

Utvärdering av Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete

Christer Hydén
Helene Jotoft
Emilia Löfgren
Ralf Risser
2005

Utvärdering av Vägverkets djup- studie- och OLA-arbete

Christer Hydén
Helene Jotoft
Emilia Löfgren
Ralf Risser

Bulletin - Lunds Universitet, Tekniska högskolan i Lund,
Institutionen för teknik och samhälle, 228

ISSN 1653-1930

Christer Hydén, Helene Jotoft, Emilia Löfgren, Ralf Risser
Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete – underlag för Vägtrafik-
inspektionens utvärdering
2005

Ämnesord:

Djupstudie, dödsolycka, OLA-arbete, aktörer, trafiksäkerhet, process

Referat:

Huvudsyftet med denna undersökning har varit att ta reda på hur processen med Vägverkets OLA-arbete (OLA: Objektiva fakta, Lösningar och Avsikter) och djupstudier ska kunna förbättras. Resultaten visar att det saknas en teori- och faktabaserad diskussion om vilka data som behövs för att kunna ta fram analysformer. Vägverket behöver skaffa sig information om hela händelse-/beteendeförloppet innan olyckan och frågan är om den analyserade olyckan pekar på ett verkligt problem. Dessutom är kriterierna för val av OLA efter djupstudier oklara och många avsikter är aktiviteter som skulle ha gjorts ändå och som inte innehåller något nytt, Vägverket borde se till att bjuda in alla viktiga aktörer för samarbete med en modell som bakgrund.

Keywords

In-depth studies, fatal accidents, OLA, actors, traffic safety, process

Abstract:

The main aim of this survey is to find out how the process of the Swedish Road Administration's work with OLA (objective facts, solutions and intentions) and in-depth studies can be improved. The result shows that there is a lack of a theory- and fact-based discussion of what data is needed to produce the analytical forms. The SRA needs to acquire information on the whole chain of events/behaviour before the accident and the question is whether the analysed accident is indicative of a real problem. Furthermore the criteria for the choice of OLA after in-depth studies are unclear and many intentions do not contain anything new and would have been put into practice anyway, The SRA should invite all important actors and offer them a collaboration, with a model as a background.

Citeringsanvisning

Christer Hydén, Helene Jotoft, Emilia Löfgren, Ralf Risser. Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete. Lund, Institutionen för Teknik och samhälle, Trafikteknik, 2005. Bulletin 228 – Lunds Universitet, Tekniska högskolan i Lund, Institutionen för teknik och samhälle.

Institutionen för Teknik och samhälle
Lunds Tekniska Högskola
Trafik och väg
Box 118, 221 00 LUND, Sverige

Department of Technology and Society
Lund Institute of Technology
Traffic and Road
Box 118, SE-221 00 Lund, Sweden

Förord

Den här rapporten har kommit till på uppdrag av Vägtrafikinspektionen, som velat undersöka hur Vägverket arbetar med djupstudier och OLA-arbete.

Det blev Lunds Tekniska Högskola, Institutionen för Teknik och Samhälle, som fick uppdraget. Det är vi mycket glada för, eftersom vi funnit arbetet intressant och utvecklande. Vi vill därför särskilt passa på att tacka Peter Larsson på Vägtrafikinspektionen, för uppdraget. Vi vill också tacka de personer, framför allt på Vägverket, som hjälpt oss med material.

Lund den 20 december 2005

Christer Hydén, professor, Trafikteknik

Ralf Risser, adj professor i Trafikpsykologi

Helene Jotoft, projektassistent

Emilia Löfgren, projektassistent

Sammanfattning

I den här rapporten presenterar Institutionen för Teknik och Samhälle på Lunds Tekniska Högskola en undersökning om Vägverkets (VVs) arbete med djupstudier och OLA-arbete (OLA: Objektiva fakta, Lösningar och Avsikter). Uppdraget kommer från Vägtrafikinspektionen. Huvudsyftet med undersökningen har varit att ta reda på hur processen med OLA-arbete och djupstudier ska kunna förbättras utifrån ett vetenskapligt perspektiv. Parallellt med litteraturstudier och analyser av djupstudie- och OLA-dokument, har vi genomfört intervjuer med trafiksäkerhetsexperter inom Vägverket och med aktörer utanför Vägverket som deltagit i både djupstudie- och OLA-processen. Vi har även genomfört intervjuer med våra uppdragsgivare inom Vägtrafikinspektionen.

För dokumentanalyserna har vi använt oss av två modeller som båda hjälpt oss att systematisera de aspekter i trafiksystemet som kan påverka beteendet och som därför måste vara föremål för både analys och förändring. Med hjälp av dessa modeller kan man kontrollera både vilka "systemdelar" (förare, fordon, väg) som problemen härrör från och inom vilka av dessa delar som problemen måste lösas. Våra intervjuer tyder på att Vägverket har satsat stort på djupstudier och OLA-arbete, och att man i detta arbete fått mycket uppmärksamhet i trafiksäkerhetsvärlden.

Våra viktigaste resultat när det gäller djupstudierna är följande:

- Det saknas en teori- och faktabaserad diskussion om vilka data som behövs för att kunna ta fram analysformer, lösningar och åtgärder för att nå en bättre trafiksäkerhet genom att förhindra dödsolyckor.
- Vägverket behöver skaffa sig information om hela händelse-/beteendeförloppet innan olyckan, från allmänna strukturella förutsättningar till själva kraschen.
- Frågan om den analyserade olyckan pekar på ett verkligt problem eller om det är en slumpmässig händelse som knappast uppträder igen måste besvaras
- Det är inte definierat vad som ska hända med djupstudiematerialet på aggregerad nivå
- Samarbetet mellan olika personer och institutioner som är inblandade i djupstudier fungerar inte perfekt. Det finns t ex inga rutiner för att Räddningstjänsten ska skicka olycksrapporter till Vägverket

När det gäller OLA-arbetet har vi kommit fram till följande:

- Kriterierna för val av OLor efter djupstudier är oklara och måste operationaliseras
- Det finns risk för en suboptimering beträffande OLA-arbetets bidrag till trafiksäkerhet genom att många avsikter är aktiviteter som skulle ha gjorts ändå och som inte innehåller något nytt
- Vägverket borde bjuda in aktörer och samarbeta med dem med en modell som bakgrund så att grupparbetet fungerar bra
- Det är bland annat ett dilemma att alla viktiga aktörer inte är med. Prioritering måste ske av en kvalificerad grupp

Summary

In this report the Department of Technology and Society at the Lund Institute of Technology presents a survey of the work of the Swedish Road Administration (SRA) regarding in-depth studies and OLA (objective facts, solutions and intentions). The mandate comes from the Swedish Road Traffic Inspectorate. The main aim of the survey is to find out how the process of OLA-work and in-depth studies can be improved from a scientific perspective. In parallel with the literature studies and analyses of in-depth studies and OLA-documents, we have carried out interviews with traffic experts in the SRA and external actors that have taken part in both the in-depth studies and OLA-process. We have also interviewed our mandator in the Road Traffic Inspectorate.

The two models that we have used for the document analyses have helped us to systematise aspects in the traffic system that can influence behaviour, and which must therefore be subject to analysis and change. The use of the models enables a check of what 'system parts' (drivers, vehicles, roads) problems originate from and within which of these parts the problems must be solved. Our interviews indicate that the SRA has invested heavily in in-depth studies and OLA, and that it has, as a consequence, received much attention in the world of traffic safety.

Our most important results concerning in-depth studies are the following:

- There is a lack of a theory- and fact-based discussion of what data is needed to produce the analytical forms and solutions and measures to achieve improved traffic safety by preventing fatal accidents.
- The SRA needs to acquire information on the whole chain of events/behaviour before the accident, from general structural prerequisites to the accident itself.
- The question of whether the analysed accident is indicative of a real problem, or whether it is a chance event that can hardly occur again, must be addressed.
- There is no indication of what is to happen to the in-depth study material on an aggregate level.
- The collaborations of individuals and institutions that are involved in the in-depth studies do not function perfectly. There are, for example, no routines for the Emergency Services to send accident reports to the SRA.

In respect of the work relating to OLA we have come to the following conclusions:

- The criteria for the choice of OLA after in-depth studies are unclear and must be operationalized
- There is a risk of suboptimization in respect of OLA's contribution to traffic safety, due to the fact that many intentions do not contain anything new and would have been put into practice anyway
- The SRA should offer actors a collaboration, with a model as a background, so that the group work functions well
- It is a dilemma that not all the important actors are participants. Prioritization must be conducted by a qualified group

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	8
1.1 Bakgrund	8
1.2 Metod och analysmodeller.....	8
2. Djupstudier	12
2.1 Mål med djupstudier	12
2.2 Djupstudier jämfört med andra trafikslag	12
2.3 Teori och systematik	13
2.4 Arbeten/aktiviteter kring djupstudierna.....	14
2.5 Vem bör "äga" processen?.....	15
2.6 Sammanfattade kritikpunkter	16
3. OLA-processen och avsiktsförklaringarna	19
3.1 Målet med OLA-arbetet	19
3.2 Kriterier för att börja en OLA-process	19
3.3 Teori och systematik	20
3.4 Arbeten/aktiviteter kring OLA och VI: s ansvar.....	21
3.5 Deltagande aktörers syn på OLA-arbetet	22
3.6 Sammanfattade kritikpunkter	23
3.7 Möjliga förbättringar	25
4. Diskussion av resultat och slutsatser	27
4.1 Djupstudier	27
4.2 OLA-arbetet	29
4.3 Vetenskaplig hållbarhet	31
4.4 Uppföljningsarbete	32
4.5 Vägtrafikinspektionens möjligheter	32
4.6 Den optimala djupstudie- och OLA-processen	32
5. Fortsatt forskning.....	35

1. Inledning

Lunds Tekniska Högskola har genomfört en undersökning om Vägverkets (VVs) arbete med djupstudier och OLA¹-arbete på uppdrag av Vägtrafikinspektionen (VI). Syftet har varit att ta reda på hur processen med OLA-arbete och djupstudier fungerar och vad som eventuellt kan förbättras utifrån ett vetenskapligt perspektiv.

Arbetet handlar bland annat om att återföra kunskap till dem som är inblandade i djupstudie- och OLA-processerna, bland annat Vägverket, Vägtrafikinspektionen och alla aktörer i OLA-grupperna.

1.1 Bakgrund

Arbetet med djupstudierna påbörjades år 1997 på initiativ från Vägverket och på uppdrag av regeringen. Djupstudiearbetet är det systematiska arbete som Vägverket genomför från det att fakta kring en dödsolycka börjar samlas in till analysen avslutas och åtgärder eventuellt vidtagits av Vägverket eller annan aktör med insamlade fakta som grund.

OLA-arbetet är ett gemensamt arbetssätt för ökad trafiksäkerhet, där olika aktörer samlas för att tillsammans försöka bidra till att lösa ett problem. Var och en av aktörerna ges möjlighet att utifrån fakta visa vilka åtgärder man kan och vill vidta, för att därmed bidra till en förbättrad trafiksäkerhet. Arbetssättet används både på nationell och regional respektive på lokal nivå.

1.2 Metod och analysmodeller

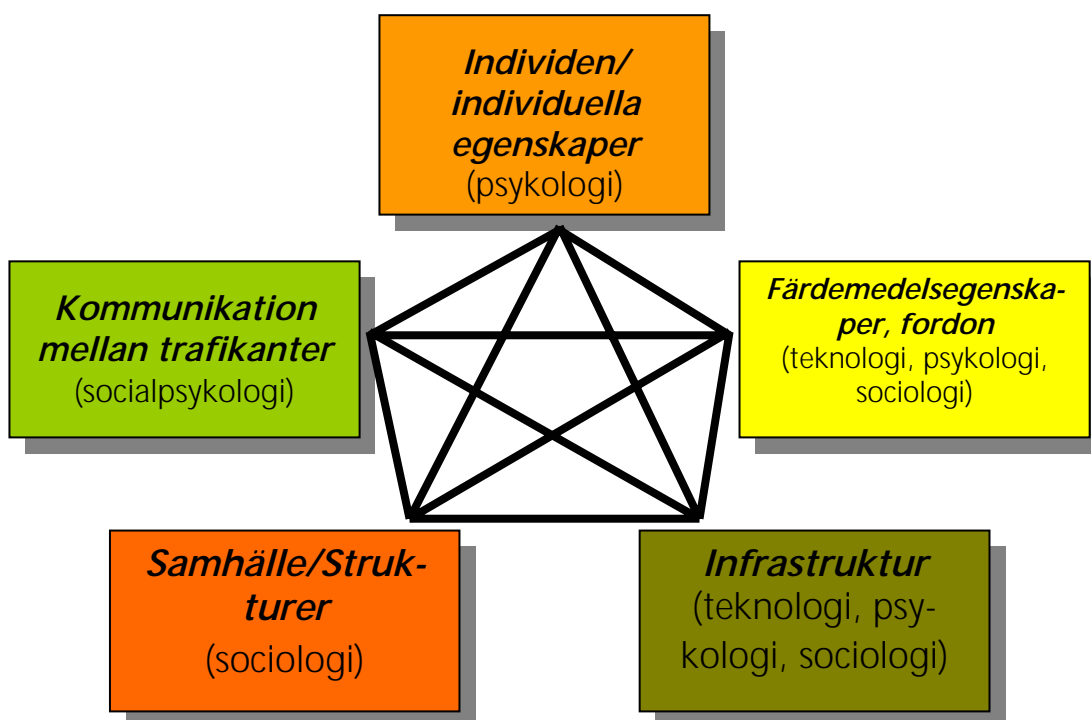
Undersökningen har genomförts med hjälp av dokumentstudier (vi analyserade 21 slumpvis utvalda djupstudier och 21 slumpvis utvalda OLor, samt dokument om djupstudie- och OLA-processer, se bilaga 2) och intervjuer med trafiksäkerhetsexperter (se bilaga 1) inom Vägverket och Vägtrafikinspektionen samt med OLA-aktörer.

Två modeller har använts för att kunna systematisera materialet vi tagit fram. Modellen Diamanten (Risser 2004) delar upp trafiksystemet i olika områden som bidrar till att påverka trafikanters beteende och där åtgärder måste relateras till för att ändra trafikanters beteende. Keskinen & Hatakkas modell däremot är ett förslag på hur man kan indela beteende i samband med en viss händelse (olycka) i ett tidsperspektiv.

Med hjälp av dessa modeller kan man kontrollera både vilka "systemdelar" (föraren, fordon, vägen mm) och vilken del av händelseförloppet före olyckan som problemen kommer ifrån och – som logisk konsekvens - inom vilka av dessa delar som problemen måste lösas.

¹ OLA är en förkortning av Objektiva fakta, Lösningar och Avsikter. För en mera utförlig beskrivning se på sida XY

Figur 1: Diamanten som grund för analys av orsaker och åtgärder till olyckor (Risser).



Diamanten sammanfattar den forskning kring sociotekniska system i social- och trafikpsykologi och i sociologi - framför allt tekniksociologi - som handlar om människan och dennes beteende. Där ingår personliga egenskaper som produkten av eget tänkande och eget förarbetande som den sociala och fysiska omvärlden "styr", tillsammans med de rådande sociala och tekniska förutsättningarna. I modellen "Diamanten" ligger individen och dennes tolkning av förutsättningarna i omvärlden i rutan "individ". Den sociala omvärlden representeras av "kommunikation" som speglar den omedelbara kontakten med andra människor, och av "samhället/strukturer", som är ett sammanfattande begrepp för de mera omfattande förutsättningarna i samhället (offentlig diskussion, media, organisationer och institutioner, seder och normer, "kultur"). Den fysiska omvärlden speglas av "fordon" och "infrastruktur (trafik-/transport)", eftersom dessa är de mest relevanta fysiska förutsättningarna i vårt fall.

Som tillägg till Diamanten använder vi Haddons definition av de olika olycksfaserna pre-crash, crash och post-crash. Detta är nödvändigt eftersom de olika faserna indikerar väsentligt olika trafiksäkerhetsproblem och möjliga lösningar.

Nedan följer praktiska exempel på vad som avses under Diamantens olika delar i de olika olycksfaserna:

Tabell 1: Exempel på hur Diamanten kan användas.

Individen/individuella egenskaper

pre-crash	Dålig fysisk styrka (ålder, sjukdom), dålig psykofysisk prestation (ålder, sjukdom, alkohol-, medikament- eller narkotikapåverkan, mm), dålig fysisk styrka (ålder → t.ex. kunde inte springa). Dåliga vanor (hastighetsvanor, körtider, uppmärksamhetsinskränkande vanor som mobiltelefonanvändning, andra aktiviteter under körningen, bältesanvändning)
Crash	Hade inte bälte på, ålder (skörhet)
post-crash	Vad kan föraren eller passageraren om första hjälpen; säkras olycksplatsen av de inblandade som är i tillräckligt bra fysisk skick att kunna göra det, mm

Kommunikation med andra trafikanter/mellan trafikanterna

pre-crash	Kappkörning med andra (t ex ungdomar efter disko), längre tids stressande körning på motorväg med mycket trafik, folk som "pressar" på bakifrån eller som gör andra farliga manövrer, passagerare i bilen som stör.
Crash	Fel i kommunikation/samspel med andra vid t ex en korsning, felbedömning av andras avsikter eller andras felbedömning av ens egna avsikter, mm.
post-crash	Hjälper andra trafikanter till efter en olycka, gör de "de rätta" sakerna?

Samhälleliga faktorer/ "säkerhetskultur"

pre-crash	Myndigheters, organisationers och företags strategier för att påverka allmänheten respektive anställda i riktning mot att "tänka trafiksäkerhetskultur" eller exempelvis att systematiskt understödja ett trafiksäkert beteende.
Crash	Myndigheters, organisationers och företags strategier för att påverka utvecklingen mot en ökad krocksäkerhet, respektive minskade risker för svåra skador hos gående, cyklister och andra oskyddade trafikanter.
post-crash	Hjälper andra trafikanter till efter en olycka, gör de "rätt" saker, hur bra är utbildningen för detta, mm?

Fordonsegenskaper/utrustningsegenskaper

pre-crash	Teknisk tillsyn, Bilprovning, allmäntillstånd, biltyp, etc.
Crash	Design (t ex fyrhjulsdrivna fordon som förorsakar nya typer av skador); bälte eller krockkuddar som inte fungerar bra, mm.
post-crash	Utrustning finns som hjälper att säkra olycksplatsen, telefonfunktion som automatiskt larmar en central

Infrastrukturegenskaper

pre-crash	Skyltar som i förväg informerar om att man närmar sig mötesplatser, kurvor, mm., hastighetsgränser som (inte) passar på ett visst ställe, optiskt perspektiv när man närmar sig
Crash	Kollision i rät vinkel på grund av korsningsutformning, stolpar etc
post-crash	Ambulans och polis kommer inte fram till olycksplatsen på grund av utformningsproblem, m m.

Modellen av Keskinen & Hatakka har vi använt för att förstå principen som ligger bakom uppdelningen i pre-crash- och crash-fasen ur ett beteendeperspektiv. Pre-crash-fasen inkluderar allt från livsstilsaspekter, attityder gentemot trafiken och andra trafikanter, reseförberedelser mm, till beteende som ligger mycket nära crashfasen (inom fordonshanteringsfasen). Om man definierar crash-fasen från det ögonblick innan själva kraschen då kraschen blir oundviklig, så kan vissa fordonshanteringselement räknas till crash-fasen. Nedan exemplifieras modellen:

Fig. 2 Hierarkisk beskrivning av körbeteendet (Modell av Keskinen & Hatakka, Hatakka 1998)



Vi har använt Diamanten och Keskinen & Hatakka-modellen (se Hatakka 1998, Hatakka et al. 1997) som en mall för granskning av pre-crash och crashfasen inom alla systemområden – individ, kommunikation, samhälle, infrastruktur, fordon – eftersom ju allt som händer är beteenderelaterat. I post-crash-fasen däremot handlar det om säkring av olycksplatser, första hjälpen och räddningstjänstens effektivitet efter det att olyckan hänt. Där är Keskinen & Hatakkas beteendemodell inte relevant.

2. Djupstudier

2.1 Mål med djupstudier

Riksdagens långsiktiga mål för trafiksäkerhetsarbetet är att ingen ska dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor. Vägtransportsystemets utformning och funktion ska anpassas till de krav som följer av detta. Det övergripande målet med djupstudiearbetet är att "utifrån nollvisionens betraktelsesätt generera en säker vägtrafik" (Vägverket 2005, Anvisningar för djupstudier).

Ett etappmål är att antalet dödade och allvarligt skadade till följd av trafikolyckor fortlöpande bör minskas för alla trafikantkategorier. Antalet personer som dödas till följd av vägtrafikolyckor bör ha minskat med minst 50 procent år 2007 räknat från 1996 års nivå, dvs. till 270 dödade.

Det övergripande målet för Vägverket är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet, utifrån de sex delmålen för tillgänglighet, transportkvalitet, säkerhet, miljö, regional utveckling samt jämställdhet. I anvisningar för djupstudier formulerade man inför starten av djupstudiearbetet 1997, följande syften för arbetet:

1. "Såsom förvaltare av vägtransportsystemet har man en självklar skyldighet att ha kunskaper kring de systemkollapser som leder till någons död.
2. Att omvandla statistik till mer påtaglig och engagerande kunskap, för att skapa medvetenhet, ansvar och engagemang för ett aktivt trafiksäkerhetsarbete bland alla aktörer.
3. Att få kunskap om sambanden mellan människa, fordon och vägmiljö för att utveckla framtida trafiksäkerhetsstrategier och ta fram ansvarsfördelning mellan systemutformarna."

2.2 Djupstudier jämfört med andra trafikslag

Om man jämför djupstudier inom vägtrafikområdet med dem som genomförs inom andra trafikslag/samhällsområden visar utredningen att djupstudierna inom vägtrafikområdet kunde bli mer effektiva. Förutsättningen är att de måste genomföras med en systematisk instruktion och inom ramen för en struktur som garanterar homogena analysformer med hänsyn till en mer komplett modell av olycksbidragande faktorer. Förutsättningarna är dock ganska olika i vägtrafiken jämfört med andra trafikslag:

- Händer en järnvägs- eller flygolycka, är det alltid bolagen som står i fokus, oberoende av om det är lokförarens eller pilotens fel. Bolagen är ansvariga för att förarna inte gör sådana fel och "betalar" för det, både i ordets rätta mening och när det gäller image.
- Intresset är därför högt för att göra allt för att förhindra olyckor, eftersom man automatiskt är ansvarig. Därför analyserar man också incidenter och tillbud, som tyder på att det kan finnas problem i systemet som kan leda eller bidra till att det sker en olycka.

- Man är av denna anledning t ex intresserad av många olika händelser som tyder på att någonting i rutinprocesserna inte fungerat – information om kritiska händelser hämtas in (piloten kom för sent och var under tidspress, lokföraren körde förbi en signal men ingenting hände, kollega A hade privata problem och kommunikationen fungerade inte mm) utan att en olycka har hänt (men risken fanns)
- Utgångspunkten är antagandet att händelser som inte är direkt kopplade till en olycka är tecken på att det fanns en olycksrisk. När man som i vägtrafiken huvudsakligen satsar på olycksanalyser så lär man sig mycket lite om kritiska händelser (vi kallar dem för händelse A) eftersom olyckor är mycket sällsynta. Vi definierar det så som att om en annan händelse B, eller flera andra händelser uppträder, måste de uppträda samtidigt med händelse A. I andra trafikområden, där man regelbundet tittar på tillbud och liknande händelser, får man mycket mer information om kritiska händelser:

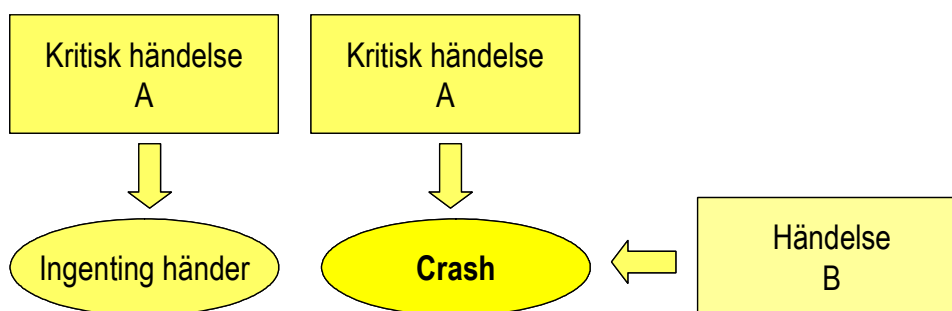


Fig 3: Sammanträffande av olika faktorer leder till olyckor

- Händer en olycka görs olycksanalysen under ledning av en person som enligt tolkningen av det som kunde hittas på Internet inte har någon beroendeställning till ledningen i det inblandade bolaget. Processerna, som är jämförbara med djupstudieanalyserna och med utvärdering och tolkning av data, genomförs alltså av en oberoende myndighet.

2.3 Teori och systematik

Uppgifter som samlas in för djupstudier inom vägtrafiken syftar främst till att behandla crashfasen. Tydligast är anvisningarna för uppgifterna om individen, där man fokuserar på vad det är som hänt denne i form av skador och skadeorsaker, placering i fordon, etc. Dock saknas frågor som utredaren skulle kunna ställa till vittnen, för att på så vis underlätta förståelsen för **varför** olyckan skedde. Diamantens kategorier "samhälleliga faktorer" och "kommunikation mellan trafikanter" saknas nästan helt.

När vi jämförde med andra haveri- och olycksanalytiska studier, fann vi ofta liknande brister som i Vägverkets anvisningar för djupstudier. Vi fann också att mer detaljerade eller sofistikerade aspekter på pre-crash fasen enligt Keskinen & Hatakka inte förekommer. Det man understryker i många sammanhang – nämligen att mänskliga fel är den viktigaste olycksorsaken – relateras inte till individuella vanor, reseförberedelser, den personliga situationen, osv. Med tanke på att alla sådana aspekter påverkar ens koncentration, prestation mm och på så sätt sannolikheten för att en olycka ska ske, är det olyckligt att de inte tas upp.

Det saknas både en teori- och en faktabaserad diskussion om samband mellan målen och vilka data som man behöver för att kunna genomföra de analyser samt de lösningar/åtgärder som gör att man kan nå målen. Vägverket säger att åtgärder primärt ska identifieras enligt nollvisionens dimensioneringsmodell - "Den grundläggande och begränsande faktorn är människans tålighet mot yttre våld. Den kan betraktas som given och konstant även om variation förekommer i befolkningen (kön, ålder mm)." Detta skapar problem eftersom det synsättet har fullständigt olika implikationer för bilförare och oskyddade trafikanter. Det kan lätt uppstå problem för de oskyddade trafikanterna eftersom deras säkerhet i mycket hög grad kräver att olyckor undviks och inte bara minskas med tanke på skadeföljden.

Dokumenterna om djupstudier är skrivna på ett sätt som verkar förutsätta att det finns erfarna ledare som vet hur man gör och som varken behöver någon teoretisk hjälp eller någon fakthjälp. Även om sådana personer finns så är det ändå oklart om de agerar med liknande förutsättningar. Därmed saknas en garanti för att analyserna blir homogena. Standarden varierar och därmed slutsatser och åtgärder.

Oklarheten i det teoretiska underlaget för hur man ska nå målen stärks delvis av intervjuerna. Intervjuresultaten är mycket vaga när det gäller vad det skulle kunna vara för typ av orsaker och lösningar som studierna skulle leda till och hur man skulle kunna komma fram till dessa orsaker och lösningar. Det är som om de intervjuade förväntar sig att djupstudierna ska kunna förklara problemen på ett helt nytt sätt och att det därigenom skulle bli mycket lättare att identifiera "de rätta åtgärderna". Vägverket har dock inte diskuterat eller förklarat den rimliga utgångspunkten för hela djupstudiearbetet och att man redan i utgångspunkten har mycket kunskap om olycksorsaker och möjliga lösningar och att djupstudiearbetet inte primärt kan handla om att hitta några "Columbi ägg" som ännu inte har identifierats.

2.4 Arbeten/aktiviteter kring djupstudierna

När det gäller användning av materialet har den **nationella samordnaren** bland annat följande uppgifter:

- Leda och sammankalla djupstudienätverket, bestående av regionala och nationella representanter från Vägverket
- Representera djupstudierna mot externa, t ex Vägtrafikinspektionen ("att representera" är inte närmare definierat)
- Tillhandahålla underlag för annan nationell verksamhet t ex temastudier, forskning, OLA

Regionala samordnaren ska:

- Säkerställa att avslutade djupstudieakter arkiveras och skickas till Borlänge Representera djupstudierna i olika sammanhang ("representera" är inte närmare definierat)
- Säkerställa att underlag tillhandahålls för annan regional verksamhet, t ex temastudier och OLA

Vägverket gör årsrapporter av djupstudierna, som sedan används för det strategiska arbetet inom Vägverket.

Andra aktörer

Djupstudiematerialet är sekretessbelagt, men så snart det ska användas i forskningssyfte, kan den som så önskar få tillgång till hela materialet. Det kan exempelvis röra sig om försäkringsbolag som vill använda djupstudierna för statistik och rapporter. De måste dock komma till Vägverkets huvudkontor i Borlänge för att skriva av djupstudierna. Andra aktörer som hör av sig, men som får materialet i oidentifierbar form, är åklagare och polis.

Materialet används av också av forskare, djupstudienätverket, regionala och nationella representanter från Vägverkets² S-enhet för djupstudieverksamheten, Vägtrafikinspektionen, OLA-aktörer, arkivet i Borlänge, NTF, militären, kommunerna, åkeriföreningar, trafikskolor, mm.

Polisen

Polisens arbete när det gäller noggrannhet i beskrivningarna av händelserna kunde förbättras, t ex genom att använda modern utrustning.

Hur används djupstudiematerialet

Materialet används för:

- strategiskt arbete inom Vägverket
- arkivering och insamling för statistisk utvärdering
- som utgångspunkt för omedelbara åtgärder
- som basmaterial för OLA-arbetet
- för att främja medvetandet om problemen.

Inom en av vägverksregionerna började man tidigt med att ge ut strukturerade rapporter om djupstudierna och dödsolyckorna.

2.5 Vem bör "äga" processen?

När det gäller vägtrafikolyckor så är det en systemansvarig institution, Vägverket, som idag "äger processen", från problem- eller olycksanalys till uppföljning av åtgärder. De genomför djupstudier, de driver OLA-processerna och de är själva ansvariga för att följa upp om OLA-arbetet genomförs på ett effektivt sätt så att det får de önskade effekterna.

För kontroll och uppföljning av djupstudierna borde emellertid en från systemansvarig oberoende institution, jämförbar med Statens Haverikommission (SHK) för flyg- och järnvägsolyckor, ha ansvaret. Den naturliga kandidaten är Vägtrafikinspektionen. Problemet är emellertid att Vägtrafikinspektionen administrativt hör till Vägverket. De har inte samma oberoende ställning som SHK. Det framgår i flera intervjuer vi gjort att Vägtrafikinspektionens roll är oklar. En av Vägverkets nationella trafiksäkerhetsexperten anser att Vägtrafikinspektionen, t ex jämfört med järnvägens och flygets inspektioner, säger för litet om hur det borde vara och för mycket om hur det inte borde vara. Det saknas alltså någon som ställer upp regler.

Utifrån nollvisionens perspektiv och att systemansvariga måste ta ansvaret, krävs tydligare direktiv för vilket ansvar Vägverket har för processen – inklusive att engagera

² S-enheten = Enheten för samhälle och trafik

andra systemansvariga - och vilket ansvar Vägtrafikinspektionen har för att djupstudierna verkligen får det innehåll och den genomslagskraft som krävs för att Riksdagens delmål för trafiksäkerheten ska kunna uppnås.

2.6 *Sammanfattade kritikpunkter*

- Objektiviteten i djupstudierna är tydligen utredarens ansvar, den är i alla fall inte garanterad i beskrivningen av arbetsprocessen (i tabell 2 finns rekommendationer av vad som skulle tas upp i djupstudierna).
- Vissa intervjuer understryker att det idag inte är objektivitet man eftersträvar utan att man vill öka medvetandet om olycksproblemet.
- Rutinerna för datainsamling är inte utvecklade: Intervjusvar från en olycksutredare visar t ex att det inte finns några rutiner för att få in rapporter från räddningstjänsten och att räddningstjänsten inte litar på att Vägverket använder uppgifterna, som är sekretessbelagda, på rätt sätt.
- Diamantens kategorier "samhälle och struktur" och "kommunikation mellan trafikanter" saknas nästan helt i djupstudierna (21 stycken djupstudier).
- Rapporterna om djupstudier visar en stor komplexitet om man använder Keskinen & Hatakas beskrivning av beteendet. Denna komplexitet har inte fångats upp med hjälp av någon modell, och den har därför inte heller kunnat prägla diskussionen av lämpliga lösningar/strategier.
- Djupstudiearbetet verkar ostrukturerat med avseende på spridningen av materialet till relevanta aktörer – detta är inte klart beskrivet i det underlag som varit tillgängligt för oss. Tillgången till väsentliga aktörer och väsentliga fakta är därmed inte säkerställd. Aktörer och potentiella intressenter ska blandas in på ett systematiskt sätt. Man bör också utveckla en kommunikationsmodell som beskriver vem som ska informeras och på vilket sätt.
- Resultaten presenteras i form av korta förslag till lösningar i första hand kopplade till de mest uppenbara bristerna utan någon diskussion av generaliteten.
- Det är oklart vad genomförandet av arbetet kräver när det gäller tidsaspekter och avsättandet av resurser. Detta har än så länge inte skattats, men måste beräknas noggrant i samarbete med dem som genomför djupstudier.
- Djupstudier har gjorts tidigare, men idag ska ju alla dödsolyckor studeras. Dessutom måste inom ramen för OLA-processerna strukturer skapas så att material kan delas ut till intresserade systemutformare och aktörer. Om Vägverket gjort organisatoriska anpassningar för att bättre ta tillvara erfarenheterna från djupstudiearbetet har vi inte fått några uppgifter om.
- Enligt en muntlig uppgift vi har fått är det inte definierat vad som ska hända med djupstudiematerialet på aggregerad nivå. Detta är dock en förutsättning för utvärdering och förbättring av processen.

Tabell 2: Rekommendationer

Rekommendationer	
Individen/individuella egenskaper	
Pre-crash	F Fördjupa analysen av information om pre-crash aspekter: Var kom de inblandade personerna ifrån, vart var man på väg, hur många personer fanns i bilen, lyssnade man på musik eller var mobiltelefonen på, hur fort närmade man sig olycksplatsen, ändrade man hastighet, kunde möjliga problemkällor ses från långt håll eller ej, var man alkohol- eller drogpåverkad, hade man någon sjukdom, mm. Allt som påverkar den individuella informationsinhämtningen kan läggas in här (alkohol, för hög hastighet för att hämta in all väsentlig information, mm). De inblandade borde om möjligt intervjuas och om det inte är fråga om skuldbeläggning borde sekretess m m inte vara något problem.
Crash	F Data om crash-relaterade aspekter som felaktig inbromsning och väjning borde kompletteras med information om uppmärksamhetsstörande händelser, t ex att någonting föll på golvet och föraren försökte hämta det, eller om föraren stördes av någon i bilen och därmed släppte uppmärksamheten från vägen, om föraren försökte genomföra en farlig manöver pga felbedömning trots att denne såg att det inte skulle fungera, mm.
Post-crash	G Frågan om de inblandade gjorde allt som var nödvändigt för att begränsa skadorna i post-crash fasen borde tas upp systematiskt.
Rekommendationer	
Kommunikation med andra trafikanter/mellan trafikanterna	
pre-crash	G I dialogen med de inblandade borde kommunikation med andra trafikanter före olyckan tas upp (kappkörningar mm), t ex hur de inblandade tolkar händelser från längre håll, om de anpassar sin hastighet och är beredda att bromsa in för andra, om det förekom kommunikation i fordonet som störde uppmärksamheten utåt, osv.
Crash	G Direkt olycksrelaterade kommunikationsfel borde tas upp, som t ex att man i en komplex situation glömmer bort en annan trafikant som närmar sig från ett håll medan man tittar åt det andra hållet (korsningssituation), att man misstolkar en annan trafikants beredskap att stanna, att man vid en mötande omkörning inte saktar ner i god tid, att en bilist som blir omkörd accelererar, mm. (mycket av detta kan inte bevisas, men eftersom det inte handlar om skuld och straff borde man på så vis kunna få en viss uppfattning om betydelsen av felaktigt kommunikativt beteende → utbildning).
post-crash	G Ta systematiskt upp om det fanns beredskap att hjälpa och kunskap om hur man ska ingripa efter en olycka.
Samhälleliga faktorer/ "säkerhetskultur"	
pre-crash	F Olika slags stressande, sociala händelser i trafiken före olyckan (som t ex speglar trafikskultur), borde tas upp systematiskt. Denna aspekt är delvis besläktad med pre-crash-aspekterna i samband med kommunikation.
Crash	samhälleliga faktorer spelar ingen direkt roll i sammanhang med Crash-fasen
post-crash	G samma som post-crash i samband med kommunikation ovan
Fordonsegenskaper/utrustningsegenskaper	
pre-crash	Tas utförligt hand om redan idag
Crash	Tas utförligt hand om redan idag
post-crash	G registrera om utrustning för att automatiskt informera/larma om en svår olycka , fanns i de inblandade fordonen, eller om utrustning för första hjälpen fanns.
Infrastrukturegenskaper	
pre-crash	F I djupstudiematerialet nämns systematiska felbeteenden. Orsaken kan vare en infrastruktur som leder till systematiskt felbeteende, t ex att man närmar sig en korsning för fort. Med tanke på vad man vet om samband mellan infrastruktur och beteende ska infrastrukturelaterade pre-crash faktorer tas upp på ett systematiskt sätt.

Crash	F Både infrastruktuuraspekter som påverkar beteendet omedelbart i samband med olyckor, t ex felplacerad information, trafikljus som inte fungerar korrekt samt infrastruktur som förorsakar skador och som kunde förbättras i det avseendet, ska tas upp.
post-crash	G Frågan om det finns infrastrukturbaserad nödropsutrustning och om räddningstjänsten kommer fram ostört, ska åtminstone kunna bockas av.

F = Fördjupa, G = Genomföra, DS = Vägverkets djupstudier

Det saknas en handbok för djupstudierna, idag finns det bara en blankett att fylla i med tillhörande, korta instruktioner. En handbok bör framställas. Den ska baseras på hållbar teori om vilka faktorer som bör beskrivas för att förstå de trafik-säkerhetsproblem som speglas av olika typer dödsolyckor. En bättre teori i botten skulle leda till en mer systematisk användning av insamlade – och aggregerade – data.

3. OLA-processen och avsiktsförklaringarna

3.1 Målet med OLA-arbetet

OLA-arbetet ska leda till färre dödade och allvarligt skadade i trafiken. Detta ska uppnås genom att systemutformare genomför konkreta relevanta åtgärder, där första steget är att avsikter skrivs under. Man anser att, ju fler systemutformare som är med och bidrar och genomför sina avsikter, desto säkrare blir vägtrafiken. Motivationen till att bidra i den processen, bl.a. genom avsiktsförklaringar, ska främjas genom att man skapar medvetande hos de berörda systemutformarna. Vägverket ska i OLA-processen vara "samlande, stödjande och pådrivande i arbetet, som ska bedrivas på lokal/regional och nationell nivå" (Inriktningsdokument för regionalt och nationellt OLA-arbete, daterat den 15 november 2004). Med "systemutformare" menas de aktörer som väsentligt påverkar vägtransportsystemet.

OLA är en förkortning av Objektiva fakta, Lösningar och Avsikter:

O - Objektiva fakta: Arbetet inleds med att samla fakta kring ett speciellt problem eller kring ett tema. Vägverket samlar lämpliga systemutformare för att tillsammans försöka få en gemensam bild av problemet eller temat. Detta görs bland annat genom att utifrån djupstudier går igenom händelsekedjor i dödsolyckor. Även olycksstatistik eller litteraturstudier kan utgöra fakta. Dessutom används fakta och kunskap från andra aktörer.

L – Lösningar: Systemutformarna redovisar och diskuterar sedan förslag och idéer till lösningar, både kort- och långsiktiga. Diskussionerna är inriktade på att hitta möjligheter till förbättringar genom att var och en gör någonting själv eller tillsammans med någon annan.

A – Avsikter: Slutligen ska deltagande systemutformare avge en avsiktsförklaring utifrån diskuterat problem, där det står vad som ska göras och omfattning samt när och vem ska göra det. Varje systemutformare ansvarar själv för att genomföra och följa upp sina egna aktiviteter. Avsikterna bör motiveras för att förtydliga deras samband med nödvändiga trafiksäkerhetsförbättringar, och de ska offentliggöras, t ex genom att lägga dem på Vägverkets hemsida, via seminarier eller aktiviteter för media. Samtliga avsiktsförklaringar ska också levereras till Vägtrafikinspektionen enligt särskild rutin.

3.2 Kriterier för att börja en OLA-process

Nio förutsättningar har satts upp av vilka så många som möjligt ska uppfyllas för att påbörja en OLA-process. De är:

1. tydliga aktörer
2. tänkbara åtgärder adresserar andra liknande olyckor
3. förhållandevis enkla och tydliga händelsekedjor
4. avgränsat trafiksäkerhetsproblem
5. "nya" aktörer/representanter kan involveras
6. trafiksäkerhetsproblem som tenderar att öka

7. förändring av omvärldsfaktorer som har eller kan ha stor betydelse för trafik-säkerheten
8. bra och relevant bakgrundsmaterial finns att tillgå
9. medialt eller politiskt uppmärksammat problem, dvs "tajmingen är rätt"

Vår analys av OLA-processer säger dock inget om i vilken mån förutsättningarna verkligen är uppfyllda. Processen verkar vara mycket ad-hoc-baserad. En intervju-partner säger att det är mest dödsolyckor som fått massmedial uppmärksamhet som leder till OLor. En kommunaktör berättar att Vägverket hade gått med på en OLA som började på aktörens initiativ, och det var oklart om det hade med lösningen av ett identifierat problem att göra.

3.3 Teori och systematik

Teoretiskt kan OLA-arbetet ur vetenskaplig synvinkel betraktas som en mycket bra idé. Det nya är att många aktörer som påverkat trafiksäkerhetssituationen, men som aldrig har varit samtalspartner till de för trafiksäkerheten officiellt ansvariga eller varit "medvetna aktörer", nu är med och diskuterar trafiksäkerhetsfrågor. Det kan bidra till att de i framtiden mer medvetet kan agera för att förbättra trafiksäkerheten. Processen ger en större garanti för att man fångar upp alla viktiga partner på ett systematiskt och effektivt sätt. Ett sådant angreppssätt har inte tillämpats tidigare.

Objektiva fakta om problem som upptäckts i samband med dödsolyckor ska i OLA-processen leda till en diskussion av möjliga lösningar och vem som kan bidra till dessa. Vägverket driver processen och aktörer bidrar med avsiktsförklaringar, medan Vägtrafikinspektionen beslutar om de ska prioritera en avsiktsförklaring för vidare dialog eller inte.

Processen är en deltagandeprocess (utan att den kallas så i officiella dokument), där var och en ska kunna identifiera sig med vissa trafiksäkerhetsfrämjande aktiviteter. Avsikten är att främja "trafiksäkerhetskulturen" hos aktörerna.

Systematisk utvärdering saknas än så länge. På det informella planet förekommer dock diskussioner och justeringar av processen planeras. En av trafiksäkerhetsexperterna inom Vägverket berättar att "det just nu pågår ett intensivt arbete inom Vägverket med att ta fram förnyade styrdokument för både OLA-arbetet och djupstudiearbetet. Det arbetet förväntas vara färdigt under hösten 2005".

Idag är målsättningen att genomföra OLor för minst 10 procent av alla dödsolyckor. Det verkar dock för ambitiöst, takten är uppenbarligen för hög. Det vore förmodligen bättre att sänka takten (inofficiellt har man accepterat en lägre takt) och istället genomföra en mer systematisk utvärdering av arbetet och med hjälp av denna förbättra processen.

Enligt "Handbok – OLA", utkast version 2005:1 (050817) kan "många företag, myndigheter och organisationer ... bidra till ett säkrare vägtransportsystem. OLA är ett arbetssätt där systemutformare samlas för att tillsammans försöka bidra till att lösa ett gemensamt problem. Utifrån fakta diskuteras förslag till tänkbara lösningar på ett eller flera problem.

När det gäller Vägverket förhållningssätt i OLA-arbetet betonas det i OLA-handboken (utkast version 2005:1,050817) att detta arbete är frivilligt och man bör därför inte "hänga ut någon aktör i något sammanhang" eller agera myndighetsaktigt. Vägverket som myndighet, väghållare eller sektorsansvarig för trafiksäkerhet vill också

vara ett gott föredöme/förebild vad gäller avsiktsförklaringarnas tydlighet och innehåll.

Uppföljningen av om aktörerna lever upp till sina avsikter är dock den klart viktigaste delen av OLA-processen. I intervjuerna sägs det att avsikterna delvis inte är meningsfulla eller tillräckligt operationella. Det finns anledning att misstänka att motiveringen av aktörerna inte alltid fungerar tillfredställande på grund av bristfälligheter i kommunikationen mellan dem och Vägverket. Detta gäller både förberedelser och organisering av arbetet och den samarbetsteknik som används i samband med grupparbetet inom OLA-processen.

3.4 Arbeten/aktiviteter kring OLA och VI: s ansvar

Vägverket är i OLA-processen samlande, stödjande och pådrivande. OLA-arbetet bedrivs på lokal/regional och nationell nivå. Vägverket är också ansvarig för uppföljningsarbetet under och efter OLA-processen. Ett logiskt antagande är att detta inkluderar försök att kvantifiera den möjliga trafiksäkerhetseffekt som resurserna som används till OLA-arbetet kan tänkas ge. I ansvaret för uppföljningen borde därför ligga en fråga om hur dessa insatser bidrar till att uppfylla trafiksäkerhetsmålet.

Olika systemansvariga som deltar i OLA processen kan bidra med att skriva under en avsiktsförklaring. Vägverket ska se till att dessa är meningsfulla och leder till förbättringar i trafiksäkerheten. Vägverket befinner sig i ett dilemma här. Man vill få med aktörerna och få dem att förstå betydelsen av olika typer av insatser. Dessa insatser ska omformas till avsikter. Här säger aktörerna att de har för avsikt att genomföra olika saker. Men de lovar ju inget, poängen är att deras engagemang ska bli tillräckligt stort för att de verkligen ska genomföra avsikterna. Men som vi sett tidigare så finns det många hinder på vägen mellan avsikt och genomförande. När det går långsammare och mer trögt än planerat (eller eftersom avsikterna i allmänhet inte är tidsplanerade, så handlar det om Vägverkets förväntningar eller förhoppningar), så uppstår problemet att Vägverket inte har några andra medel än att försöka öka aktörens engagemang.

Vägtrafikinspektionen är ansvarig för vad som kallas "dialog". På Vägverkets avstämningsmöte informeras aktörerna om att Vägtrafikinspektionen kommer att öppna en dialog med dem och när den "är genomförd kommer Vägtrafikinspektionen att följa upp att avsikterna är genomförda och har levererat avsedd effekt". Det är då självklart att de skapar förhoppningar om att Vägtrafikinspektionen kan gå in med mer "skarpa" medel. Men Vägtrafikinspektionen möjligheter är inte de bästa när de ska gå in och styra upp en process där frivillighet och engagemang varit hörnstenarna.

Vägtrafikinspektionen beskriver sin rutin för att prioritera hela eller delar av OLA-processer för dialog på följande sätt:

- "Ansvarig handläggare ska föreslå om en OLA-rapport eller en avsiktsförklaring ska prioriteras för dialog eller inte. Följande kriterier utgör grund för prioritering:
- **Olyckans/olyckstypens frekvens** Bedöms olyckan/olyckstypen och de brister som identifieras vara vanligt förekommande?
- **Avsiktsförklaringens trafiksäkerhetspotential**. Bedöms avsiktsförklaringen ha stor inverkan på det totala antalet döda och allvarligt skadade? Om olyckan/olyckstypen är vanligt förekommande och det saknas avsikter med god trafiksäkerhetspotential kan denna prioriteras.

- **Nationellt intresse/koppling** Bedöms avsikten kräva en nationell insats för att kunna genomföras (lagstiftning, regler etc) eller bedöms avsikten vara av intresse på nationell nivå av andra skäl?
- **Medialt och/eller publikt intresse** Om en olycka/olyckstyp uppmärksammas i media, debatteras i samhället eller liknande kan detta utgöra en grund för prioritering.
- **”Mognadsgrad” hos aktörer**: Avsikter från aktörer som genom tidigare erfarenheter bedöms arbeta systematiskt kan prioriteras lägre.

Grunden för prioritering ska dokumenteras. Av dokumentationen ska också framgå vilka frågeställningar som bör tas upp med berörd aktör.

Utsedd handläggare ansvarar för att prioriterat ärende handläggs i enlighet med rutinbeskrivningar för Vägtrafikinspektionens produktionsprocess”. Bland annat innebär det att: ”Vägtrafikinspektionen ställer i dialogfasen krav på att en aktör ska återrapportera vilka åtgärder man vidtagit med anledning av dialogen och när återrapporteringen ska göras. Dessutom ställer Vägtrafikinspektionen krav på återrapportering från en aktör när denne genomfört en avsiktsförklaring.”

Vägtrafikinspektionen kan genom granskning av hela processen föra en diskussion om vad som kunde respektive borde förbättras i processerna. Kvalitetsgranskningen ska löpa parallellt med en diskussion om hur de medel som idag går till OLA-arbetet ska kunna användas alternativt.

3.5 Deltagande aktörers syn på OLA-arbetet

Denna syn kan bäst återges genom att titta på vad som sagts i intervjuerna. Där kommer det en del kritik. Det sägs att:

- Informationen man får är inte heltäckande
- Arbetsgrupperna är inte riktigt bra komponerade (kunskapen skiljer för mycket, man har olika möjligheter att fatta beslut, mm) och därför är det svårt att få en effektiv diskussion
- Arbetet är inte bra organiserat. Man pekar t ex på arbetsmetoderna, att vissa är för pratsamma och för mycket i fokus, att avsikterna ibland inte innehåller något nytt, att det snarare är PR-aktiviteter för vissa och slutligen att man menar att avsikterna ofta speglar någonting de skulle ha gjort ändå

En fråga som ställdes var vilken trafiksäkerhetseffekt aktörerna tror arbetet kan ha. Finns det andra påvisbara effekter än konkreta avsikter t ex. ett ökat engagemang hos aktörerna och att nya aktörer engagerats i trafiksäkerhetsarbetet?

Det betraktas allmänt som en bra idé att Vägverket involverar andra aktörer. På grund av arbetssättet och organisationen (se punkten ovan) är man dock tveksam om trafiksäkerheten förbättras. När det gäller engagemang så är OLA en möjlighet att öka det, det håller man med om, men om OLA-arbetet snarare blir frustrerande än motiverande då kan engagemanget försvinna ganska fort. Att självinsikten ökar och det faktum att det börjar bli en diskussion som har en positiv effekt i sig, betraktas dock som en genomgående fördel.

Vissa intervjupersoner är å andra sidan rädda för att arbetsbelastningen kan bli för stor. Det gäller Vägverket också. Samma officiella nedtrappning av Vägverkets egna ambitioner, som förespråkats tidigare, borde också gälla i förhållande till aktörerna.

Trots att de flesta är skeptiska påstår vissa att avsiktsförklaringarna – som enligt det nuvarande konceptet är huvudprodukten från OLA-arbetet – har lett till eller kommer att leda till nya ansatser. Olika aktörer har dock olika åsikter om detta och bara en objektiv uppföljning av OLA-arbetet – som inte rymts inom detta projekt - kan ge mera klarhet om detta.

Majoriteten tvivlar på det, men det faktum att många tycker att det ”i princip är en bra idé” att inkludera aktörerna, kan tolkas som att man är beredd att aktivt bidra till trafiksäkerhetsarbetet – vilket i så fall är ett nytt inslag i trafiksäkerhetsarbetet.

3.6 Sammanfattade kritikpunkter

Det finns en risk för en suboptimering beträffande OLA-arbetets bidrag till trafiksäkerhet och ”trafiksäkerhetskultur” (ett implicit kriterium som nämnts i en intervju).

Avsiktsförklaringar

När det gäller avsiktsförklaringarna svarar majoriteten av de intervjuade att det ligger en potential i att skriva dem. I praktiken verkar det för närvarande som att kommunerna kommer med bra material. De själva tycker att det ger bra möjligheter att göra någonting meningsfullt – OLA-arbetet hjälper till när man vill genomföra saker som man tycker behövs. När det gäller föreningar, företag mm, finns risken att deras intressen delvis avviker från trafiksäkerhetsintressena och att man bara skriver avsiktsförklaringar som täcker sådant man skulle ha gjort ändå. Kritikpunkterna i detalj:

- Många avsikter nog är aktiviteter som skulle ha gjorts ändå. Ofta är det svårt att se att dessa avsikter har skapats i processen att först identifiera problem sedan lösningar och sist avsikter. Man bidrar därmed inte till att lösa just de(t) specifika problem(en)
- Som en konsekvens av ovanstående är lösningarna som tas fram ofta inte så operativa. Många av avsikterna är breda och allmänna och väldigt litet kopplade till det verkliga problemet. Dessutom har de avsikter som beskrivs ofta en dålig koppling till dem som verkligen ska genomföra dem. Taxi är ett bra exempel, kedjan från riksförbundet till den enskilde föraren är för lång.
- Ett särskilt problem är att aktörerna som är med ofta inte har beslutsmandat. Slutgiltiga beslut om en avsikt måste tas av politiker, förbundsstyrelse eller liknande.
- En viktig aspekt är frågan om företag som aktörer tar (extra) hänsyn till allmännyttan när de lämnar avsikter i en OLA. Med hänsyn till att deras intressen är kommersiella uppstår naturligtvis lätt konflikter. Denna problematik har inte tagits upp i handledningen för OLA-arbetet. Hastighetsproblemet är ett tydligt exempel. Här är samhällets – dvs Vägverkets i detta fall – intressen ofta annorlunda än industrins. Det finns inga instruktioner om hur detta ska lösas. Det framgår dock tydligt av de analyser vi gjorde av nationella OLA, att hastighetsproblemet i form av konkreta, kortsiktiga, åtgärder tycks vara lämnat utanför processen.
- En viktig fråga av principiell natur som borde tas upp är ”hur ska man se på avsikter som har att göra med att man lovar att följa existerande lagar”? Detta diskuteras inte någonstans i det underlag vi har fått tillgång till. Vår uppfattning är att man inte borde ”hitta på” en massa avsikter innan man har en väsentligt bättre efterlevnad av gällande regler. Det borde i alla fall ske parallellt. Eller är OLA en åtgärd som ska övertyga (motivera) aktörerna att hålla sig till reglerna? Detta

borde kommenteras och utförarna borde ges vägledning hur de ska förhålla sig i denna fråga.

Trafiksäkerhetskultur

Frågan om hur OLA-arbetet främjar trafiksäkerhetskulturen hos aktörerna är svår att besvara. Om man lyckas motivera alla aktörer som bör samarbeta i sektorsarbetet så har OLA stor potential. Vissa säger dock att avsiktsförklaringarna inte leder till "något nytt". Det finns dock vissa problem som måste lösas när det gäller organisationen:

- Några av aktörerna tycker att det blir för mycket arbete
- Gruppdiskussionerna fungerar inte optimalt – vissa "snackar" för mycket, andra får inte chansen att delta i diskussionen
- Kunskapsläget är väldigt olika hos aktörerna vilket försvårar kommunikationen
- Vid olika tillfällen uppfattas Vägverket och Vägtrafikinspektionen mer som över-sittare än som samarbetspartner

Samarbete

Vägtrafikinspektionen ska granska djupstudie- och OLA-arbetet och de ska kvalitets-säkra processerna. Vägverket ser på Vägtrafikinspektionens roll ("granska & kvalitets-säkra") med en viss skepsis, vilket man kan förvänta sig eftersom de menar att "...detta arbete är frivilligt och man bör därför inte "hänga ut någon aktör i något sammanhang" eller agera myndighetsaktigt". I praktiken måste kommunikationen utvecklas. Idag finns det friktion, det visar intervjuerna,. Bland annat diskuteras vem som ska genomföra uppföljningen av OLA-arbetet. Vägverket anser att Vägtrafikinspektionen ska följa upp. Vägtrafikinspektionen säger: "Vägverket följer upp, vi granskar om det sker på rätt sätt". Konflikten blir synlig för andra aktörer och skadar en process som har som huvudmål att skapa samarbete för att gemensamt hitta lösningar.

Trafiksäkerhet

Relevansen och den möjliga trafiksäkerhetseffekten av OLA-processerna hittills är mycket liten, enligt vår bedömning. De viktigaste säkerhetsaspekterna "hastighet", "alkohol" och "bälte" är nästan inte alls representerade i de flesta OLorna och överhuvudtaget domineras aktörernas avsikter av allmänt formulerade uttalanden utan att vare sig vara tillräckligt operationella eller definierade i någon tidsskala.

Ett exempel:

Hastighetsproblemet är ett tydligt exempel på den låga prioriteten för dessa de viktigaste faktorerna. Trots att för höga hastigheter är ett mycket tydligt problem i Mc-OLA, så är det bara en aktör som över huvud taget nämner problemet i sina avsikter, och då i mycket allmänna termer av en frivilligorganisation, NTF. De har avsikten att se till att "Motorcykeltillverkarna ska erbjuda tekniska stödsystem för att förhindra överskridande av hastighetsgränser och onykter körning".

Vägverket följer inte riktigt upp avsikterna och effekterna av OLA-arbetet. Det Vägverket gör är att stämna av hur arbetet med avsikterna fortlöper för aktörerna. Det är inte samma sak som att på ett systematiskt sätt och tillsammans med aktörerna arbeta fram mätbara mål som man sedan följer upp. På grund av bristen på operationalisering av avsikterna och att arbetet inte följer någon bestämd tidplan, så är det mycket svårt att explicit kunna konstatera att någon aktör verkligen genomfört avsikter enligt sina avsiktsförklaringar från 2003. Den analys av Buss-OLA som vi gjort visar

att en del aktörer bara redovisar "vad man håller på med ändå" utan någon direkt koppling till OLA-processen. Andra visar på genomförda saker som finns redovisade i avsikterna från det första avsiktsmötet 2003. I inget fall konstaterar man emellertid om man har genomfört vad som redovisats i avsiktsförklaringen.

3.7 Möjliga förbättringar

Allmänt

- Operationalisera mål och syfte. Producera förnyade styrdokument, behövs för både djupstudier och OLA-arbetet
- Skilj på "OLA-genererade" avsikter och andra. Idag avges många avsikter som inte går att spåra från själva OLA-processen och som inte heller går att skilja från aktörernas normala verksamhet
- Knyt ihop olycksorsaker och avsikter bättre. En förbättring skulle innebära att aktörerna skulle tvingas operationalisera sina avsikter tydligare än idag, vilket också skulle leda till bättre möjligheter att följa upp avsiktsförklaringarna
- Utveckla en funktion för insamlandet av data och en för analyserna. Företrädesvis ska "analytikern" vara en annan person än den som leder datainsamlingen. Det krävs särskild kompetens för båda funktionerna
- Producera en handbok om insamlingen av data, analyserna och utvecklingen av åtgärder (= avsiktsförklaringar) med målet att göra åtgärderna effektivare och samtidigt mer harmoniserade sett över hela landet
- Se till att de personer som är aktivt inblandade i OLA-processerna systematiskt utvecklar sin kompetens. Idag varierar kompetensen och de som utför OLor är i alldeles för hög grad utlämnade till att själva utveckla arbetet

Samarbete, grupparbete, uppföljning

Intervjusvaren om detta har mest att göra med grupporganisation och arbete, samt med uppföljningen av arbetet:

- gör arbetet i arbetsgrupperna mer effektivt med en bättre strukturerad diskussion och dialog
- se till att inte arbetsgrupperna blir för stora
- se till att avsikterna är tillräckligt konkreta och möjliga att följa upp
- se till att aktörerna har ett "användbart" mandat från sin organisation
- förbered bättre med hänsyn till att aktörernas förkunskaper är väldigt olika
- ställ tydligare och starkare krav när det gäller avsiktsförklaringarna för att processen ska uppfattas som seriös, trovärdig och effektiv
- använd OLA-arbetet i större omfattning för att sprida kunskap om arbetssättet.

Vägverket VV

Vägverkets roll kan förbättras genom att:

- knyta ihop analysresultat med effektiva åtgärder. Koppla åtgärder och avsiktsförklaringar till problem på ett vetenskapligt hållbart sätt

- professionalisera organisations- och samarbetsformer i OLA-arbetet; välj ut lämpliga aktörer och hjälp dem med att ta fram avsikter som både är meningsfulla och som de har förmågan och förutsättningarna att omsätta
- se till att avsikterna operationaliseras så att det blir entydigt vad som ska göras och så att de sedan kan följas upp; Det är en förutsättning för att å ena sidan jobba effektivt, eller för att överhuvud taget kunna göra någonting konkret; och för att å andra sidan kunna följa upp avsiktsförklaringarna
- följa upp de aktiviteter som följer av dessa avsikter

Vägtrafikinspektionen VI

Vägtrafikinspektionens roll kan förbättras både faktamässigt och när det gäller kommunikationsformer. De bör kunna säga konkret vad som ska göras/förbättras samtidigt som de ser till att inte hamna i översittarrollen. Det skulle hjälpa om deras ställning i förhållande till Vägverket skulle göras tydligare.

Vägverket och Vägtrafikinspektionen i kombination

Skapa bättre förutsättningar för att beräkna respektive skatta vilket bidrag OLA-arbetet ger till trafiksäkerhetsmålet

Vägverkets och Vägtrafikinspektionens roll i samband med uppföljningen av processerna måste klargöras bättre. Det samma gäller för granskningen av processernas kvalitet

Genomför en systematisk utvärdering baserad på empiri av hela processen från det att en dödsolycka sker till implementeringen av åtgärder som har funktionen och potentialen att minska sannolikheten för att dödsolyckor av samma typ ska ske i framtiden.

4. Diskussion av resultat och slutsatser

Vägverket har satsat stort på djupstudier och OLA-arbete. Det vi särskilt sett när vi genomfört vår undersökning, är att Vägverket behöver arbeta mer metodiskt och mer vetenskapligt både vad gäller processen, användandet av fakta och med förvandlingen av avsiktsförklaringar till handlingar.

Nedan går vi igenom de viktigaste resultaten vi kommit fram till i samband med analysen av djupstudie- och OLA-arbetet. Där vi funnit det lämpligt lämnar vi också våra rekommendationer.

Därefter diskuterar vi vetenskaplig hållbarhet inom OLA-arbetet och djupstudierna, uppföljningsarbetet och Vägtrafikinspektionens möjligheter.

Vi avslutar med att beskriva det vi, baserat på resultaten i denna undersökning, kommit fram till borde vara den ”optimala djupstudie- och OLA-processen”.

4.1 Djupstudier

Att göra systematiska analyser av alla dödsolyckor är ett lovande sätt att upptäcka svåra trafiksäkerhetsproblem. Vissa förutsättningar måste dock vara uppfyllda för att arbetet med djupstudierna ska vara riktigt effektivt.

4.1.1 Teori- och faktabaserad diskussion om mål och syfte

En brist i Vägverkets arbete med djupstudier idag, är att det saknas både en teori- och faktabaserad diskussion om sambandet mellan mål, syfte och vilka data som behövs, för att kunna ta fram de analysformer och de lösningar och åtgärder som gör att man kan nå en bättre trafiksäkerhet genom att förhindra dödsolyckor. Fördelen med att aggregera dödsolyckor för att lära sig mer om olycksorsaker, försvagas påtagligt av denna brist. Det finns inte heller någonstans definierat vad som ska hända med djupstudiematerialet på aggregerad nivå.

4.1.2 Information om hela händelseförloppet

Vägverket behöver skaffa information om hela händelseförloppet innan olyckan, allt från allmänna strukturella förutsättningar till själva kraschen, för att kunna dra rätt slutsatser om en sådan komplex händelse som en dödsolycka är. Idag finns inte någonstans definierat hur man ska skilja mellan olika faser i olycksförloppet, något som är viktigt för att hitta både orsaker och lösningar. Om man till exempel bara tittar på crash-fasen kan det lätt uppstå problem för oskyddade trafikanter eftersom deras säkerhet kräver att olyckor undviks och inte bara att allvarlighetsgraden minskas.

Ett bra analysverktyg är en grundförutsättning för att systematiskt kunna ta hänsyn till alla faktorer. Exempel på analysverktyg är Diamanten tillsammans med Hatakka och Keskinens modell, som vi presenterat tidigare i denna rapport.

4.1.3 Förvandla ord till handling

Genom att beskriva olycksförlopp och tänkbara orsaker och tänkbara åtgärder vill Vägverket säkerställa genomförandet av konkreta relevanta åtgärder eller forskning utifrån hypoteser ställda i analysen. För att kunna dra slutsatser och för att verkligen kunna påverka trafiksäkerhetssituationen måste dessa konstateranden utvecklas och

operationaliseras. Kommentarer saknas bland annat om vilka data som ska ingå och hur implementeringen ska ske.

4.1.4 Beteendestudier för att identifiera generella problem och lösningar

När det gäller att identifiera generella problem och generella lösningar står det i Vägverkets styrdokument att man ska genomföra beteendestudier för att kunna styrka generaliserbarheten. Men vi har inte sett ett enda exempel på att man gjort det. Frågan om den analyserade olyckan har med ett verkligt problem att göra eller om det bara är en slumpmässig händelse som knappast uppträder igen måste besvaras.

4.1.5 Modeller och anvisningar för olycksutredaren

Ansvar för att identifiera brister på ett tillräckligt vetenskapligt sätt lämnas nästan helt till utredaren utan anvisningar om var han eller hon kan finna hjälp till hur en sådan analys bör utformas. Bristen på modell är påtaglig när det gäller identifiering av möjliga åtgärder, respektive när det bestäms att det ska bli en OLA av en viss dödsolycka. Det saknas en handbok för djupstudier, det vill säga ett samlat dokument för hur man ska genomföra djupstudier.

4.1.6 Samarbete vid djupstudiearbetet

Samarbetet mellan olika organisationer som är inblandade i djupstudier fungerar inte fullt ut. Det finns till exempel inga rutiner som säger att Räddningstjänsten ska skicka olycksrapporter till Vägverket. Polisens datainsamling efter dödsolyckor kritiserar eftersom den är ofullständig. Dessutom blir kommunerna inte alltid involverade i samband med olyckor som inträffar i kommunen.

Det är inte heller klart vilket "budskap" djupstudierapporterna ska innehålla och vilka aktörer som nåtts eller skulle nås av dessa.

Vissa av de samlade djupstudierapporterna förefaller mycket sofistikerade, vilket stärker intrycket av stora olikheter i tillvägagångssättet.

4.1.7 Element som ska tas upp i djupstudieanalyser

Vi har i tabell 2 (sida 15) gett rekommendationer för komplettering av de aspekter som ska ingå i djupstudierna. Rekommendationerna baseras både på argument som vi hittat vid läsning av material om olycksanalyser, på kommentarer och synpunkter som vi fick i intervjuerna, och på vår egen kunskap bland annat baserad på egen forskning.

4.1.8 Målgrupper för djupstudiematerialet

Att intensifiera arbetet med att sprida information om djupstudiematerialet skulle på sikt skapa större uppmärksamhet och förståelse hos såväl allmänhet, aktörer och forskare, för det trafiksäkerhetsarbete som idag pågår.

Möjliga målgrupper för djupstudiematerialet i aggregerad form är exempelvis journalister, politiker, Vägverket (andra avdelningar, regionerna), kommuner, polis, räddningstjänst, sjukhus, trafikforskare, beteendeforskare, sociologer, försäkringsbolag, cykel-, mc-, moped-, motororganisationer, nykterhetsorganisationer, åkerier, skolor och trafikskolor.

Kommunerna skulle kunna ha stor nytta av djupstudiematerialet, inte minst beträffande de olyckor som händer inom kommunens eget vägnät. Det gäller inte enbart djupstudier på aggregerad nivå utan även varje djupstudie för sig.

Genom intensivare kontakt med massmedia om djupstudierna och OLA-arbetet, skulle Vägverket föra satsningen högre upp på agendan. En effekt skulle bli att aktörerna känner det ännu angelägnare att genomföra de avsiktsförklaringar man lovat att genomföra.

4.2 OLA-arbetet

Med OLA-arbetet vill Vägverket komma till faktabaserade lösningar på trafiksäkerhetsproblem och motivera aktörer som kan ha att göra med problemens uppkomst, analys och lösningar, att delta i arbetet med att lösa trafiksäkerhetsproblemen.

OLA-arbetets relevans ur trafiksäkerhetssynpunkt är teoretiskt mycket hög. Empiriska händelser (dödsolyckor) kopplas till element i händelseförloppet som har att göra med att det skedde en dödsolycka, för att upptäcka olika orsaker och deras inbördes samverkan. Man diskuterar informationen man fick om olyckan så att orsaksanalysen kan bli bra och balanserad. Man diskuterar aktiviteter för att minska sannolikheten att liknande dödsolyckor sker i framtiden. Man motiverar de aktörer i samhället som kan påverka förutsättningarna att samarbeta. Därför kan man beskriva trafiksäkerhetsrelevansen så här:

- om informationsinhämtningen och analysen efter dödsolyckor är bra,
- om man väljer ut trafiksäkerhetsrelevanta dödsolyckor,
- om alla relevanta aktörer får relevant information,
- om man jobbar effektivt i OLA-gruppen, t ex med avseende på avsiktsförklaringar,
- om man omvandlar avsikterna till aktion,
- om man följer upp det som gjorts och drar de riktiga konsekvenserna från denna utvärderingsprocess,

då blir trafiksäkerhetsrelevansen bra. I praktiken är det uppenbart att vissa av dessa aspekter inte uppfylls.

4.2.1 Oklara kriterier för urval av OLor

Kriteriet för urval av OLor efter djupstudier är oklart. Det finns tecken på att det är ofta de udda (t ex massmedialt intressanta) händelserna som väljs ut. Samtidigt saknas ett regelverk som bestämmer när en djupstudie ska utmynna i en OLA-process. Processerna kan därmed bli mycket heterogena, vilket ger en bristfällig systematik för att angripa trafiksäkerhetsproblem.

Vi saknar t ex oskyddade trafikanters problem som borde tas upp i en omfattning som någorlunda speglar verkligheten. Det behövs en Gång-OLA och en Cykel-OLA med tanke på oskyddade trafikanters andel av säkerhetsproblemen och med tanke på det annorlunda perspektivet på förståelse av trafiksäkerhet som detta kräver.

4.2.2 *Kommunikationsprocessen och grupparbetet*

Att påverka trafikskulturen genom att involvera aktörerna är en mycket innovativ och enligt socialpsykologisk kunskap bra idé. Det saknas dock tydliga instruktioner för vilka aktörer som ska bjudas in, för hur man ska arbeta i grupp, etc.

I själva arbetet används inga teorier och modeller för problemanalys eller problemlösning, inte heller några professionella grupparbetsmetoder. Det senare kan bli kritiskt när det gäller målet "motivering genom delaktighet". Kommunikationsprocessen inom ramen för OLA-samarbetet har ännu inte färdigt utvecklats.

- Kommunikationsprocessen – det vill säga informationsutbytet före och efter OLA-mötena samt arbets sättet vid mötena – måste förbättras.
- Informationen före mötena måste bli bättre och anpassas till aktörernas behov, tids- och mötesorganisation borde avstämmas med aktörerna.
- Man borde se till att kunskapsläget blir jämnare mellan aktörerna.
- Grupparbetet ska genomföras och organiseras med hjälp av professionella grupparbetsmetoder.
- Protokoll och slutsatser efter mötena borde vara mera operationella och spegla på ett sammanfattande vis vilka avsiktsförklaringar som undertecknats och hur dessa hänger ihop med problemen man vill lösa. Det man diskuterat om detta ska kunna läsas i protokollen.
- Dokumentationen borde vara sådan att man kan följa upp processen: Klara avsikter, därtill kopplade aktiviteter med tidsplan, och förväntade förändringar i en definierad process i trafiken.

4.2.3 *Aktörernas insatser och engagemang*

Intervjuade OLA-aktörer får delvis dålig eller ihålig information om olycksdata och om mål och förutsättningar för det konkreta arbetet. De nödvändiga kunskapsområdena täcks ofta inte i OLA-gruppen. Grupparbetet är inte heller tillräckligt bra organiserat, och de aktiviteter som krävs för att få ett jämförbart kunskapsläge hos de involverade aktörerna räcker inte till. Gruppledningen är ofta inte tillfredställande. Dessa problem leder till att man tappar glädje i samarbetet.

Vägverket skulle också kunna fokusera mer på de regionala OLorna, som tar upp ett fall i taget. Här blir också gruppen mindre. Ett problem idag är att Vägverket när det gäller de regionala OLorna, nästan enbart bjuder in avdelningar inom Vägverket. Istället skulle man kunna fokusera mer på några fler aktörer, och gärna bjuda in sådana som befinner sig på nationell nivå istället för att som idag, bjuda in lokala aktörer som inte har någonting att säga till om.

Det finns risk för en suboptimering beträffande OLA-arbetets bidrag till trafiksäkerhet och kultur. Många avsikter är aktiviteter som skulle ha gjorts ändå och som inte innehåller något nytt. Vissa avsikter säger bara att man vill följa existerande lagar, andra är breda, okonkreta och luddiga. För att öka aktörernas engagemang borde Vägverket skilja på avsikter beträffande aktiviteter som genereras av OLA-mötena och på sådana som kommer från andra motiv.

Ett sätt att öka engagemanget vore att Vägverket försöker komma ner på djupet med avsiktsförklaringarna. Att samla en eller några få aktörer där "avsiktsexperter" hjälper dem att skriva skarpa och tydliga avsikter med operativa mål som är mätbara och som

man följer upp, kanske skulle ge mer. Istället för att samla till stora möten kan "avsiktsexperten" resa till aktören.

Löften ges ofta av dem som inte är verkliga aktörer, eller av personer som inte kan ta verkliga beslut. Frågan är också om företagen som aktörer tar hänsyn till allmännyttan, och om de hittar metoder för att se till detta.

4.2.4 OLA-arbetets bidrag till att minska antalet olyckor

Vägtrafikinspektionen är idag ansvarig för utvärdering av OLA. Vägverket har nyligen börjat med avstämningsmöten inom nationella OLA, men det är ingen formell uppföljning. Man vet därför lite om hur det har gått. Den sista fasen utelämnas, att se till att avsikterna omsätts i verklig handling och enligt en handlingsplan.

Samtidigt ifrågasätter vi OLA-arbetets bidrag till att minska antalet olyckor när vi konstaterar att de tre nyckelområdena hastighet, bälte och alkohol är mycket dåligt representerade i OLA-analyserna, både i orsaksbeskrivningar, lösningar och i avsikter. Det är rimligt att anta att antalet dödade skulle kunna minska med mer än femtio procent bara man fick en total regelefterlevnad i de här tre fallen. Det är då inte rimligt att man i så liten grad fokuserar på det som officiellt anges som de tre största problemen. Det ger inte trovärdighet till processen.

"Teorin" att man, trots att processerna inte blir optimala i praktiken, kan skapa medvetande om problemen och påverka trafikskulturen kan lätt ge intrycket att man kan förbättra trafiksäkerheten utan större insatser (även om vissa aktörer kanske låter sig inspireras att göra någonting aktivt för trafiksäkerheten). Risken finns att hela processen mynnar ut i en systematisk suboptimering. Det blir en underbar idé men ingen succé på grund av problem med operationalisering och detaljering i praktiken.

Det vore bra om det var Vägverket som styrde processerna mer fullt ut. Det är bra att man involverar aktörer så att avsiktsförklaringarna utvecklas på aktörernas villkor. Men detta ska ske under Vägverkets vägledning. Vad vi menar är att så många aktörer som möjligt skulle vara med i en inledande brainstormingprocess som lyfter fram olika möjliga problemlösningar. Det borde dock vara Vägverkets ansvar att bestämma vad som är viktigast, i form av klara prioriteringar.

4.2.5 Hur används kunskap från OLA-arbetet?

I det material som varit tillgängligt för oss och som används i det operativa trafiksäkerhetsarbetet, har vi inte kunnat finna någon skriftlig information om hur kunskap från OLA-arbetet används. Detsamma gäller för övrigt frågan hur djupstudiedata ska sammanställas för vidare analys på aggregerad nivå. Vi vet dock att det sprids en hel del information via möten och konferenser etc. Det är dock omöjligt att säga hur det bidragit till trafiksäkerhetsarbetet generellt.

4.3 Vetenskaplig hållbarhet

En tillfredställande trafiksäkerhetseffekt med vetenskaplig hållbarhet av djupstudie- och OLA-arbetet kommer endast att finnas om man tar hänsyn till flera viktiga aspekter. För att åstadkomma hållbarhet måste man se till att:

- informationsinhämtningen och -analysen efter dödsolyckor är fullständig, reliabel, och valid
- man väljer ut trafiksäkerhetsrelevanta dödsolyckor för vidare bearbetning

- aktörerna får relevant information och en sådan instruktion att kunskapsläget blir lika
- man jobbar effektivt i OLA-gruppen när det gäller ”produktion” av avsiktsförklaringar
- man jobbar så att grupparbetet blir motiverande och stämningen i gruppen blir inspirerande, samtidigt som betydelsen av att verkligen följa givna avsiktsförklaringar blir tydligt markerat
- omvandla avsikterna till handling
- man följer upp det som gjorts och drar konsekvenser

4.4 Uppföljningsarbete

De viktigaste aspekterna i uppföljningen av djupstudie- och OLA-arbetet kan man sammanfatta i form av två frågor: Väljer man ”de rätta” dödsolyckorna för vidare bearbetning? Frågan handlar om man satsar resurser på att analysera och lösa problem som uppträder ofta och som har påtagliga effekter på trafiksäkerheten. Och jobbar man professionellt och effektivt när det gäller den vidare behandlingen av problem som lett till de dödsolyckor man valt för en OLA-process? Denna fråga har att göra med om man planerar de rätta åtgärderna, det vill säga sådana som kan minska sannolikheten för olyckor av en viss typ, och om man sedan genomför det som planerats på ett noggrant och professionellt sätt. Om dessa förutsättningar stämmer kan teoretiskt många dödsolyckor förhindras.

4.5 Vägtrafikinspektionens möjligheter

Vägtrafikinspektionen har börjat fokusera på uppföljningsarbetet efter avsiktsförklaringarna som undertecknats inom ramen för OLA-processerna. Denna granskning och uppföljning borde stödjas och främjas av Vägverket, om man verkligen vill ha en bättre kvalitetsgranskning av sina djupstudie- och OLA-arbeten.

Samtidigt som Vägverket måste ”äga” hela processen inklusive avsikter (som naturligtvis inkluderar att avsikterna genomförs) måste Vägtrafikinspektionen roll fastslås tydligare, både när det gäller utvärderingskriterier och metoder liksom när det gäller kommunikationen med olika aktörer i samband med utvärderingsprocessen. Annars riskerar man att underminera målsättningen med ”motivation genom deltagande”.

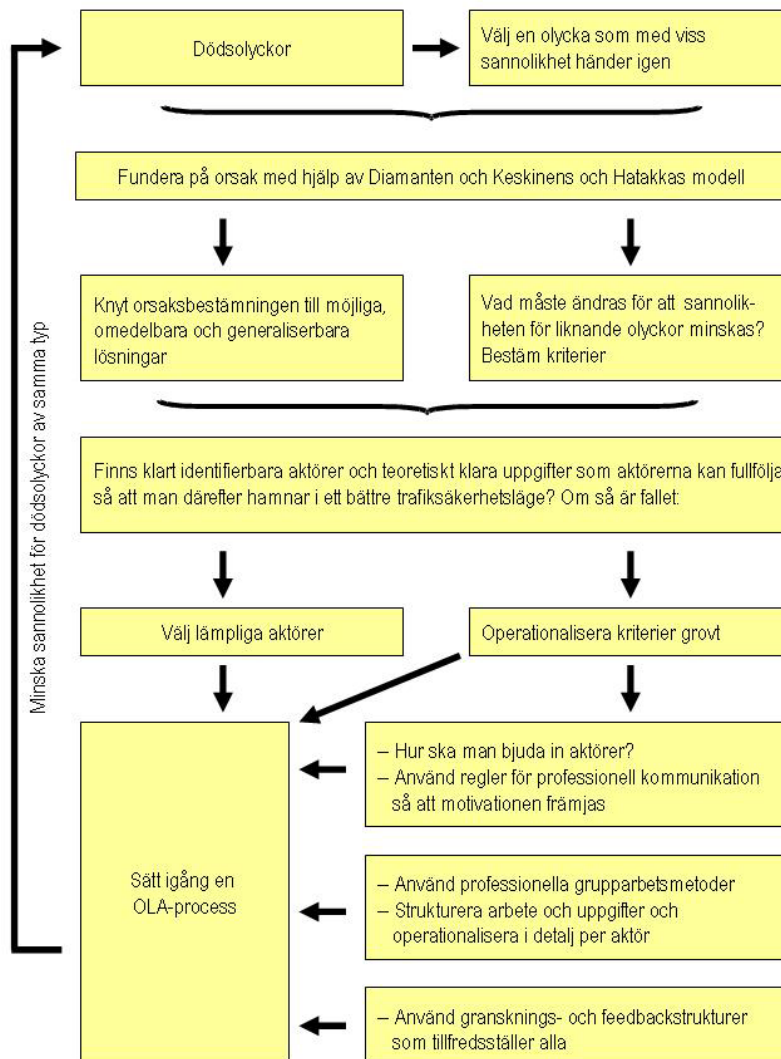
Vägverket och Vägtrafikinspektionen borde uppvisa en ”enad front” i arbetet gentemot aktörerna.

4.6 Den optimala djupstudie- och OLA-processen

Figur 3 visar den optimala OLA- och djupstudieprocessen, så som vi kommit fram till att den borde fungera utifrån det resultat som undersökningen visat.

Nedan ger vi en förklaring till var och en av rutorna i figuren.

Den optimala processen



Figur 1. Den optimala djupstudie- och OLA-processen.

Dödsolyckor

Analysera enligt aktuella teorier och modeller de trafiksäkerhetsproblem som en dödsolycka kunde representera eller sannolikt representerar.

Välj en olycka som med viss sannolikhet händer igen

Satsa resurser på att analysera och lösa problem som uppträder ofta och som har påtagliga effekter på trafiksäkerheten.

Fundera på orsak på lämplig teoretisk basis (modeller)

Skaffa information om hela händelseförloppet innan olyckan med hjälp av lämpliga modeller (exempelvis Diamanten och Hatakka & Keskinens modell)

Knyt orsaksbestämningen till möjliga, omedelbara och generaliserbara lösningar

Lösningarna ska ha mer än bara lokal karaktär för att verkligen lösa trafiksäkerhetsproblem. Fundera på om lösningarna verkligen löser det upptäckta problemet. Blir det omedelbara åtgärder eller mera långsiktiga, som t ex en OLA?

Vad måste ändras för att sannolikheten ska minska för liknande olyckor?

Bestäm kriterier för vad som måste göras/åtgärdas för att minska sannolikheten att en dödsolycka av en viss typ händer igen.

Finns klart identifierbara aktörer och teoretiskt klara uppgifter som aktörerna kan fullfölja så att man därefter hamnar i ett bättre trafiksäkerhetsläge?

Ta tillsammans med aktörerna fram avsiktsförklaringar som är lämpliga för att lösa problem; låt trafiksäkerhetsexperter bedöma avsiktsförklaringarna och återkoppla resultaten till OLA-gruppen

Välj lämpliga aktörer

Se till att alla relevanta aktörer kan vara med som både har kunskap och möjlighet för att implementera relevanta åtgärder

Operationalisera kriterier grovt

Se till att avsiktsförklaringarna blir operationella och får ett tidsperspektiv, så att man kan bestämma om vissa steg tagits och vilka effekter de haft.

Hur ska man bjuda in aktörer?

Eftersom det rör sig om en deltagandeprocess kan det vara bra att diskutera formen för OLA-mötena med aktörerna, t ex genom att gemensamt bestämma tid etc.

Använd regler för professionell kommunikation så att motivationen främjas

Intervjuresultaten tyder på att kommunikationsprocessen inom ramen för OLA-samarbetet inte fungerar riktigt bra ännu. För att få denna process att fungera behöver bli Vägverkets mål, arbete och verksamhetsplaner bättre koordineras med andra organisationers, annars blir det tvång ("man kan inte säga nej till Vägverket") och därmed motstånd istället för motivation.

Använd professionella grupparbetsmetoder

Använda metoder som gör grupparbete motiverande. Se också till att det blir möjligt att hantera stora grupper i de fall det finns många aktörer. Strukturera arbete och uppgifter och operationalisera i detalj per aktör.

Vidare krav

För att klara av att förbättra hela processen borde man dra ner på takten igenomförda OLor, åtminstone under en period. Detta skulle kunna utnyttjas för att utveckla processen **och** att testa en ny process i ett eller flera pilotprojekt.

5. Fortsatt forskning

En del åtgärder för att optimera djupstudie- och OLA-aktiviteter, i tillägg till alla andra förslag som gjordes i denna rapport, består i vidare forskning. Nedan finns, som avslutning av denna kortrapport, två listor: en med teman som skulle forskas kring i samband med djupstudiearbeten, och en med forskningsaktiviteter som vi tycker behövs för att optimera OLA-processerna.

Djupstudierna

Alla förslag här syftar i första hand på utvecklingen av instrument & procedurer för att bättre kunna förstå processerna som lett till en dödsolycka, och för att sedan kunna dra slutsatser om hur sannolikheten för liknande olyckor kan minskas:

- Ett intervjuinstrument skulle kunna utvecklas för frågor till de inblandade i olyckorna
- En förbättrad modell för datakodningen av djupstudierna skulle också kunna utvecklas
- Utveckla ett djupstudieinstrument resp. en kombination av flera lämpliga instrument som utöver analysen av själva olyckan satsar på inhämtning av andra data i tillägg: generella olycksanalyser, konfliktstudier, beteendestudier etc., för att bättre förstå problematiska processer och därmed kunna generalisera
- Den pågående utvecklingen av dödsolycksdatabasen och integreringen av STRADA – hur använda databasen på bästa sätt?
- Ska olyckor med svårt skadade integreras i arbetet med djupstudier och hur gör man det på bästa vis?

OLA-arbetet

Här nämns det framförallt forskningsarbeten som syftar på en förbättring av grupparbetsprocesserna, både med avseende på arbetsklimatet och motivation ("gruppdynamik") och med avseende på arbetsteknik för att göra arbetet mer målinriktat och effektivt:

- De gruppdynamiska arbetsmetoderna i samband med OLA-arbetet skulle behöva gås igenom och vidareutvecklas, framför allt gruppdynamiska verktyg
- Studera avsiktsförklaringarna, både metoder och process såsom framtagande av mål, handlingsplaner, genomförande, uppföljningar och utvärdering.
- Studera och utveckla både regionala och nationella OLor med avseende på input, processer och output.

Referenser

Haddon WH Jr., Suchman EA, Klein D. Accident Research: Methods and Approaches. New York: Harper & Row. 1964.

Hatakka M. 1998, Novice drivers' risk- and self-evaluations, Doctoral Thesis, Turun Yliopisto, Turku

Hatakka M., Keskinen E. & Katila A. 1997, Do the psychologists have something to offer in driver training, driver improvement and selection? in Risser 1997 (ed.), see below

Risser R. 2004, Philosophy of Traffic Calming, in: Asian Institute of Transport Development (Ed.) 2004, Traffic Calming, The Asian Journal. Journal of Transport and Infrastructure, Vol 11, Nb 1, New Delhi

Bilaga 1: Intervjuade personer

Företag/organisation	Antal intervjuade
Vägverket	8
Vägtrafikinspektionen	3
Malmö stad	1
Stockholms stad	1
Örebro kommun	1
Rikspolisstyrelsen	1
Sveriges kommuner och landsting (SKL)	1
Svenska lokaltrafikföreningen (SLTF)	1
Trygg Hansa	1
Stort tillverkande företag	1
Cykel- och sporthandlarnas riksförbund (CSR)	1
n =	20

Bilaga 2: Studerade dokument

Vägverket (2005) Handbok OLA Version 1, OBS! Arbetsdokument 20050817

Dokumentet ger en handledning till dem som arbetar operativt med OLA både regionalt och nationellt. Syftet med dokumentet är också att kvalitetssäkra OLA-arbetet utifrån krav, metodik och tidigare erfarenheter och ständiga förbättringar.

Vägverket (2004) OLA Inriktningsdokument 041115

Inriktningsdokument för nationellt och regionalt OLA-arbete. Syftet med dokumentet är att samla Vägverkets organisation runt en strategi/inriktning för arbetet med OLA på fem års sikt.

Vägverket, Strukturerad rapport

Också kallad djupstudierapport. Dokumentet ska fyllas i av olycksutredaren efter en dödsolycka. I slutet av dokumentet finns anvisningar för hur djupstudierapporten ska fyllas i.

Vägverket, Försättsblad till djupstudien

Dokumentet är ett försättsblad på en sida, till den dokumentation som ska skickas till Borlänge efter en genomförd djupstudie. Bland annat ska man fylla i vilka dokument som bifogas.

Vägverket (2005) Anvisningar version 1.5 17 juni

Syftet med dokumentet är att ge anvisningar till dem som arbetar operativt med djupstudier både regionalt och nationellt. Ett annat syfte är att kvalitetssäkra djupstudiearbetet utifrån krav, metodik och tidigare erfarenheter med arbetssättet.

Vägverket (1998) Att bestämma bältesanvändning 1998.doc

Dokumentet handlar bland annat om metoder för att bestämma om bilbältet använts eller ej vid en dödsolycka, eftersom information om detta är nödvändigt för utvärderingen av olyckan.

Vägverket, Bilaga deformationsutbredning

Dokument för användning vid djupstudier. Olycksutredaren ska fylla i var i fordonet personerna att, om någon påträffades utanför, islagspunkter på fordonet och om fordonet rullade runt och hur många varv.

Vägverket, Klassning av bilbarnstolar

Dokument för användning vid djupstudier. Olycksutredaren ska fylla i hur bilbarnstolen var placerad, om den var framåtvänd, bakåtvänd, om det var en barnvagnsinsats (godkänd), om placeringen var okänd och vilken typ av bilbarnstol (t ex Isofix) som det rörde sig om.

Vägverket, Minnesanteckningar 2004-12-01

Minnesanteckningar från Alkohol-OLA:s andra möte (L-mötet) den 1 december på Scandic hotell Hasselbacken i Stockholm.

Vägverket, Smittskydd050324

Dokumentet är skrivet av smittskyddsläkarna i Dalarna, som redovisar åtgärder för att minska smittrisk vid undersökning av trafikskadade fordon

Vägverket, Alkohol och andra droger

Ett PM skrivet av Hans Laurell, som upplever ett problem med att redovisningen av alkohol sker olika från olika regioner. Han föreslår därför förbättringar på området, bland annat att olycksutredaren ska vara noga med att ange om det är olyckor med alkohol eller förare med alkohol och när en olycka kan kallas alkoholrelaterad.

Vägverket (2003) Buss-OLA, Dagordning 2003-03-31

Förslag till dagordning för Buss-OLA-mötet den 31 mars. "Enligt tidigare utsänd inbjudan kommer här tid, plats och förslag till dagordning för mötet".

Vägverket (2003) Buss-OLA, Dagordning 2003-05-16

Förslag till dagordning för Buss-OLA-mötet den 16 maj, utskickat enligt sändlista av Helena Höök.

Vägverket (2003) Buss-OLA, Dagordning 2003-09-09

Förslag till dagordning för Buss-OLA-mötet den 9 september, utskickat enligt sändlista av Helena Höök.

Vägverket (2003) Buss-OLA, Dagordning avstämningsmöte Buss-OLA 0502

Förslag till dagordning för Buss-OLA – avstämningsmöte.

Vägverket (2003) Inbjudan till första möte

Inbjudan till Buss-OLA med bland annat beskrivning av vad OLA-arbetet är för något. "Arbetsättet innebär att berörda aktörer samlas kring ett problem, diskuterar det utifrån de objektiva fynden och identifierar lösningar. Varje aktör deklarerar därefter sina avsikter i ett dokument som offentliggörs. Dessa avsikter levereras därefter till vägtrafikinspektionen för vidare hantering."

Vägverket (2004) Alkohol-OLA, Dagordning 2004-10-05.doc

Vägverket (2004) Alkohol-OLA, Dagordning 2004-11-30--12-01

Vägverket (2005) Buss-OLA, Dagordning avstämningsmöte 050202

Vägverket (2005) Alkohol-OLA, 2005-03-22

Vägverket Alkohol-OLA, Enligt sändlista

Vägverket Alkohol-OLA, Inbjudan

Vägverket (2004) Alkohol-OLA, Minnesanteckningar 2004-10-05

Innehåller närvarolista, en beskrivning av mål och syfte, om arbetsättet OLA, om objektiva fakta och trender, information från en konsultläkare om vad som karaktäriserar ett alkoholberoende, olika erfarenheter från medverkande organisationers arbete inom alkoholområdet, avslutning och kommande möten.

Vägverket (2005) Alkohol-OLA, Minnesanteckningar 2005-03-22

Vägverket (2005) MC-OLA, Dagordning 15 mars

Vägverket (2005) MC-OLA, Dagordning 17 januari

Vägverket (2005) MC-OLA, Dagordning 22 juni

Vägverket (2005) MC-OLA, Inbjudan MC-OLA
Vägverket (2005) MC-OLA, Minnesanteckningar - 2005-06-22
Vägverket (2005) MC-OLA, Minnesanteckningar 2005-01-17
Vägverket (2005) MC-OLA, Minnesanteckningar 2005-03-15
Vägverket (2005) MC-OLA, Sändlista inbjudan MC-OLA
Vägverket (2002) Moped-OLA, Utsänd - Förslag till dagordning 2002-06-18
Vägverket (2002) Moped-OLA, Minneanteckningar 2002-06-18
Vägverket (2003) Moped-OLA, Dagordning 2003-11-05
Vägverket (2003) Moped-OLA, Reviderade Minnesanteckningar - 2003-09-12
Vägverket (2003) Moped-OLA, Utsänd - Förslag till dagordning 2003-09
Vägverket (2003) Moped-OLA, Inbjudan moped OLA 2003
Vägverket (2004) Moped-OLA, Dagordning 2004-11-10
Vägverket (2004) Moped-OLA, Rev Minnesanteckningar 2004-11-10
Vägverket (2005) Moped-OLA, Reviderade Minnesanteckningar 2003-11-05
Vägverket (2005) Moped-OLA, Sändlista deltagare Moped-OLA

Vägverket, Regionala Olor beskrivningar

En jämförelse av sex olika OLor från Vägverket Region Skåne.

Vägverket Region Skåne OLA_E65

Berused lastbilschaufför som vänder på motorvägen.

Vägverket Region Skåne VSK-Malmö-I-Rv

Sidoområde på inre Ringvägen i Malmö

Vägverket Region Skåne VSK-Röke-cyklist

Cyklist som sneddar på väg 24 i Röke.

Vägverket Region Skåne VSK-Tjörnarv

Korsningsolycka i Tjörnarv.

Vägverket Region Skåne VSK-Tyringe-halka-brand

Frontalkollision i Tyringe, halka och brand.

Vägverket Region Skåne VSK-Ystad-Ringleden

Vänstersväng på ringleden i Ystad.

Vägverkets hemsida, Nollvisionen

Om vad nollvisionen går ut på. "Ingen människa ska dö eller skadas allvarligt i vägtrafiken. Däremot går det inte att helt förhindra att trafikolyckor inträffar, eftersom människor gör misstag. Nollvisionen handlar därför om att allt ska göras för att olyckor inte får svåra följder..." (uppdaterad 2004-06-03)

Vägverkets hemsida, Mer information nollvisionen

Sidan hänvisar till informationsmaterial om nollvisionen. (Uppdaterad 2005-06-01)

Vägverkets hemsida, OLA – ett gemensamt arbetssätt

”Många företag, myndigheter och organisationer kan bidra till ett säkrare vägtransportsystem. OLA är ett arbetssätt där olika aktörer samlas för att tillsammans försöka bidra till att lösa ett gemensamt problem. Genom detta arbetssätt ges var och en möjlighet att utifrån fakta visa vilka åtgärder man vill och kan vidta och därmed bidra till en förbättrad trafiksäkerhet...” (uppdaterad 2005-09-22)

Vägverkets hemsida, Bakgrund till OLA

”Arbetssättet OLA är en följd av Nollvisionen. Ansvaret för trafiksäkerheten ligger främst hos dem som utformar vägtransportsystemet, däribland Vägverket.”

Vägverkets hemsida, OLA-projekt

”Arbetssättet OLA kan användas dels regionalt/lokalt och dels nationellt. Skillnaderna mellan dessa två angreppssätt är att OLA med regionala/lokala aktörer ska utmynna i direkta konkreta åtgärder som kan vidtas såväl med kort varsel som på längre sikt.”

Vägverkets hemsida, Vägverkets studier av dödsolyckor

”Varje år dödas drygt 500 människor och flera tusen skadas allvarligt i vägtrafiken. Det är ett av de största folkhälsoproblemen i Sverige. Olycks- och skadestatistik ger bland annat kunskap om vilka trafikanter som drabbas och vilken typ av skador de får. Statistiken berättar också om när, var och hur olyckor inträffar. Vägverkets djupstudier av dödsolyckor visar vilka faktorer som leder till att en olycka får dödlig utgång...” (uppdaterad 2004-06-07)|

Vägtrafikinspektionen, Mål och strategi för djupstudiearbetet.

Underrubrik: Mål, processer och rutiner för Vägtrafikinspektionens (VI) utvärdering av djupstudiearbetet. Dokumentet innehåller definitioner av djupstudie- och OLA-arbete, övergripande mål, delmål, arbetssätt och processbeskrivningar av Vägtrafikinspektionens arbete.

Vägtrafikinspektionen (2003) 030616 Brev till dep om EU analysgrupp

Brev från Peter Larsson på Vägtrafikinspektionen till departementet om djupstudier av svåra olyckor i Sverige. ...” The Swedish approach to accident investigation is unique and the achieved experience should be valuable to the European efforts in this area. For that reason Sweden and the Swedish Road Traffic Inspectorate (SRTI) is interested to be a part of the group of experts which is going to be set up by the Commission in order to advise the Commission on a strategy for dealing with accidents in the transport sector...”

Vägtrafikinspektionen (2003) 031114 Vägverkets djupstudier 2004 mauri

Utkast, brev från Vägtrafikinspektionen till Vägverket om synen på arbetet med djupstudier och OLA-arbete.

Vägtrafikinspektionen (2003) 031117 Brev till Vägverket ang. Vägtrafikinspektionens syn på djupstudier och OLA

Beskriver att Vägverkets faktainsamling och struktur av redovisat material är ambitiöst genomförda men att Vägtrafikinspektionen i de styrande dokumenten och i rapporterna inte har uppfattat någon tydlig bild av det angreppssätt som verket tillämpar i sina processer för att säkerställa enhetlighet och objektivitet samt för att genomföra och följa upp egna och andra aktörers åtaganden och avsikter med anledning av respektive studie.

Vägtrafikinspektionen (2003) 031203 Vägverkets systematiska arbetssätt, djupstudier och OLA

Beskriver Vägtrafikinspektionens uppgift, deras analys av Vägverkets styrande dokument och det operativa arbetet. Innehåller ett dialogunderlag för Vägverket om samordning och genomförande av djupstudier. Vägtrafikinspektionen uppfattar dock de styrande dokumenten som reglerar djupstudiearbetet som alltför otydliga och ofullständiga.

Vägtrafikinspektionen (2004) 040415 Synpunkter på Vägverkets djupstudiearbete

Innehåller en analys av Vägverkets djupstudiearbete. Sammanfattningsvis konstaterar man att regionernas insamling och redovisning av fakta samt beskrivning av förlopp och olyckans konsekvenser är detaljrik och omfattande och att det finns goda förutsättningar för att en effektiv trafiksäkerhetsprocess som förhindrar eller begränsar liknande olyckor kan skapas.

Vägtrafikinspektionen (2004) 040914 Underlag för diskussioner om EU-expertgrupp

Handlar om olycksutredningar i ett europeiskt sammanhang. "Vägtrafikinspektionen förordar en principiell organisation av oberoende olycks- och incidentutredning där majoriteten av olyckor och incidenter utreds av den verksamhetsansvariga myndigheten eller organisationen. En oberoende tillsynsmyndighet för respektive verksamhetsområde ska finnas som övervakar objektiviteten och kvaliteten i dessa utredningar."

Vägtrafikinspektionen (2004) 041220 Underlag 2 för utvärdering av djupstudier

Diskuterar en kommande utvärdering av Vägverkets djupstudie- och OLA-arbete med bakgrund, syfte och genomförande. Tar bland annat upp några grundläggande frågeställningar från ett samhällsperspektiv, som ska beaktas vid utvärderingen.

Vägtrafikinspektionen (2005) 050322 Rutinbeskrivningar initiering OLA

Handlar om hur Vägtrafikinspektionen ska arbeta med registrering av ett OLA-ärende, analyser av OLA-rapporter och prioritering av OLA-rapporter. Policyn är: "Samtliga OLA-rapporter analyseras och kartläggs utifrån kunskapen om säker vägtrafik och dokumenteras enligt mall i bilaga 1. Analysen ska genomföras för att bedöma hur OLA-processen bedrivits samt kvaliteten på lämnade avsiktsförklaringar."