

Nollvision

Ett angreppssätt för att arbeta med
komplexa samhällsutmaningar med
utgångspunkt i nollvision för trafiksäkerhet

Underlaget ingår i Nationell samordnare för Agenda 2030:s skriftserie: Samtal om hållbar utveckling.

Publicerad mars 2023.



Innehåll

Agenda 2030 och behovet av nya och utvecklade angreppssätt3

Nollvision för trafiksäkerhet motiverar ett ständigt

utvecklingsarbete5

Nollvisionen är ett policysystem med ett antal vägledande

utgångspunkter6

Nollvisionens fyra bakomliggande utgångspunkter.....6

*De byggstenar som följer av de fyra utgångspunkterna inom Nollvision
trafiksäkerhet.....7*

Vilken förflyttning innebär det för aktörer att arbeta med nollvision

som angreppssätt? 10

*Skifte i tankesätt leder till olika slutsatser om vad som bör göras och vem som är
ansvarig.....10*

Exempel på vad skiftet i tankesätt har inneburit för konkreta förändringar.....14

Vad som krävs för att arbeta med nollvision som angreppssätt.....16

Kulturell och strukturell mognad.....16

Tålamod och uthållighet.....17

En utpekad systemledare som tar aktivt ledarskap.....19

Avslutande ord om utforskandet av nollvision som angreppssätt 20

Vidare läsning 22

Agenda 2030 och behovet av nya och utvecklade angreppssätt

Sverige har de senaste åren legat bland de länder som det går bäst för enligt internationella mätningar av genomförandet av Agenda 2030. Samtidigt visar de uppföljningar som görs av utvecklingen att stora utmaningar kvarstår. Exempelvis minskar inte den ekonomiska och sociala ojämlikheten och uppföljningar visar att flera av de nationella miljömålen inte kommer att uppnås med nuvarande åtgärder.¹ Samordnarens bedömning är att Sverige måste öka takten under de kommande åren och sluta gapet mellan mål och resultat inom flera områden. De åtgärder som nu vidtas räcker helt enkelt inte till för att ställa om till hållbar utveckling i enlighet med agendan.

Fler samhällsutmaningar har i dag ofta karaktären av så kallade *wicked problems*, det vill säga komplexa problem utan enkla lösningar eller tydliga slutresultat. Arbetet med Agenda 2030 är särskilt utmanande på grund av att den omfattar många samhällsutmaningar av den typen som behöver hanteras och lösas för att lyckas med omställningen. Agendan pekar också på de miljömässiga, sociala och ekonomiska dimensionernas inbördes beroende men som vi idag ofta hanterar separat. Samordnarens bedömning är att vi behöver grundläggande förändringar i vårt sätt att förstå och hantera komplexa samhällsutmaningar. Men vad betyder detta rent praktiskt? Hur kan vi systematiskt hantera och påverka dem i önskvärd riktning? Samordnaren försöker, tillsammans med andra, att hitta nya sätt att utveckla styrning och organisering för att hantera komplexa samhällsproblem. För att göra detta driver Samordnaren flera utvecklingsprojekt, varav ett är att utforska nollvision som angreppssätt i hållbarhetsarbetet.

Denna rapport är en del i detta arbete. Samordnaren har valt att förstå nollvision som angreppssätt utifrån Nollvisionen för trafiksäkerhet.² Förutom att det är den första nollvisionen, som har brutit ny mark och stimulerat innovationer inom trafiksystemet, har den visat sig vara uthållig över tid och ge goda resultat.

Detta är inte en forskningssammanställning, utan en sammanfattning av vad Samordnaren har tagit med sig och tycker är särskilt intressant att lyfta. Samordnaren har tagit del av forskning, intervjuat experter och forskare inom trafiksäkerhetsområdet³

¹ Se bl.a. Sachs, Lafortune, Kroll, Fuller & Woelm (2022). *The Sustainable development report 2022*, CONCORD Sverige (2021). *Civil society spotlight report on Sweden's implementation of the 2030 Agenda*, SCB (2020). *Lämna ingen utanför, Statistisk lägesbild av genomförandet av Agenda 2030 i Sverige, oktober 2020*.

² Det finns flera varianter på namn, exempelvis "Nollvisionen inom trafikområdet" och "Nollvision trafik". Samordnaren har i rapporten valt benämningen "Nollvisionen för trafiksäkerhet".

³ Under en period var Matts-Åke Belin, adjungerad professor i trafiksäkerhet vid KTH, som citeras i rapporten, även anställd hos Samordnaren och tog fram ett underlag för Samordnarens arbete om nollvision som angreppssätt med särskilt fokus på hållbar konsumtion och produktion. Detta underlag är en del i underlaget till denna rapport.

samt samtalat med aktörer som arbetar med nollvision inom andra områden. Rapporten syftar till att fungera som en utgångspunkt för diskussion och stöd i det fortsatta arbetet med att utforska nollvision som angreppssätt för att hantera komplexa samhällsutmaningar. I slutet av rapporten finns tips på vidare läsning om Nollvisionen för trafiksäkerhet.

Nollvision för trafiksäkerhet motiverar ett ständigt utvecklingsarbete

Trafikskador utgör ett exempel på ett område där samhället har förmått anlägga ett systemperspektiv för att hantera problemet och lyckats mobilisera och samordna relevanta aktörer och resurser under lång tid. Dessutom har skiftet från ett mer traditionellt trafiksäkerhetsarbete till ett angreppssätt utifrån ett nollvisionsperspektiv gett resultat. Exempelvis omkom 591 personer år 2000 till följd av vägtrafikolyckor och under 2020 omkom preliminärt 190 personer, samtidigt som både befolkningen och trafiken på våra vägar har ökat.

1997 beslutade riksdagen om Nollvisionen som ett nytt långsiktigt mål samt en ny inriktning för trafiksäkerhetsarbetet. Arbetet med Nollvisionen har sedan fortlöpt och vidareutvecklats kontinuerligt sedan dess, trots riksdags- och regeringsskiften samt en stor omdaning av myndighetsstrukturen inom trafikområdet.

Nollvisionen för trafiksäkerhet har utgjort förebild både nationellt och internationellt. I Sverige har arbetet med nollvision spridits till andra områden, bland annat vräkning av barn, suicid, brand och dödsolyckor på arbetsplatser.

Det finns kritiska argument mot nollvisionen som angreppssätt. Bland dessa kan nämnas att nollvision riskerar ett för ensidigt fokus på något samhälleligt problem vilket kan vara kostnadsdrivande och medföra samhälleliga felprioriteringar samt att nollvisioner skulle motivera insatser som kan vara mycket inskränkande för människors grundläggande fri- och rättigheter. Med drygt 25 års erfarenhet med Nollvisionen för trafiksäkerhet tycks inte kritikernas farhågor ha besannats. Tvärtom verkar Nollvisionen ha bidragit till ett innovationsklimat som uppmuntrar ständig utveckling av nya åtgärder som dessutom visat sig vara mycket kostnadseffektiva och där synergier mellan olika samhälleliga mål betonas snarare än olika konflikter. Ett av de utvecklingssteg som på senare tid tagits inom trafiksäkerhetsarbetet, och av särskild relevans här, har varit att förstå trafiksäkerhetsarbetet utifrån Agenda 2030, vilket har bidragit till att synliggöra synergier mellan trafiksäkerhetsområdet och andra områden. Även om ett starkt fokus läggs på problemet med trafikskador åstadkommer arbetet med Nollvisionen för trafiksäkerhet positiva effekter på i princip alla andra hållbarhetsmål som exempelvis ökad säker mobilitet för utsatta grupper, ökad fysisk aktivitet (ex möjliggöra för barn att på egen hand ta sig till olika aktiviteter) och förbättrad miljö (stark synergi mellan lägre hastighet, säkerhet och miljö).

Nollvisionen är ett policysystem med ett antal vägledande utgångspunkter

Samordnaren menar att för att förstå Nollvisionen för trafiksäkerhet och vad det är som har gjort den så framgångsrik, behöver man förstå nollvisionen som ett policysystem. En nollvision är inte ett ambitiöst mål, utan ett gemensamt system av föreställningar om problem, mål och strategier. Matts-Åke Belin, adjungerad professor i trafiksäkerhet vid KTH och med över 30 års erfarenhet av statligt arbete med trafiksäkerhetspolicy, beskriver närmre vad ett policysystem är:

”Ett policysystem består av både kultur och struktur. Med kultur menas de föreställningar som råder om både problemet och dess orsaker, men även föreställningar om vad som är ett önskvärt framtida tillstånd. Dessa föreställningar påverkar i sin tur vad som uppfattas vara effektiva strategier, och därmed hur strukturen för arbetet utformas. Med struktur menas exempelvis mål, managementsystem, uppföljningssystem och planer eller program.”

– Matts-Åke Belin

Nollvisionens fyra bakomliggande utgångspunkter

Samordnaren uppfattar att det finns ett antal bakomliggande utgångspunkter för Nollvisionen inom trafiksäkerhet som varit vägledande för hur centrala byggstenar i nollvisionen har kommit att utformas (se 3.2). Samordnaren ser dessa bakomliggande utgångspunkter som viktiga att lyfta för att tydliggöra vilka grundläggande perspektivförändringar som kan krävas för att lyckas med nollvision som angreppssätt för att arbeta med komplexa samhällsutmaningar.

- **En etisk grundsyn:** Den etiska grundsynen framhålls ofta som nollvisionens innersta kärna. Nollvisionen för trafiksäkerhet utgår från att människors liv och hälsa är ett absolut krav när vi formar vår mobilitet i samhället. Tankesättet innebär att alla vill ha säkerhet och att människoliv inte kan mätas i pengar.
- **Ett vetenskapligt förhållningssätt:** Nollvisionen bygger på en tydlig grundläggande vetenskaplig kunskap om människans förmåga att tåla rörelseenergi och dess förmåga att hantera risker i samhället. Ett vetenskapligt synsätt anläggs på vad som är rätt åtgärder.

- **Ett fokus på systemet runt människan:** Nollvisionen utgår från att människor gör fel eller misstag, och att systemet måste utformas med detta som utgångspunkt.
- **Ett systemperspektiv:** Nollvisionen utgår från ett holistiskt synsätt som förutsätter en insikt om att vägtrafiken är ett komplext system bestående av trafikmiljö, fordon och användare och att ett framgångsrikt säkerhetsarbete utgår från ett målinriktat, systematiskt arbete med alla dessa olika delar utifrån ett systemperspektiv.

De byggstenar som följer av de fyra utgångspunkterna inom Nollvision trafiksäkerhet

Forskare och experter som Samordnaren har talat med har lyft olika typer av byggstenar som Nollvisionen för trafiksäkerhet kan anses bestå av. Byggstenarna kan både utgöras av föreställningar (kulturen) och komponenter i organisation och arbetssätt (strukturen).

I utforskandet av nollvision som angreppssätt inom nya områden anser Samordnaren att det är viktigt att inte bara förstå vilka centrala byggstenar som Nollvisionen för trafiksäkerhet består av, utan även att förstå vad de grundar sig på och hur de är utformade. Nedan beskriver Samordnaren hur vi uppfattar att de bakomliggande utgångspunkterna vi lyfte i 3.1 påverkar utformningen av Nollvisionens byggstenar, såsom mål, organisation och arbetssätt.

- **Målets formulering.** Av den etiska grundsynen följer en målformulering som ger uttryck för människans liv och säkerhet som ett absolut krav. Nollvisionens målformulering lyder att "ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportssystemet." (Prop. 1996/97:137)
- **Systemägare som ytterst ansvariga.** Begreppet systemägare är viktigt i Nollvisionen och innefattar alla professionella aktörer som har en påverkan på vägtransportsystemets funktion, utformning och användning. I fallet trafiksäkerhet är det aktörer som ansvarar för drift av olika delar av systemet såsom väg, fordon och transporttjänster samt de som ansvarar för en säker vägtrafik såsom räddning, vård och rehabilitering. Av fokus på systemet runt människan och systemperspektivet följer att ansvaret inte ensidigt kan ligga på enskilda trafikanter. Ansvaret är delat mellan trafikanter och systemägarna, men måste både börja och sluta med systemägarna. Detta är en viktig distinktion i ansvarsfördelningen mellan individ och systemägare när en individ gör fel eller misstag.

- **Ett missionsorienterat arbetssätt.** Nollperspektivet, och dess vision om noll utgår från det önskade framtida tillståndet och analyserar sig baklänges till dagens situation vilket är en planeringsmetod som påkallar ett proaktivt och innovationsorienterat förhållningssätt.⁴ Av systemperspektivet, respektive att människor gör fel eller misstag, följer slutsatsen att det är systemet som behöver förändras. Detta kräver i sin tur ett tvärvetenskapligt perspektiv och engagemang från aktörer på flera nivåer och olika sektorer. Målstyrning är den dominerande styrformen i arbetet med Nollvisionen för trafiksäkerhet. Etappmål (både för dödsfall och allvarligt skadade) och ett tiotal säkerhetsindikatorer (som mäter vägtransportssystemet säkerhetskvaliteter avseende väg, fordon och användning) utgör ett system för målstyrning. Dessa övergripande mål och indikatorer följs upp årligen i en resultatkonferens tillsammans med alla systemägare och andra viktiga aktörer (se informationsrutan på nästa sida).
- **Styrning som bygger på samverkan.** Av systemperspektivet följer att styrningen behöver bygga på samverkan. Aktörerna tvingas få syn på varandra och inser att de är en del i en större helhet med olika roller och ansvar som behöver agera tillsammans för att nå nollvisionens mål. Genom att människan sätts i centrum tydliggörs det också att systemägarna behöver vara innovativa och utveckla sina verktyg till nytta för medborgaren utifrån den gemensamma nollvisionen.
- **Haverikommissioner.**⁵ Nollvisionens grundläggande etiska princip är viktig för att arbetet ständigt ska utvecklas och motverkar att systemägarna slår sig till ro och accepterar situationen. Alla olyckor kan förebyggas. Den etiska grundsynen och systemperspektivet har i praktiken lett till att Trafikverket genomför haverikommissioner, i form av djupstudier, av varje olycka som sker på våra vägar och att det sker ett systematiskt arbete som gör att fler liknande problem kan identifieras. Haverikommissionerna görs inte i första hand för att ta reda på orsakerna till dödsolyckorna utan för att tydliggöra att varje dödsolycka är en oacceptabel händelse – en slags systemkollaps. Därmed är alla de aktörer som har en möjlighet att påverka vägtrafikens utformning och funktion skyldiga att gemensamt lära sig från dessa händelser och ta ansvar för att förebygga framtida systemhaverier.

⁴ Ett missionsorienterat arbetssätt står i kontrast till exempelvis ett lösningsorienterat eller problemorienterat arbetssätt, där man börjar i problemet och funderar på hur man ska lösa det.

⁵ Dessa kallas även för haveriutredningar eller djupstudier. Dessa begrepp förekommer i citat i rapporten, och avser då haverikommissionerna.

- **Strukturen för uppföljning och analys behöver utvecklas.** Innan Nollvisionen fanns ett styrsystem för att arbeta med trafiksäkerhet på ansvarig myndighet, med mål och indikatorer. Nollvisionens etiska grundsyn innebar att fokus i stället kom att riktas mot systemet och systemägarna. Nya arbetssätt har därför under tidens gång behövt utvecklas i syfte att öka de olika systemägarnas engagemang och ansvarstagande för säkerheten i vägtransportsystemet så att nollvisionen kan nås.

Inblick i det systematiska arbetet inom Nollvision trafiksäkerhet - en återkommande, årlig process

Uppföljning: I början av året sammanställer en analysgrupp en rapport som beskriver trafiksäkerhetsläget i Sverige. Här analyseras utvecklingen i förhållande till uppställda mål och genomförda åtgärder. Rapporten beskriver nuläget i de tio insatsområden som prioriterats och visar inom vilka områden det behövs göras fler insatser för att trafiksäkerhetsmålen ska kunna nås.

Synliggörande: I april varje år arrangerar Trafikverket en resultatkonferens, där beslutsfattare, företag och organisationer samlas för att ta del av analysresultaten. Det primära syftet med konferensen är att sprida analysresultat som ger ett bra underlag för kommande års trafiksäkerhetsarbete. Det ger också förutsättningar för alla medverkanden aktörer att arbeta åt samma håll.

Verksamhetsplanering: Utifrån analysrapporten och diskussionerna på resultatkonferensen gör ett antal nationella aktörer, senare, ett gemensamt ställningstagande om vilken inriktning trafiksäkerhetsarbetet ska ha för kommande år. Ställningstagandet är tänkt som en vägledning för alla de aktörer som vill arbeta med trafiksäkerhet. Utifrån analysrapportens resultat kan också varje enskild aktör lättare se vilka åtgärder som man bör prioritera i sin egen organisations verksamhetsplanering.

Vilken förflyttning innebär det för aktörer att arbeta med nollvision som angreppssätt?

Med erfarenheter och exempel från Nollvisionen för trafiksäkerhet beskrivs här vilken förflyttning det har inneburit, och kan innebära, att arbeta med nollvision som angreppssätt. Först beskrivs vad skiftet i tankesätt har lett till för förändringar inom trafiksäkerhetsområdet. Därefter beskrivs vad som krävs för att arbeta med nollvision som angreppssätt.

Skifte i tankesätt leder till olika slutsatser om vad som bör göras och vem som är ansvarig

Den svenska Nollvisionen för trafiksäkerhet är en policyinnovation som i flera avseenden skiljer sig ifrån det tidigare, mer traditionella trafiksäkerhetsarbetet. Vid en jämförelse mellan det traditionella sättet att se på trafikskador och nollvisionens tankesätt, blir det tydligt hur ett skifte i tankesätt kan få genomgripande konsekvenser för strukturen. Matts-Åke Belin berättar att "det är hela arbetet med att förändra synsättet som har legat till grund för de förändringar som har skett och som resulterade i nya typer av lösningar på området."

Tabell 1 Skillnad i tankesätt kring trafikskador mellan det tidigare tänket och Nollvision

| Aspekt | Trafikskador - Traditionellt | Trafikskador - Nollvision |
|-----------------|--|--|
| Grundsyn | Samhällsekonomiskt "Säkerhet inom ramen för vad som är lönsamt för samhället" | Etisk "Optimering av mobilitet, tillgänglighet och lönsamhet inom ramen för absolut krav på säkerhet" |
| Huvudproblem | Olyckor | Allvarliga hälsoförluster |
| Huvudorsak | Beteende "Människor dör på grund av alkoholpåverkan eller distraktioner" | Farlig rörelseenergi (människor utsätts för rörelseenergi över vår tolerans) "Människor dör inte i trafiken av själva alkoholen eller distraktionen, utan på grund av den farliga rörelseenergin" |
| Långsiktigt mål | Minska olyckor så långt det är samhällsekonomiskt | Skapa ett säkert transportsystem där inga människor dör eller |

| | | |
|------------------------------|--|---|
| | lönsamt, ständiga minskningar av olyckor | allvarligt skadas |
| | "Några dödade och allvarligt skadade får vi räkna med" | "Varje dödsolycka eller allvarligt skadad är en oacceptabel händelse" |
| Ytterst ansvarig | Trafikanterna ytterst ansvariga | Systemägarna ytterst ansvariga |
| Huvudstrategi | Skapa den perfekta trafikanten (beteendeförändring) | Skapa säkert system och säkra transportprocesser (systemförändring) – människor gör misstag |
| Övergripande typ av åtgärder | Information, regler och övervakning | Systemförbättrande innovationer/åtgärder, samverkan, ansvarstagande och transparens |

Jämförelsen, som synliggörs i tabellen ovan, gör det tydligt att olika föreställningar om problem och mål leder oss i olika riktningar vad gäller vilka åtgärder som vi måste fokusera på.

Inte sällan utgår målsättningar för olika samhällsutmaningar från en ambition att steg för steg förbättra en problematisk situation. Utgångspunkten för målsättningen blir därför dagens situation och dagens lösning. Enligt det tidigare trafiksäkerhetspolitiska målet skulle antalet dödade och skadade fortlöpande minska. Ofta finns det också i en sådan målsättning en underförstådd restriktion på så sätt att målsättningen måste vara samhällsekonomiskt optimal. Nyttan av att förbättra ett samhällsproblem måste stå i paritet med de kostnader som krävs för att åtgärda problemet. Utifrån denna grundsyn så är problemet att folk dör eller allvarligt skadas ett slags pris vi måste betala för vår mobilitet. Frågor som blir vanliga utifrån det tankesättet och som ger uttryck för denna avvägningsfilosofi, är: Vad är vi villiga att acceptera? Hur ser balansen ut mellan kostnad och utfall?

Nollperspektivet utgår som tidigare nämnts i stället från ett etiskt förhållningssätt. Det långsiktiga målet för trafiksäkerheten är att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportssystemet. I stället för en avvägningsfilosofi innebär Nollvisionen för trafiksäkerhet att en absolut gräns uttrycks från samhället av vad som kan och inte kan tolereras. I stället för ständiga förbättringar är utgångspunkten det önskade framtida tillståndet, som formuleras som ett absolut krav. Det etiska förhållningssättet innebär att människans fysiska förutsättningar att tåla yttre våld vid

trafikolyckor blir normgivande vid utformningen av vägtransportsystemets olika delar. Frågor som blir vanliga utifrån det tankesättet är: Hur ser människans tolerans mot yttre våld ut, för olika trafikantgrupper, åldersgrupper och olyckstyper? Hur ska konsekvenserna av de misstag och felaktiga beteenden som kan komma att ske i trafiken begränsas så att de inte leder till långvariga hälsoförluster? Synen på huvud-problemet innebär att vi som samhälle kan acceptera att olyckor sker, exempelvis att folk kör av vägen, men det är inte okej att det leder till allvarliga personskador eller dödsfall.

Fil. dr. Johan Strandroth är internationell konsult i trafiksäkerhetsfrågor och har arbetat som trafiksäkerhetsanalytiker på Trafikverket i 15 år. Så här beskriver Strandroth för Samordnaren vad det förändrade synsättet innebar i praktiken för planeringen:

"Nollvisionen introducerade ett annat sätt att planera. Tidigare hade man sagt att 'vi har ett kortsiktigt mål att minska dödsolyckorna med 20 procent, låt oss därför hitta det bästa businesscasen som tar oss ner 20 procent.' Sen hittade man ett antal åtgärder utifrån det målet. Om man ska vara krass skulle man med detta mål ha kunnat sätta fartkameror överallt för att nå målet. Man hade inte behövt bygga om vägar eller bilar. Problemet när man har nått ett sådant mål är dock att man har 80 procent av dödsolyckorna kvar. Vad gör man då? Då måste man börja ta tag i bilarnas och vägarnas funktion. Med nollvision behöver man i planeringen i stället utgå från ett långsiktigt mål som är noll dödsolyckor och då behöver vi bygga ett businesscase där vi tänker långsiktigt. Då behöver vi ställa oss frågor som - hur ser ett säkert system ut? Hur ser bilarna ut, hur ser vägarna ut, hur ser kombinationerna av saker ut i ett säkert system? Ibland kanske vi behöver forskning och innovation som upplyser oss bättre om hur det ser ut. Nollvisionen har ändrat vårt sätt att planera våra strategier mycket mer långsiktigt och den har gett oss argument mot den kortsiktiga planeringen. Vi behöver göra kortsiktiga polisinsatser för det har bra kortsiktig effekt, men vi måste också bygga mitträckesvägar och då är det inte kostnadsresultat på den närmaste treårsperioden vi kommer att bedöma utan utifrån ett trettioårigt perspektiv."

- Johan Strandroth

Nollvisionen ökade således fokus på systemet snarare än den enskilda individens handlingar. Det traditionella trafiksäkerhetsarbetet hade haft ett alltför ensidigt fokus på att skapa den perfekta människan som i alla lägen fattar de rätta besluten. Innan nollvisionen hade så gott som hela ansvaret vilat på den enskilde trafikanten. Det återspeglades bland annat i vägtrafikkungörelsen 5 §. "Vägtrafikant skall iakttaga den omsorg och varsamhet som till förekommande av trafikolycka betingas av

omständigheterna. Han skall uppträda så, att han ej onödigtvis hindrar eller stör trafiken. Vägtrafikanter skall även i övrigt visa hänsyn mot andra vägtrafikanter och dem som bor eller uppehåller sig vid vägen." Någon lika uttalad och långtgående skyldighet att vidta åtgärder för att förekomma olyckor eller skadefall fanns inte för dem som utformade olika delar av vägtransportsystemet.

Nollvisionen utgår till skillnad från detta alltså i stället ifrån att det inte finns några perfekta människor och att vi måste utgå från att människor gör misstag. Människan, särskilt de mest utsatta, måste därför stå i centrum för arbetet. Det handlar om att skapa ett system som är anpassat för människor snarare än att försöka anpassa människor till ett "omänskligt" system. Detta skifte i tankesätt till ett systemperspektiv med människan i centrum innebar en ny ansvarsfördelning. Den ensidiga ansvarsfördelningen på individen blev inte ändamålsenlig när målbilden skiftade till att ingen på sikt ska dödas eller skadas allvarligt. Systemfokuset å andra sidan innebar att alla de aktörer som påverkar funktion, utformning och användning av vägtransportsystemet måste vara delaktiga i de processer som krävs för att få nollvisionen att hända.

Skiftet till Nollvisionen innebar att trafiksäkerheten blev ett delat ansvar mellan trafikanten och de så kallade systemägarna. Nollvisionens tankesätt innebär att systemägarna har det yttersta ansvaret för vägtransportsystemets utformning och funktion. Trafikanterna har ansvar för att följa gällande trafikregler och visa hänsyn, omdöme och ansvar. Om trafikanterna inte tar sin del av ansvaret eller om personskador uppstår eller riskerar att uppstå av andra orsaker, måste systemägarna vidta ytterligare åtgärder för att motverka att människor dödas eller allvarligt skadas. Detta innebär en ansvarskedja som både börjar och slutar med alla professionella aktörer som har en påverkan på vägtransportsystemets funktion, utformning och användning.

Johan Strandroth beskriver hur Nollvisionen tydliggjorde att ansvaret vilade på fler:

"När man omformulerar problemet blir det fler och andra som äger problemet. Fordonsindustrin är ett exempel. De såg sig inte alls som en del av problemet, det var upp till de som använder fordonen att använda dem på bästa sätt. När folk inser att det inte handlar om individer som gör misstag utan om att det är energinivån i systemet som är dödlig som är problemet blir det en helt annan diskussion."

- Johan Strandroth

Andra aktörer som kom med i arbetet på ett helt annat sätt än tidigare var exempelvis transportindustrin och Arbetsmiljöverket, medan en myndighet som Skolöverstyrelsen fick en betydligt mindre roll då fokus inte längre låg på att genom utbildning skapa den perfekta trafikanten.

Nollvisionen innebar även att aktörer som redan var systemägare fick en annan roll och ett annat ansvar i trafiksäkerhetsarbetet. Utifrån att mycket fokus tidigare hade legat på trafikanternas beteende, hade Vägverket haft en begränsad roll i det nationella trafiksäkerhetsrådet som då fanns, och där mycket fokus låg på hur aktörerna i rådet skulle förändra trafikanternas beteende. Ett typiskt förslag på trafiksäkerhetsåtgärd som Vägverket utifrån den rollen föreslog var rastplatser som folk kunde stanna på för att vila och därmed inte begå misstag. Nollvisionen innebar att Vägverket blev en central systemägare genom att Nollvisionen satte väghållarens säkerhetsarbete i centrum. Utifrån nollvisionen blev även Nationella trafiksäkerhetsförbundets⁶ roll annorlunda, med en betoning på deras roll som medborgarnas röstbärare och kravställare gentemot systemägarna snarare än deras roll som utbildare av individer.

Nollvisionen innebar ett mer proaktivt trafiksäkerhetsarbete. Som tidigare nämnts är utgångspunkten i Nollvisionen att alla olyckor kan förebyggas. Fokus flyttas från den omedelbara händelsen (olyckan) till vad olika systemägare hade kunnat göra annorlunda tidigare i processen, exempelvis vid utformningen av vägen i fråga eller av fordonet.

Exempel på vad skiftet i tankesätt har inneburit för konkreta förändringar

Nedan beskriver Johan Strandroth även hur nollperspektivet präglar haverikommissionerna, som blivit en del av en innovationsprocess för att utveckla säkerheten. Han beskriver också hur paradigmskiftet från individ till system ledde till ett fokus på andra typer av åtgärder.

"I traditionella haveriutredningar går man ganska långt tillbaka i händelsekedjan. Men i haveriutredningar utifrån nollvisionen bryr vi oss inte om du har grälat med din partner innan, vi tittar på varför du dog. När du gör ett misstag, och någon dör, så var systemet uppenbarligen inte förlåtande. I våra haveriutredningar utifrån nollvisionen jämför vi systemet nu mot hur det borde se ut och det blir en uppdatering för oss kring hur långt vi är från det säkra systemet. Eller om vi har alla system på plats? Du använde kanske inte bälte. En slutsats från det kan vara – kan vi använda mer effektiva bältespåminnare? En annan slutsats kan vara – vägen ser ut som den borde se ut men en dödsolycka skedde ändå. Det blir extra

⁶ Nationella trafiksäkerhetsförbundet (NTF) är en idéburen organisation som arbetar för en säker trafik.

intressant – vi trodde vägen var säker men den visade sig inte vara det. Då behöver vi kvalitetssäkra vår produkt, vad behöver vi ändra och förbättra? Det blir också en del av en innovationsprocess, vi får ny kunskap kring vad vi behöver göra bättre. Vår haveriutredning handlar inte om att skuldbelägga eller att peka ut någon, utan frågan är - var fallerade systemet utifrån energiprinciper och vad kan vi göra för att förhindra att det händer igen?"

- Johan Strandroth

"Om man uppfattar att grundproblemet är att människor gör misstag så vill man hjälpa människor att inte göra misstag genom exempelvis informationsinsatser, utbildning och upprätthållande av lag. Dessa insatser har en viss effekt men de tar oss inte till noll. Paradigmskiftet i Sverige mot nollvisionen gjorde att man fokuserade på en annan typ av åtgärder. Ska vi bygga ett långsiktigt säkert system måste vi anpassa det efter vår biomekaniska tolerans. Vi människor klarar inte att bli påkörda i mer än 30 kilometer i timmen. Då kan vi inte bygga städer där det är möjligt att bli påkörd i mer än 30. Åtgärderna har genom nollvisionen styrts om mot hastighetsanpassning, krocksäkra bilar och anpassning av den vägmiljö som fordonet ska färdas i och vilka trafikanttyper som ska samsas."

- Johan Strandroth

Det finns många konkreta exempel på nya åtgärder som det förändrade tankesättet i förlängningen har lett till och som illustrerar vilka substantiellt nya idéer och lösningar som kan uppstå om vi väljer ett annat angreppssätt än vad vi är vana vid. Två plus en-vägarna⁷ är en av dessa innovationer. Matts-Åke Belin beskriver vilken förändring de har inneburit:

"Utan nollvisionen är det jättesvårt att förstå två plus en-vägarna. Resan kring två plus en-vägarna illustrerar mycket av den förändring nollvisionen innebar. Vaghållarna tryckte tidigare ut ansvaret på individen och vägbyggarna avskydde idén om mitträcken, de ville bygga motorvägar. Med två plus en-vägar skulle man plötsligt ta bort en av de stora nyttorna med att göra motorvägar och då skulle de aldrig få bygga långa motorvägar. För att pröva två plus en-vägarna fick man möjlighet att bygga en två plus en-teststräcka mellan Gävle och Axmartaavlän, vilket var en slags böjd

⁷ Två plus en-vägar är mötesfria vägar där det varierar mellan ett och två körfält.

motorväg som man hade en massa frontalkollisioner på. När testvägen infördes gjordes flera utredningar. Enligt de beräkningar som gjordes skulle det bli samhällsekonomiskt olönsamt. Dessa resultat hängde ihop med hela kulturen – man ville inte ha det här. Men testvägen visade sig vara otroligt effektiv. Det är som en saga. Under vägens tio första år, innan den byggdes om, hade det skett 24 dödsolyckor på vägsträckan. Efter att vägen byggts om till en två plus en-sträcka, det vill säga från år 2000 och framåt, har endast två dödsfall registrerats. Nu har vi mer än 3000 kilometer två plus en-väg. Det är ett bra exempel på hur nollvisionen lett till att man har varit kreativ och kommit på nya innovationer. [...] Mitträckena är nollvision operativt. Jag brukar säga att den troligtvis mest effektiva säkerhetsåtgärden Sverige genomfört de senaste åren när det gäller alkoholrelaterade olyckor är mitträcket. Mitträcket bryr sig inte om du är full eller distraherad, det ser bara till att du inte dödar dig själv eller andra. Det syns tydligt i statistiken att antalet dödade i alkoholrelaterade olyckor gått ner.”

– Matts-Åke Belin

Vad som krävs för att arbeta med nollvision som angreppssätt

Samordnaren har, som nämnts inledningsvis i rapporten, fört samtal med såväl aktörer som arbetar med nollvision inom andra områden, som forskare och trafiksäkerhetsexperter om vad som krävs för att arbeta med nollvision som angreppssätt. I detta avsnitt vill Samordnaren lyfta några faktorer som utifrån dessa samtal framstår som särskilt viktiga att lyfta i en diskussion om grundläggande förutsättningar för att framgångsrikt kunna arbeta med nollvision:

- kulturell och strukturell mognad
- tålamod och uthållighet
- en utpekad systemledare som också tar aktivt ledarskap.

Kulturell och strukturell mognad

Sverige var redan innan Nollvisionen världsledande i trafiksäkerhet. Nollvisionen som angreppssätt har inneburit att ett moget och framgångsrikt trafiksäkerhetsarbete har utvecklats ytterligare med nya arbetssätt och åtgärder på ett sätt som många inte trodde var möjligt för ett land som redan hade nått så långt. Snarare var föreställningen

i mitten av 90-talet att Sverige endast kunde förvänta sig små förbättringar på grund av en alltmer avtagande marginalnytta av de insatser som redan gjordes. Nollvisionen, med sin övergripande omprövning av det dåvarande trafiksäkerhetsarbetet, tycks dock ha skapat en ny energi och den innovationskraft som krävs för att hantera komplexa samhällsutmaningar. Utvecklingen av antalet döda och allvarligt skadade i trafiken sedan 1997 har visat att omprövningen gett resultat. Nollvision framstår utifrån denna erfarenhet som ett framgångsrikt arbetssätt för att lyfta en hållbarhetsaspekt i ett komplext system i syfte att åstadkomma grundläggande förändringar och därmed skapa hållbara resultat.

Att ifrågasätta den rådande kulturen - de grundläggande utgångspunkterna och föreställningarna - är som tidigare framgått i rapporten en central del av nollvisionen. Vid ett arbete med nollvision behöver man synliggöra samhällets nuvarande föreställningar och synsätt kring frågan, och ifrågasätta dem. Vilken grundsyn präglar nuvarande system? Vilka föreställningar är rådande vad gäller huvudproblem, orsak, strategi, ansvar och mål?

Nollvisioner förutsätter därför en viss mognad avseende kultur och värderingar inom det område nollvisionen ska användas. På en grundläggande nivå behöver det finnas ett erkännande och en insikt om att man har problem. Det behöver också finnas en strukturell mognad, exempelvis i form av regler, program, mätningar och en organisation för arbetet. I ett moget område pågår ett systematiskt arbete för att åstadkomma system/processer som är mer hållbara, men där större förändringar krävs.

Tålamod och uthållighet

Hos de drivande aktörerna behöver det finnas en insikt om att styrning och organisering utifrån nollvision som angreppssätt innebär en större förändring vad gäller bland annat uppdrag, ansvar och samverkan. Matts-Åke Belin beskriver med erfarenhet från skiftet inom trafiksäkerhetsområdet vad som blir annorlunda - och samtidigt utmanande för offentliganställda i synen på uppdraget:

"Djupstudierna⁸ gjordes för att ta reda på vad Vägverket skulle kunna göra för att förhindra olyckorna, och innebar att i analysen också se bortanför vad som anges i standards och regelverk. Det kan vara svårt för byråkraterna att förstå att de måste ta ett större ansvar än vad som står i regelverket."

- Matts-Åke Belin

⁸ Avser det som i rapporten kallas haverikommissioner.

Hos de drivande aktörerna behöver det finnas en beredskap för att det kommer att finnas motstånd, och inte bara från tjänstemän i de egna organisationerna - ett skifte från ett policysystem till ett annat får ofta konsekvenser för aktörers positioner och ekonomiska intressen. Nollvisionen för trafiksäkerhet mötte motstånd både internt inom Vägverket och från andra aktörer när den skulle implementeras, och Nollvisionen möter motstånd även idag. Erfarenheterna från trafikområdet talar för att det krävs ett ständigt pågående arbete för att vidmakthålla nollvisionens kultur och struktur. En nollvision är med andra ord ingen *quick fix* utan kräver tålamod och uthållighet. De experter och forskare Samordnaren har talat med framhåller att det tar tid att förflytta sig från ett policysystem till ett annat, och att man måste ha uthållighet om man verkligen ska jobba med nollvision på allvar.

"Det gick fort att fatta beslutet om nollvisionen. Men sen tog det tid att ta till sig den, förstå den och sedan ändra sin verktyglåda utifrån det nya synsättet. Du kan få upp en fråga på den politiska dagordningen, men hur säkerställer du att det blir verkstad av beslutet?"

- Matts-Åke Belin

När strukturen är på plats måste det förvaltas, men man måste också hela tiden ta in ny kunskap. Nollvisionen innebär att systemägarna hela tiden behöver vara beredda på att driva utvecklingsarbete. Oavsett inom vilket område nollvision används som angreppssätt är kontexten föränderlig. Samhällsutveckling, teknikutveckling och annat innebär att de inblandade aktivt behöver bedöma och proaktivt agera kring de risker och tänkbara innovationer som kan bli verklighet inom området. I dag ställer sig en del frågan om hur det går att bli ännu mer förebyggande i trafiksäkerhetsarbetet, så att systemägare i större utsträckning än idag kan upptäcka och åtgärda brister utan att det först behöver ske en dödsolycka.

Erfarenheten från Nollvision trafiksäkerhet talar inte för att någon större skillnad skulle åstadkommas genom att bara lyfta över strukturen för nollvision trafiksäkerhet till andra områden. Exempelvis genom att använda termen nollvision, att formulera ett visionärt mål, arbeta med haverikommissioner eller resultatkonferenser utan att ta utgångspunkt i en förändrad kultur. Matts-Åke Belin beskriver utifrån internationella erfarenheter varför det inte fungerar:

"Det som driver djupstudierna är det förebyggande motivet. Det är skillnaden mellan dessa studier och att bara forska och ta reda på orsakerna. Internationellt märker jag att man pratar om djupstudier men att man går snett för man har inte nollvisionen, systemperspektivet och synen på ansvaret med sig i analysen. Det leder till att studierna ofta

fokuserar på det sista som gick snett i en lång kedja av händelser, exempelvis att föraren var berusad eller inte hade bälte på sig och att lösningarna blir väldigt blame the victim-orienterade.”

– Matts-Åke Belin

En utpekad systemledare som tar aktivt ledarskap

Som tidigare nämnts utgör en nollvision ett gemensamt system av föreställningar om problem, mål och strategier. Nollvisionen för trafiksäkerhet är inte ett långsiktigt mål utan ett förhållningssätt som skiljer sig i flera avseenden från hur vi traditionellt och historiskt har förhållit oss till trafiksäkerhetsproblem i vårt samhälle. Samordnaren kan konstatera utifrån samtal med forskare och personer som var med under paradigmskiftet att detta arbete har börjat med ett tydligt ledarskap för att förändra en kultur eller ett mindset.

”Det måste finnas någon form av visionsdrivet ledarskap. Det fanns ju i Vägverket och när nollvisionen introducerades var branschen ganska mogen. Det fanns en villighet på den politiska sidan att lyssna på detta ledarskap, fånga upp visionen och ett intresse för att bli världsledande. Du måste börja där du har ett ledarskap.”

– Johan Strandroth

”Det var kombinationen av att experterna hade idéer och att de fick ett politiskt stöd för att göra saker som gjorde att det blev något.”

– Matts-Åke Belin

De forskare och experter Samordnaren har pratat med framhåller att det är avgörande att någon aktör har särskilt ansvar att styra, leda och samordna inom en nollvision. Det är också viktigt att den som har det utpekade ansvaret också fullt ut tar det ansvaret och driver frågan. Så här säger Ann-Catrin Kristianssen, universitetslektor vid Örebro universitet som forskar om trafiksäkerhetspolicy:

”Jag skulle säga att det är absolut avgörande att det finns en lead agency. Forskning visar det. Man vill ha en aktör som är tillräckligt stark för att sammankalla de inflytelserika aktörerna som kan påverka utfallet. Aktören ska ha spetskompetens inom området, exempelvis kring vilka åtgärder som är effektiva. Aktören kan inte säga till andra vad de ska göra, men kan visa

och analysera 'det här behöver göras'. Och man behöver ha någon som samordnar, bland annat mål och indikatorer och den biten så att man har koll på var vi är på resan mot var vi vill vara. Ibland är det givet i en bransch vilken aktör som ska vara lead agency. Ibland behöver det bli mer uttalat för att arbetet ska få effekt. [...] Man kan tänka sig att man kan skapa drivet om man inför en nollvision. Men man måste dessutom ha den drivande aktören, man måste ha det tydliga målet och man måste börja bygga upp beståndsdelarna i arbetet. Det är inte bara införandet av en nollvision som gör att något händer. Arbetet är inte självdrivande. Det finns internationella exempel där man gärna pratar om nollvision och beskriver nollvision i policydokument, men man har inte gjort några förändringar, inte etablerat något motsvarande Trafikverket, man har egentligen ingen större politisk vilja och man har inte satt upp systemet. Det har varit ett problem med andra nollvisioner i Sverige också. Det finns ofta många engagerade aktörer men det krävs att man hittar vad som är systemet och hur man ska jobba ihop. Vem ska ha hand om datan, hur den ska spridas och användas. Vem ska kliva in och sätta upp apparaten, vem ska konstruera systemet, vilket arbetssätt ska man ha? Det behöver bli ett helt paket som hänger ihop."

– Ann-Catrin Kristianssen

Avslutande ord om utforskandet av nollvision som angreppssätt

Att arbetet med en nollvision är krävande är inte en anledning till att avstå att pröva angreppssättet. Särskilt inte i ljuset av att vårt traditionella sätt att tänka kring problem och lösningar kopplat till komplexa frågor inte verkar leda oss dit vi vill nå som samhälle. Erfarenheterna från Nollvisionen för trafiksäkerhet talar för att det krävs ett stort och uthålligt förändringsarbete för att lyckas med nollvision som angreppssätt som är väl värt mödan.

Samordnaren tror att arbetet med Nollvisionen för trafiksäkerhet inte bara kan fungera som exempel för andra länder när de organiserar sitt trafiksäkerhetsarbete utan också som inspiration när vi här i Sverige ska angripa många av de utmaningar vi står inför idag. I det syftet har Samordnaren valt att undersöka ett annat område där Sverige har problem, nämligen hållbar konsumtion och produktion, och möjligheten att använda nollvision som angreppssätt i det arbetet för att göra förflyttningar och uppnå bättre resultat. Vad det angreppssättet skulle kunna innebära, med utgångspunkt i erfarenheterna om framgångsmekanismerna i Nollvisionen för trafiksäkerhet, kan du

läsa mer om i Samordnarens rapport "Nollvision för avfall – ett nytt angreppssätt för en hållbar produktion och konsumtion?".

Samordnarens förhoppning är att denna rapport har väckt tankar om vad nollvision skulle innebära om det applicerades på det område du arbetar med. Eller om det väcker idéer inom vilka områden som detta angreppssätt skulle kunna användas för att åstadkomma nödvändiga och grundläggande förändringar för att bidra till omställningen till hållbar utveckling. Ni som läser rapporten får gärna höra av er till oss med era tankar och idéer.

Gabriel Wikström,
Nationell samordnare för Agenda 2030

Särskilt tack till Matts-Åke Belin, som både som anställd hos Samordnaren och senare, bidragit till denna rapport. Men också stort tack till Ylva Berg, Ann-Catrin Kristianssen och Johan Strandroth för att ni har delat med er av er långa erfarenhet och expertis inom området, och till Malin Forssell, Strategirådet, som bearbetat rapporten.

Vidare läsning

Belin, Matts-Åke; Tillgren, Per; Vedung, Evert (2012). *Vision Zero – a road safety policy Innovation*. I: International journal of injury control and safety promotion. Vol 19 (2), s.171-179

Edvardsson Björnberg, Karin; Hansson, Sven Ove; Belin, Matts-Åke; Tingvall, Claes (2023). *The Vision Zero Handbook Theory, Technology and Management for a Zero Casualty Policy*.

Kristianssen, Ann-Catrin; Andersson, Ragnar (2022). *What Is a Vision Zero Policy? Lessons from a Multi-sectoral Perspective*. I: The Vision Zero Handbook.

Kristianssen, Ann-Catrin; Andersson, Ragnar; Belin, Matts-Åke; Nilsen, Per (2018). *Swedish Vision Zero policies for safety – A comparative policy content analysis*. I: Safety science. Vol.103, s.260–269.

Trafikverket (2022). *Aktionsplan för säker vägtrafik 2022–2025*.

Regeringskansliet (2016). *Nystart för Nollvisionen. Ett intensifierat arbete för trafiksäkerheten i Sverige*.