kan placeras i dessa rutor.

8

STRATEGIER FÖR ATT ÖVERVINNA MOTKRAFTER

Vi avslutar denna studie med att lägga fram sju strategier som skulle kunna användas för att övervinna motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken.

Rekommendationer till handling måste utgå från en värdepremiss. Den värdepremiss som våra rekommendationer bygger på kan formuleras på följande sätt: ”om vi utgår ifrån att det är önskvärt att övervinna motkrafter i trafiksäkerhetspolitiken så bör vi handla enligt följande”. Det är viktigt att läsaren noterar att våra resonemang bygger på denna öppet redovisade värdepremiss.

1. *Försöksverksamhet kan överkomma motstånd*

Försöks- och demonstrationsprojekt kan vara ett sätt att överkomma motstånd. Vi kan se att det finns två varianter av denna strategi.

I det ena fallet – det som nog de flesta först kommer att tänka på – är försöksförespråkarna säkra på sin sak. Försöket som utvärderas noga kommer fram till att trafiksäkerhetsåtgärden i fråga leder till goda resultat. På detta sätt skapas ytterligare argument till förmån för att införa trafiksäkerhetsåtgärden i fråga. Försökets resultat används för att legitimera en fullständig reform. Och dessa resultat kommer fram om försöket visar sig lyckat och om det finns en utvärdering som kan konstatera detta.

I det andra fallet är utgångspunkten något annorlunda. ”Försöksverksamhetens tillskyndare kan ha bestämt sig för att reformen ska införas, men har inte den politiska kraften att sjösätta den över hela linjen. Genom att introducera den på försök får frågan mogna och motståndet mjukna.”¹⁴⁴

I båda fallen igångsätts försöksverksamhet på premissen att försöken skall noga utvärderas. I det första fallet hoppas man att utvärderingens resultat skall vara så starka att skälen för trafiksäkerhetsåtgärdens införande stärks genom försöket och utvärderingen. I det andra fallet har man i själva verket bestämt sig redan i förväg att åtgärden skall införas över hela fältet. Retoriken kring betydelsen av utvärdering och noggrann utvärdering syftar här till att dölja den verkliga avsikten med försöken nämligen att genom tillväjning bereda marken för ett fullständigt införande. Det kan finnas en tillväjningsidé bakom försöksverksamheter. I detta fall är det inte utvärderingens resultat som stärker införandet av trafiksäkerhetsreformens införande utan det faktum att reformen sätts i verket i liten skala och att folk därigenom tenderar att mer acceptera den. (Noterbart är att trängselskatten i Stockholm introducerades genom försöksverksamhet för att senare införas i full skala.)

¹⁴⁴ Vedung, 1998: 155.

Enligt dessa båda delstrategier skulle det vara motiverat att initiera försök med sänkt hastighetsgräns på vissa 90-vägar.

2. Rättslig praktik kan förändra normer och därmed övervinna motkrafter

”Erfarenheterna visar att en av de viktigaste vägarna mot att förändra normer går via den rättsliga praktiken. Så var det med införandet av obligatoriska krav på bilbältesanvändning som inledningsvis hade ringa stöd hos befolkningen”.¹⁴⁵ Strategin är att införa rättsregler trots att ganska stort motstånd föreligger, ty en gång införda rättsregler tenderar att styra fram normsystem bland människorna ute i samhället ungefär i enlighet med reglernas innehåll. Enligt denna strategi skulle en obligatorisk cykelhjälmsslags leda till att motståndet mot att använda cykelhjälm gradvis övervinns.

3. Agera när trafiksäkerhetsutvecklingen är negativ

När trafiksäkerhetsutvecklingen är negativ har systemutformarna ett gyllene tillfälle att hantera de svåraste trafiksäkerhetsfrågorna som fordrar mycket politiskt stöd, t ex förändringar av lagstiftningen. I detta läge är motkrafterna försvagade. Ett annat sätt att säga detta är att svåra frågor måste beslutas och genomföras när läget är gynnsamt, när det formativa ögonblicket föreligger (”window of opportunity”). I offentlig politik och förvaltning talas om politikfönster som öppnar sig och stängs (policy windows).

Ett exempel är Frankrike som genomförde omfattande trafiksäkerhetsreformer efter flera katastrofala olycksår. Acceptansen blev hög.

Denna strategi är möjlig att tillämpa för samtliga trafiksäkerhetsfrågor som har studerats i de fyra fallstudierna i denna rapport.

4. Agera kraftfullt i början av mandatperioderna

Svåra och kortsiktigt impopulära frågor kan med fördel avverkas i början av en politisk mandatperiod. Då kan de starka motkrafter som finns få larma och bullra utan att det gör så mycket. När nästa val kommer är bråket glömt och motståndet brutet. Denna strategi är tillämpbar för all typ av trafik.

5. Fördjupa dialogen

Avsätt resurser till dialog med parter som är mot trafiksäkerhetsreformer men som kan förväntas att ändra sin ståndpunkt. Rundabordsprocesser med deltagande av motkrafter behövs.

Likaså är denna strategi tillämpbar för alla de trafiksäkerhetsfrågor som har studerats i de fyra fallstudierna i denna rapport.

¹⁴⁵ Kågeson, 2007: 155.

6. Ta frågorna i paket och sök allianser

Trafiksäkerheten måste söka allianser för att övervinna motkrafter. Ett sätt att övervinna motstånd är att inte låta trafiksäkerhetsintresset stå ensamt utan föra ihop det med andra frågor till ett enda paket. Trafiksäkerhetsintresset kan antingen alliera sig med miljöintressen eller med mobilitetsintressen. Denna paketering kallas i litteraturen för ”the framing of the issue” eller ”issue packages”. Ett gott exempel på paketering är försöket med trängselskatter i Stockholm. I Stockholmsförsöket slogs trängselfrågan ihop med miljö till ett paket.

Strategin att ta frågor i paket och att söka allianser är särskilt tillämplig för att få till stånd sänkningar av hastighetsgränsen och för att främja trafiksäkerheten inom den tunga lastbilstrafiken.

7. Kombinera styrmedel på olika sätt

Styrmedel kan paketeras på några olika sätt för att övervinna motstånd inom trafiksäkerhetspolitikens målgrupper. Man kan skilja mellan kronologisk, horisontell och vertikal paketering av information och andra styrmedel. För det första, information kan paketeras *kronologiskt* med andra styrmedel. Idén är att ett politiskt problem över tid kan angripas på tre olika sätt: först genom spridning av information av typen uttala en bred avsiktsdeklaration, sedan genom att tillämpa selektiva ekonomiska incitament och slutligen genom att etablera regleringar åtföljda av hot om sanktioner. Den underliggande föreställningen är att myndigheterna i sin problemlösning använder styrmedel av stigande styrka mot samma målgrupp ju längre tiden går (se van der Doelen 1998). Exempel på kronologisk paketering är det svenska införandet av bilbälten, som startade med information och slutade med att saken reglerades. För det andra, information kan kombineras *horisontellt* med andra styrmedel. Horisontell paketering innebär att det offentliga riktar två eller flera styrmedel mot samma målgrupp samtidigt för att uppnå samma ändamål. För det tredje, information kan paketeras *vertikalt* med andra styrmedel. Det offentliga använder styrmedel mot en målgrupp för att förmå denna att i sin tur rikta styrmedel mot en annan. Vertikal kombinerad innebär att det kommer in ett mellanled mellan den huvudansvariga spridaren och den åsyftade slutadressaten. Detta mellanled kan tillhöra den offentliga sfären eller utgöras av icke-offentliga organ.

Strategin att kombinera styrmedel skulle kunna tillämpas på följande sätt. Först tillgrips informativa styrmedel. När det efter ett antal år visar sig att dessa inte fungerar kan de kombineras med ekonomiska styrmedel, t ex avgifter eller skatter. Om inte ens denna kombination fungerar tillfredställande kan förbud införas.

KÄLLOR

- Andersson, Magnus (2003). *Nollvision eller nollillusion?* Uppsala: Cajoma Consulting.
- Andersson, Magnus och Evert Vedung (2005). *Målstyrning på villovägar*. Uppsala: Cajoma Consulting.
- Björketun, Urban och Göran Nilsson (2007). *Skaderisker för motorcyklister*. VTI-rapport 566.
- Björnstig, Ulf, Anders Eriksson, Mats Öström och Elisabeth Sonntag-Öström (1992). *Skall- och ansiktsskador hos cyklister med avseende på möjliga effekter av hjälm-användning*. Rapport nr 32. Olycksanalysgruppen, Akut- och katastrofmedicinskt centrum vid Norrlands Universitetssjukhus.
- Careborg, Anna (2006). ”Majoritet för hjälmtvång – ministern säger nej”. *Svenska Dagbladet*, 25 oktober 2006.
- Collin, Robert (2007). ”Mäta mellan kamerorna – det räddar inga liv”. *Aftonbladet*, 3 augusti, 2007.
- CRS - Cykel- och Sporshandlarnas Riksförbund (2004). *Moped-OLA – Avsikter för att uppnå en säker mopedtrafik*.
- Dagens Nyheter (2007). ”Vägverket kritiseras för svart trafikår”. *Dagens Nyheter*, 10 augusti 2007.
- Dworkin, Gerald (1979). ”Paternalism,” i Peter Laslett & James Fishkin, red., *Philosophy, Politics, Society*, 5th series, 78-96, New Haven: Yale University Press.
- Eckhoff, Torstein (1983). *Statens styringsmuligheter, särskilt i resurs- og miljøspørsmål*. Oslo: Tanum-Norli.
- Ekelund, Mats (1999). *Varning - livet kan leda till döden! En kritik av nollvisioner*. Pejling nr 21. Stockholm: Timbro.
- Falkemark, Gunnar (1999). *Politik, lobbyism och manipulation. Svensk trafikpolitik i verkligheten*. Nora: Nya Doxa.
- Hirschman, Albert (1991). *The Rhetoric of Reaction*. London: Belknap Press of Harvard University.
- Hisschemöller, Matthijs (1993). *De democratie van problemen*. Amsterdam: VU Uitgeverij.
- Holz, Manfred (2007). ”Saker som vi bara vill ha”. *MC-Nytt*, nr 6.
- Kågeson, Per (2007). *Vilken framtid har bilen?* Stockholm: SNS Förlag.
- Levin, Lena och Sonja Forward (2007). *Systemutformares syn på det delade ansvaret för trafiksäkerheten*. VTI rapport 578.
- Lindmark, Bengt och Sture Lindmark (1984). *Handbok för påtryckare – så fungerar den politiska beslutsprocessen*. Timbro Förlag.
- McRF – Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (2004). *Avsiktsförklaring angående mopeder*.
- McRF – Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (2007a). *Fakta om mopeder och motorcyklar 2007*.

- McRF – Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (2007b). Nyhetsbrev, mars 2007.
- McRF – Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (2007c). Yttrande över promemorian Skatt på trafikförsäkringspremie m.m. daterad 2006-12-15, Fi 2006/7141.
- Nilsson, Åsa (2007). ”Moppe farligt för 15-åringar.” *Dagens Nyheter*, 2007-05-25.
- Nolén, Sixten (2007). *Cykelhjälsanvändningen i Sverige 1988-2006. Resultat från VTI:s observationsstudier*. Promemoria 2007-08-09, VTI.
- Nolén, Sixten och Kent Lindqvist (2003). *Effekter av åtgärder för ökad cykelhjälsanvändning*. VTI rapport 487.
- NTF (2003). *Avsiktsförklaring för en säkrare mopedtrafik*. 2003-11-25.
- Regeringen (1997). *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*. Regeringens proposition 1996/97:137
- Regeringen (1998). *Transportpolitik för en hållbar utveckling*. Regeringens proposition 1997/98:56
- Regeringen (1999). *Elva punkter för ökad trafiksäkerhet*. Näringsdepartementets promemoria 1999-04-09.
- Regeringen (2004). *Fortsatt arbete för en säker vägtrafik*. Regeringens proposition 2003/04:160
- Riksdagen (1997). *Nollvisionen och det trafiksäkra samhället*. Trafikutskottets betänkande, 1997/98:TU4
- Riksdagen (1998). Bet. 1997/98:TU10 Transportpolitik för en hållbar utveckling.
- SMC – Sveriges Motorcyklisters Centralorganisation (2004). *SMCs avsiktsförklaring inom Moped-OLA*.
- SMR – Sveriges Motorcykelhandlars Riksförbund (2003). *Avsiktsförklaring från SMR*.
- Spolander, Krister (2007). *Körglädje*. Stockholm: NTF Förlag.
- Svenska Dagbladet (2007a). ”Kända fel på olycksvägen.” 27 februari 2007.
- Svenska Dagbladet (2007b). ”Yngre barn skippar hjälm.” 24 mars 2007.
- Svensson, Göran (2006). ”Konstanta dödstal bland motorcyklister trots mc-boom.” AlltomMC.se, 2006-10-18.
- Svensson, Tomas och Jane Summerton (2007). *Aktörers syn på hastighetsgränser i en region. Ett arenapespektiv*. VTI rapport 583.
- Sveriges Åkeriföretag (2007). *Åkerihandboken*.
- Tilly, Charles (2006). *Regimes and Repertoires*. London: University of Chicago Press.
- van der Doelen, Frans C. J., (1998) “The ‘Give and Take’ Packaging of Policy Instruments: Optimizing Legitimacy and Effectiveness,” i Marie-Louise Bemelmans-Vidéc, Ray C. Rist & Evert Vedung, red., *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, 129-146, New Brunswick, N.J. & London: Transaction Publishers, under utgivning.
- Vedung, Evert, (1995). ”Informativa styrmedel.” *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 76:3, 325–345.
- Vedung, Evert (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur, 2:a upplagan.

- Vedung, Evert (2004). ”Spridning av forskningsresultat, ur spridarens synvinkel,” i Ehrling, Guy, Chris Ottander och Evert Vedung, *Spridning av FoU-resultat inom järnvägssektorn*, 47-87, Borlänge: Banverket, stencilrad rapport.
- Vedung, Evert och Erik Klefbom (2002). *Ozonhålet: Globalt, nationellt, lokalt*, Stockholm: Liber Förlag.
- Vägtrafikinspektionen (2006). *Dödsolyckor med tunga lastbilar*. PM, TR 40-A 2006:64.
- Vägtrafikinspektionen (2007). *Svåra olyckor med moped och mc*. PM, Publ. nr: 2007-02.
- Vägverket (2003). Underlagsrapport 2003:101. ”Den goda resan”. Förslag till nationell plan för vägtransportsystemet 2004-2015.
- Vägverket (2005). *Förstudie väg 288, Hov-Gimo*. Samrådshandling 2005-09-30.
- Vägverket (2006). *Resultat från 2006 års trafiksäkerhetsenkät*. Dokument 2006: 106. Vägverket.
- Vägverket (2007a). *Mc-OLA*.
- Vägverket (2007b). *Moped-OLA*.
- Vägverket (2007c). *Strategisk plan för trafiksäkerhet*. Bilaga,
- Wahlberg, Tomas, Anna Wahlberg och Ulf Björnstig (1994). *Skador hos unga cyklisterna med speciell hänsyn till skadereducerande effekter av cykelhjälm*. Rapport nr 45. Olycksanalysgruppen, Akut- och katastrofmedicinskt centrum vid Norrlands Universitetssjukhus.
- Zeidlitz, Carl (2007). ”Ny skatt på försäkringen”. *Classic Motor*, nr 5 2007.

Hemsidor

- Allt om MC: www.alltommc.se
- NTF: www.ntf.se
- Cykelfrämjandet: www.cykelframjandet.se
- Sporthoj.com: www.sporthoj.com
- Svenska Cykelsällskapet: www.svenska-cykelsallskapet.se
- Sveriges Motorecyklisterna, SMC: www.svmc.se
- Sveriges Åkeriföretag: www.akeri.se
- Vägverket: www.vv.se

Förteckning över intervjuade personer

Samliga intervjuer utom tre har utförts per telefon av Magnus Andersson. Intervjuerna med Jan-Åke Claesson, Stella Fare och Sven Lindoff har på Magnus Anderssons uppdrag utförts av Pär Wennman.

Matts-Åke Belin, Vägverket (2007-01-24)

Leif Byman, länsråd, Länsstyrelsen i Uppsala län (2007-03-27)

Gunnar Carlsson, f.d. trafiksäkerhetschef, NTF (2007-01-19)

Jan-Åke Claesson, trafiksäkerhetsansvarig, Cykelfrämjandet (2007-03-30)

Stella Fare, f.d. ordförande, Cykelfrämjandet (2007-04-02)

Mats Forsgren, f.d. vägdirektör, Vägverket (2007-01-17)

Johnny Gylling, styrelsemedlem i Sveriges Motorcyklister (SMC),
f.d. riksdagsledamot (kd) (2007-06-08)

Lars Hallsten, generalsekreterare, Näringslivets Transportråd (2007-06-20)

Mats Johannesson, chef, avdelning samhälle, Vägverket Region Mälardalen (2007-04-02)

Per Johansson, vd, Moped- och Motorcykelbranschens Riksförbund (McRF) (2007-06-04)

Sture Jonsson, informationschef, Upplands Lokaltrafik (2007-03-28)

Per Kågeson, Nature Associates (2007-01-19)

Thomas Lekander, trafiksäkerhetsanalytiker, Vägverket (2007-05-30)

Johan Lindberg, Sveriges Kommuner och Landsting (2007-03-30)

Sven Lindoff, f.d. ordförande, Cykelfrämjandet (2007-03-27)

Claes Litsner, kanslichef, NTF Uppsala län (2007-03-15)

Anna-Karin Neikter, Sveriges Åkeriföretag (2007-06-07)

Mario Rivera, Vägverket Konsult (2007-03-30)

Frida Scherdén, Avdelning vägbyggnad, Vägverket Region Mälardalen (2007-03-27)

Jacob Spangenberg, kommunalråd (c), Östhammars kommun (2007-03-29)

Krister Spolander, konsult (2007-03-21)

Mats Svensson, chef, trafikavdelningen, gatu- och trafikkontoret, Uppsala kommun
(2007-04-04)

Claes Tingvall, trafiksäkerhetsdirektör, Vägverket (2007-01-25)

Rolf Åkerlund, trafikingenjör, Vägverket Region Mälardalen (2007-06-04)

Monica Öhman, vd, NTF och f.d. ordförande (s) i riksdagens trafikutskott (1994-2002)
(2007-05-31)

Övrigt intervjumaterial

Intervju med konsult Stefan Björklund, Scantech AB, april 2004.

Korta telefonintervjuer med tio representanter för riksdagens trafikutskott
(anonyma, 2007-09-12).

Det trafiksäkerhetspolitiska etappmålet för år 2007 (högst 270 dödade i vägtrafiken) uppnåddes inte.

Brister i målstyrningen är en förklaring till detta misslyckande men inte den enda. Det finns motkrafter som leder till att trafiksäkerhetsintresset missgynnas vid transportpolitiska avvägningar. Motkrafter utgörs av offentliga och privata aktörer, systemutformare liksom icke-systemutformare, som genom opinionsbildning, påtryckning, beslutsfattande och på andra sätt bidrar till att trafiksäkerhetspolitiska reformer inte kommer till stånd, fördröjs eller försvagas på grund av att andra mål prioriteras framför trafiksäkerheten.

Studien är avgränsad till fyra fallstudier som behandlar följande ämnen: (1) val av hastighetsgräns, (2) ett förslag om cykelhjälmslag samt trafiksäkerhetsåtgärder vad gäller (3) moped- och motorcykeltrafik respektive (4) tung lastbilstrafik

Kontakt:

Cajoma Consulting

Östra Ågatan 53

753 22 Uppsala

018-500 965, 070-29 48 301

info@cajomaconsulting.se

www.cajomaconsulting.se