

Denne artikel er publiceret i det elektroniske tidsskrift

Artikler fra Trafikdage på Aalborg Universitet

(Proceedings from the Annual Transport Conference at Aalborg University)

ISSN 1603-9696

www.trafikdage.dk/artikelarkiv



Videns anvendelse og indflydelse i dansk hastighedspolitik

Claus Hedegaard Sørensen, chs@transport.dtu.dk

DTU Transport

Abstrakt

Hastighed er af afgørende betydning for trafiksikkerhed, og høj hastighed er anerkendt som en væsentlig udfordring for at reducere antal dræbte og tilskadedkomne på vejene. Forskning i trafiksikkerhed handler ofte om hastighed, men anvender sjældent et politologisk perspektiv. I dette paper anvendes imidlertid et sådant perspektiv i et studie af formel videns anvendelse og indflydelse i danske, nationale politiske beslutninger om vejhastighed. En case-studie metode er anvendt og Folketingets beslutning i 2003 om at øge hastighedsgrænsen på motorvejene og en beslutning fra 2004 om at indføre klip i kørekortet ved bl.a. visse overskridelser af hastighedsgrænserne er analyseret. Empirien består i begge cases af dokumenter fra lovgivningsprocessen, andre offentligt tilgængelige rapporter og notater, nyhedsartikler, sagsakter fra involverede ministerier og kvalitative interviews. I begge cases analyseres brugen af et bestemt viden-dokument. Viden-dokumenterne *anvendes* i det lovforberedende arbejde og i det ene tilfælde citeres dokumentet flittigt under Folketingets behandling. Anderledes med dokumenternes *indflydelse* på beslutningerne. Det ene dokument influerer formentlig embedsmændende arbejde med lovforslaget, mens ingen af dokumenterne ser ud til at have indflydelse på den politiske behandling af lovforslagene. Viden-dokumenterne ændrer næppe nogle politikeres synspunkter. Viden-dokumenterne spiller i den ene case roller, vi betegner som 'viden som instrument' og 'viden som argument' og i den anden case en rolle vi betegner 'viden som rationalisering'. En udbredt konsensus om trafiksikkerhed som central værdi i hastighedspolitikken bidrager til forklare de observerede viden-roller.

1. Introduktion og metode

Hastighed er et vigtigt aspekt af trafikikkerheden (Elvik, 2009) og påkalder sig stor politisk interesse. Høj hastighed på vejene beskrives da også ofte som den væsentligste udfordring for at forbedre trafikikkerheden. Det gælder både internationalt (fx EU Kommissionen, 2003) og i Danmark (fx Færdselssikkerhedskommissionen, 2007 og 2012).

Påvirkning af trafikanternes hastighed er kompliceret og anvendelse af viden er derfor væsentlig. Forskning i videns rolle i politiske beslutninger har imidlertid vist, at viden ofte anvendes på andre måder en forudset og nogle gange slet ikke anvendes (Gudmundsson & Sørensen, 2011), og den rolle, som viden har, kan variere markant fra det ene politiske felt til det andet (Davies et al., 2004). Som et noget teknologisk præget felt og et felt præget af betydelig konsensus om trafikikkerhed som den centrale værdi (Hoppe, 2002; Sørensen & Larsen, 2013), kan viden forventes at spille en relativt stor rolle i hastighedspolitikken. Men hastighedspolitikken har også en ideologisk side, fordi restriktioner på individers adfærd varierer stærkt mellem forskellige politiske ideologier, hvilket kan forventes at trække i modsat retning (Frey, 2010). Spørgsmålet vi her vil besvare er derfor, hvilken rolle *viden om sammenhængen mellem hastighed og trafikikkerhed* spiller i danske, nationale, politiske processer om hastighedspolitik.

Ved "viden" forstår vi her "struktureret, omhyggelig overvejet information" (Bax, 2011: 21-22, egen oversættelse). Definitionen forudsætter, at viden er formel, i modsætning til tavs (tacit) og uformel viden. Vi interesserer os for sådan viden, som er forfattet af enten videnskabelige institutioner eller forvaltningsinstitutioner og nedfældet i skriftlige dokumenter. Den pågældende viden skal ydermere vedrøre forventede trafikikkerhedsmæssige effekter på ulykker, dræbte eller tilskadekomne ved gennemførelse af virkemidler, og være produceret med henblik på anvendelse i en konkret beslutningsproces om det pågældende virkemiddel. Sådan viden burde have relativt stor sandsynlighed for at blive anvendt i politiske processer. Dels fordi der ofte er tale om kvantitativ information, hvilket skulle øge sandsynligheden for anvendelse (Gudmundsson & Sørensen, 2011), og dels fordi der er tale om faglig specifik viden, der er rekvireret til formålet (SWOV, 2009: 4).

Her er fokus altså på den *rolle*, som formel viden har. Ved "videns rolle" mener vi, *om* den pågældende viden bruges, *hvordan* den bruges, og om den *influerer* de politiske beslutninger (Gudmundsson & Sørensen, 2011 og 2012). Der findes en righoldig litteratur om videnanvendelse (en oversigt findes bl.a. hos Shulha & Cousins, 1997) og indflydelse (bl.a. Rich, 1997). Også indenfor trafikikkerhedspolitik findes studier af videns anvendelse og indflydelse (Bax, 2011; Bax et al., 2009; Frey, 2010; SWOV, 2009 – og indenfor luftfarten: Njå & Solberg, 2010).

Viden kan ifølge litteraturen bruges på mange måder i en beslutningsproces, herunder til at afgøre saglige forhold, til at underbygge argumenter, til at rejse spørgsmål eller til at legitimere allerede truffne beslutninger, dvs. mere symbolsk. Den samme viden kan endda spille flere af disse roller. Vi vil i denne sammenhæng skelne mellem følgende mulige roller for viden:

- **Viden som instrument**, hvilket er det vi oftest mener, når vi taler om at anvende viden. Her anvendes viden som middel til at afgøre sandt eller falsk og beslutningstagerne lader denne viden om sandt og falsk veje tungt i deres beslutning. Det betyder, at viden indgår i en konkret beslutningsproces og – som tilsigtet – spiller en afgørende rolle for beslutningen. Viden kan både

bruges til at skabe ændring eller til at konfirmere en eksisterende politik (Turnhout et al., 2007; Weiss, 1998).

- **Viden som argument** indebærer også, at viden indgår i en konkret beslutningsproces, men her er rollen ganske anderledes. Viden bliver her ikke anerkendt af alle parter som et instrument til at afgøre sandt eller falsk. I stedet bliver viden anvendt som et partsindlæg, dvs. som argument for den ene eller den anden holdning, men uden at ændre disse holdninger. Forskellige parter bruger forskellig viden til at belægge deres synspunkter. Viden som argument kan også indebære, at beslutninger slet ikke træffes. Viden bliver således anvendt strategisk (Boulanger, 2007; Shulha & Cousins, 1997; Turnhout et al., 2007).
- **Viden som rationaliserende** implicerer, at politiske beslutninger, som af andre årsager allerede er undervejs, eller "ligger i kortene" bliver mere åbenlyse og lettere at forsvare eller udtrykke ved hjælp af den viden, som tilvejebringes. Denne rolle kan ses som en blanding af den ovenfor nævnte instrumentelle rolle og en symbolsk rolle, hvor viden legitimerer beslutninger, der allerede er truffet. Instrumentel, fordi den informerer en politisk proces, hvorefter politik ændres; og symbolsk fordi der i nogen grad er tale om at legitimere beslutninger, som "næsten" allerede er truffet (Gudmundsson og Sørensen, 2012).

De ovenfor nævnte viden-roller forekommer i konkrete beslutningsprocesser, hvilket er, hvad vi her vil studere. Viden kan imidlertid også spille en mere langsigtet rolle. I et længere historisk perspektiv har viden om sammenhængen mellem hastighed og trafikikkerhed således sat et betydeligt præg på dansk hastighedspolitik og ændret værdier (Siren et al., 2012a). Denne viden har haft det, som kan betegnes en konceptuel rolle (Gudmundsson & Sørensen, 2011 og 2012; Shulha & Cousins, 1997).

Den anvendte metode er case-studier af konkrete, politiske beslutningsprocesser, og vi har her valgt at præsentere to¹. Den seneste lovgivning i Danmark om ændrede hastighedsgrænser er fra 2003, hvor den generelle hastighedsgrænse på motorvejene blev sat op til 130 km/t, og den beslutningsproces er valgt som den ene af de to cases. Hastighedspolitik drejer sig også bl.a. om sanktioner ved overtrædelse. Sanktioner har over de senere år været genstand for en del lovgivning (Sørensen & Larsen, 2013). Indførelse af klippekortet betragtes ofte som den mest markante hastighedsreducerende sanktion indført i nyere tid (Hels, 2008), selvom også sanktioner ved andre overtrædelser af færdselsloven indgår klippekortet. Med casene fokuserer vi således på to typer af indsatsområder i hastighedspolitikken: hastighedsgrænser og sanktioner, endskønt hastighedspolitikken naturligvis består af mange andre indsatsområder. I case-studierne indgår fem typer af empiri: Folketingets dokumenter, officielle rapporter og notater, presseklip, ministeriers sagsakter, og kvalitative interviews.

I hver case definerer vi ét dokument, som det viden-dokument, vi forfølger igennem analysen med henblik på at identificere rollen. De valgte cases og viden-dokumenter fremgår af skemaet nedenfor:

¹ Paperet er baseret på et projekt finansieret af TRYGFonden, hvorfra der også findes andre udgivelser, herunder Sørensen & Larsen, (2013), hvor fire cases analyseres. Se i øvrigt Siren et al., 2012a; Siren et al., 2012b; Sørensen & Siren, 2012; Sørensen & Siren, 2013.

| Case | Højere hastighedsgrænse på motorvejene | Klip for hastigheds-overtrædelse |
|-----------------|----------------------------------------|---------------------------------------|
| Virkemiddeltype | Grænser | Sanktioner |
| Case periode | 2001 – 2003 | 2000 - 2004 |
| Viden-dokument | Notat fra Vejdirektoratet | Notat fra Danmarks Transportforskning |

Tabel 1. Fire cases om hastighedspolitik. 'Case-periode' udtrykker de år af casens forløb, som vi har valgt at studere.

2. Højere hastighedsgrænse på motorvejene²

Fokus i denne case er på beslutningsprocessen op til vedtagelsen af et lovforslag i forsommeren 2003 om at hæve den generelle hastighedsgrænse på de danske motorveje fra 110 til 130 km/t - et forslag, som skaber voldsom politisk konflikt. Det er en case, som politikere ofte i dag refererer til både som eksempel på en situation, hvor der hersker stor og lidenskabelig uenighed om hastighedsgrænser, og som eksempel på, at det politiske flertal med dens vedtagelse ser bort fra viden om lovens konsekvenser (Sørensen & Larsen, 2013). Væsentlige begivenheder i caseforløbet fremgår af boksen på denne side.

Vi har afgrænset analysen af videnanvendelse i dette case-studie til et notat, som Vejdirektoratet udarbejder i foråret 2002 om de trafikikkerhedsmæssige konsekvenser af at hæve hastighedsgrænsen på motorvejene til 120 km/t på cirka 50 % af vejene, 130 km/t på cirka 15 % af vejene samt af kompenserende initiativer.

Notatets titel er "Færdselssikkerhedsmæssige konsekvenser af en generel hastighedsgrænse på 120 km/t på motorveje", og er baseret på "en første gennemgang af motorvejsnettet" og på internationale erfaringer og undersøgelser. Direktoratet vurderer, at gennemsnitshastigheden på 120-vejene vil stige med tre km/t sammenlignet med den daværende faktiske hastighed på 118 km/t for personbiler, mens den faktiske hastighed

Vigtige begivenheder:

2001: Ny regering med ministre fra Venstre og Det Konservative Folkeparti.

Regeringsgrundlag inkluderer 130 km/t som hastighedsgrænse på motorvejene.

2002: Regeringen udarbejder lovudkast med 130 km/t på ca. 15 % og 120 km/t på ca. 50 % af motorvejene. Det underkendes af Venstres folketingsgruppe.

Dansk Folkeparti fremsætter lovforslag om 130 km/t på motorvejene. Alle andre partier stemmer imod.

Regeringens lovforslag med 130 km/t på ca. 15 % af motorvejene fremsættes og er til 1. behandling i Folketinget.

2003: Regeringen og Dansk Folkeparti forhandler om lovforslaget.

Ved Folketingets 2. behandling stiller regeringen ændringsforslag til lovforslaget, hvorefter ca. 55 % af vejnettet vil få 130 km/t.

Dette vedtages ved 3. behandling af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. De øvrige partier stemmer imod

2004: Loven træder i kraft 30. april.

² For mere udførlige beskrivelser og analyser af casene i dette og næste afsnit henvises til Sørensen & Larsen, 2013.

på 130-vejene vil stige med 6 km/t. De trafiksikkerhedsmæssige konsekvenser af den øgede hastighed præsenteres i en tabel i notatets første afsnit. Vejdirektoratets vurdering af konsekvenserne er baseret på internationale undersøgelser af sammenhængen mellem hastighedsændringer og ændringer i antal ulykker, primært fra Sverige og USA, men den er også baseret på tidligere ændringer af hastighedsgrænser på motorveje i Danmark (Vejdirektoratet, 2002).

Den nævnte tabel, som i notatet fremstår som indeholdende notatets vigtigste budskab, ser således ud:

| | |
|----------------------------------------|------|
| Stigning i antal dræbte/år | 2-3 |
| Stigning i antal tilskadekomne/år | 8-17 |
| Stigning i antal personskadeulykker/år | 6-12 |

Tablet 2. Konsekvenser ved indførelse af en hastighedsgrænse på 120 km/t på cirka 50 % af motorvejsnettet og 130 km/t på cirka 15 % af motorvejsnettet (Vejdirektoratet, 2002).

Direktoratet understreger i notatet, at "antallet af tilskadekomne og dræbte er forbundet med usikkerhed, blandt andet vedrørende hastighedsudviklingen og vedrørende de vejtekniske forudsætninger i de udenlandske undersøgelser, der ligger til grund". Det pointeres desuden, at det ikke har været muligt at beregne konsekvenserne af den kombinerede løsning med forhøjede hastighedsgrænser, intensivering af politiets kontrol og skærpede sanktioner, som lovforslaget indeholder, men direktoratet antager, "at den øgede politikontrol m.v. vil indebære, at de ovenfor angivne uheldskonsekvenser vil være maksimumtal, mens de faktiske uheldskonsekvenser vil kunne være lavere" (Vejdirektoratet, 2002).

Bliver notatet *anvendt*? Notatet bliver udførligt refereret i lovforslagets bemærkninger. Mange tabeller fra notatet indgår i bemærkninger, herunder den ovenfor viste tabel. Notatet indgår endvidere i sin helhed som et bilag til lovforslaget (Justitsministeriet, 2002). Også i Folketingets forhandlinger om lovforslaget refereres flittigt til notatet og især tabellen ovenfor. Tallene fra tabellen om to til tre flere dræbte pr. år er de mest omtalte tal i folketingsdebatterne (Folketinget, 2002, 2003a og 2003b). Også i pressen refereres Vejdirektoratets notat (bl.a. Jyllands-Posten, 2002a). Der er således ingen tvivl om, at information fra notatet refereres, og at det dermed anvendes i den politiske proces.

Har notatet så også *indflydelse* på den politiske beslutning om lovforslaget? Anvendelsen af notatet i den politiske debat er karakteriseret ved, at de partier, som er imod lovforslaget, henviser til tabellen ovenfor fra Vejdirektoratets notat og i særdeleshed bruger vurderingen om flere dræbte. Fx siger Socialdemokraternes Jacob Buksti under Folketingets 1. behandling af regeringens lovforslag, at "det fremgår klart af bemærkningerne, at vedtagelsen af det her forslag betyder, at der bliver slået flere mennesker ihjel. Det står klart, at vedtagelsen af det her lovforslag, som det er udformet, betyder, at der bliver slået to-tre mennesker mere ihjel i trafikken end ellers", og Enhedslistens Keld Albrechtsen henviser i samme debat til "de oplysninger, Vejdirektoratet har fremlagt om, at konsekvensen af det her lovforslag vil være 2-3 flere døde". Ved 3. behandlingen beder Socialdemokraternes Sandy Brinck tilsvarende den konservative ordfører bekræfte, at "i bemærkningerne til justitsministerens lovforslag står der, at dette medfører et drabsantal på 2-3 ekstra om året.

Regeringspartierne derimod lægger vægt på den usikkerhed, som er forbundet med vurderingen og som Vejdirektoratet også selv påpeger, og politikere fra disse partier sætter spørgsmålstejn ved Vejdirektoratets vurdering. Således siger Venstres ordfører, Karsten Nonbo, i Folketingssalen, at "[d]et er

altså meget svært at spå om fremtiden, og jeg må nok sige, at jeg godt vil have lidt undervisning af Vejdirektoratet i, hvordan man beregner sig frem til, at der dør en eller to mere om året". Og Helge Adam Møller fra Det Konservative Folkeparti siger tilsvarende, at "[d]et skulle ikke undre mig, og det håber jeg meget at se i løbet af 2-3 år, når det her er indført, at der faktisk bliver færre dræbte og kvæstede på de danske motorveje". Dansk Folkeparti henviser i deres argumentation under Folketingets forhandlinger ikke eksplicit til Vejdirektoratets vurdering af antal dræbte og tilskadekomne som følge af lovforslaget. Men man må forstå partiets udtalelser sådan, at de næppe forventer, at en højere hastighedsgrænse vil have disse negative konsekvenser.

I pressen stilles også spørgsmål ved vurderingen om flere dræbte på motorvejene. Venstres Karsten Nonbo citeres således for en bemærkning om, at der "ikke [er] sagligt belæg for at sige, at det vil give flere dødsfald" (Ritzaus Bureau, 2003), og Jyllands-Posten taler i en ledende artikel om, at "[m]inisteren har [...] ladet sig besnakke af sine embedsmænd, blandt andet med udsagn om, at landets motorveje slet ikke er bygget til hastigheder på 130 km/t, og at resultatet følgelig ville blive flere dræbte og kvæstede", hvilket betegnes som et "horribelt standpunkt" (Jyllands-Posten, 2002b). I et interview til dette projekt taler en borgerlig politiker i dag om, at man ved beslutningen om at hæve hastighedsgrænsen på motorvejene sad viden "fuldstændig overhøring".

Det er vores vurdering, at politikere på forhånd har faste meninger om forhøjelsen af den generelle hastighed på motorvejene, og at notatet således ikke flytter nogle synspunkter og dermed ikke influerer den politiske proces.

Imidlertid synes tidligere udgaver af notatet såvel som andre tidligere notater fra Vejdirektoratet om de færdselssikkerhedsmæssige konsekvenser af lovforslaget at have influeret den lovforberedende proces i centraladministrationen. Således foreslår regeringen i første omgang kun 130 km/t på cirka 15 % af strækningerne og senere på cirka 55 %, hvilket i et interview med en deltager i processen forklares med, at man ikke kunne "sidde overhørig, at eksperterne pegede på, at dele af vejnettet ikke var indrettet til en hastighedsgrænse på 130 km/t". Den oprindelige politiske udmelding ændres altså tilsyneladende som konsekvens af den viden om færdselssikkerhedsmæssige konsekvenser, som Vejdirektoratet tilvejebringer. Vejdirektoratets viden kan ligeledes have haft indflydelse på, at der tilvejebringes kompenserende og andre trafikikkerhedsfremmende initiativer i den pakke af tiltag, som indgår i regeringens lovforslag.

3. Klip ved hastighedsovertrædelse

Danmark har siden midten af 2005 haft et såkaldt "klippe kortsystem" som supplerende sanktion for kørekortindehavere ved overtrædelser af færdselsloven. Systemet indebærer, at førere af køretøjer, som begår tre grovere forseelser indenfor en periode på tre år, fratages førerretten betinget. (Lov nr. 267 af 21. april 2004). En række forseelser præsenteres i loven som de grovere forseelser, som indgår i klippekortsystemet. Én af forseelserne drejer sig om overskridelse af tilladt hastighed med mere end

Vigtige begivenheder:

2000: Færdselssikkerhedskommissionen fremsætter handlingsplan med forslag om klippekort.

Partiet 'Frihed 2000' fremsætter beslutningsforslag om klippekort.

2001: Ny regering med ministre fra Venstre og Det Konservative Folkeparti.

2003: Lovforslag om klippekort fremsættes.

2004: Loven vedtages enstemmigt.

30 %. Overskridelse af hastighedsgrænserne har vist sig at stå for cirka 80 % af klippene (Politiet, 2012), og det er netop denne del af klippekortsystemet, som er case studiets fokus.

Lovforslaget, som indfører klippekortsystemet fremsættes i 2003 i VK-regeringens tid. Det vedtages i 2004, og træder i kraft i 2005. Vi analyserer et notat, som Danmarks Transportforskning udarbejder (Danmarks Transportforskning, 2003) til en rapport om indførelse af et klippekortsystem (Arbejdsgruppen, 2003). Notatet omhandler klippekortets mulige effekter på færdselssikkerheden.

Vurderinger af effekterne sker med udgangspunkt i en række udenlandske undersøgelser. Disse viser, at der er en vis – om end ikke særlig stærk - sammenhæng mellem overtrædelser af færdselsloven og forekomsten af uheld, således at personer med mange overtrædelser også har forholdsvis flere uheld end andre. Det pointeres imidlertid, at det ikke er alle overtrædelser af regler, som det overhovedet er muligt at påvirke ved trusler om sanktioner (Danmarks Transportforskning, 2003).

Videre fremgår det af notatet, at undersøgelser af den generelle effekt af klippekortsystemer i en del tilfælde viser et fald i uheldstallet umiddelbart efter indførelsen. Det er imidlertid svært at henføre nedgangen til lige netop klippekortsystemet, og det er uvist om effekten holder på længere sigt. Der findes ikke oplysninger, som kan anvendes ved vurdering af den almenpræventive effekt af et klippekortsystem. Den specialpræventive effekt kan dels angå førere, som har fået klip og vil undgå flere, dels førere, som har fået frakendt kørekortet og dermed får færre overtrædelser af færdselsloven. Undersøgelser tyder på, at bilister, der nærmer sig grænsen for frakendelse, påvirkes af sådanne systemer med en forholdsvis lavere uheldsrisiko til følge. Antallet af bilister, som får frakendt kørekortet, forventes at stige som følge af klippekortsystemet, og frakendelse af kørekortet har ifølge undersøgelser en positiv effekt. Da der imidlertid i det system, som foreslås, er tale om *betinget* frakendelse, må denne effekt forventes at være begrænset. Samlet konkluderes i notatet, at det er ”vanskeligt på baggrund af de udenlandske erfaringer at fastslå om et dansk klippekortsystem vil kunne få en varig effekt og i givet fald af hvilken størrelsesorden” (Danmarks Transportforskning, 2003).

Notatets hovedkonklusioner omtales i et afsnit i Arbejdsgruppens rapport (Arbejdsgruppen, 2003, afsnit 6.3) ligesom notatet indgår som bilag i rapporten. I bemærkningerne til regeringens lovforslag om klippekortet er notatets hovedkonklusioner ligeledes omtalt (Justitsministeriet, 2003, bemærkningerne, afsnit 2.1.4). Vi kan altså konstatere, at notatet indgår i, refereres og dermed *anvendes* i de formelle dokumenter.

Det er også sandsynligt, at i hvert fald nogle af de politikere, som deltager i beslutningsprocessen, har læst notatet eller fået det refereret af embedsmænd. En politiker henviser under 1. behandlingen af lovforslaget ret udførligt til Arbejdsgruppens rapport. Han omtaler dog ikke notatet og bruger i sin tale ikke informationer derfra. Der er under Folketingets debatter, samt i spørgsmålene fra Folketingets Retsudvalg til ministeren og betænkning ingen eksplicite henvisninger til notatet.

Har notatet *indflydelse* på den politiske stillingtagen? Der ytres i Folketingets debatter forholdsvis stor tiltro til effekten af et klippekortsystem, selvom flere ordførere pointerer, at effekten er afhængig af kontrol. Særlig positiv er Det Konservative Folkepartis Helge Adam Møller, som taler om ”en anderledes færdselskultur” og ”en stor og markant øgning af færdselssikkerheden” som konsekvens af klippekortet. Disse og andre ytringer med stor tiltro til klippekortets effekter er ikke i overensstemmelse med

vurderingerne i DTF-notatet og hovedkonklusionen om, at man – på baggrund af de udenlandske undersøgelser – ikke kan fastslå om systemet vil have varig effekt. Udtalelserne kan antyde, at notatet ignoreres af politikerne, og at notatets indflydelse på den politiske stillingtagen er begrænset. Imidlertid kan politikerne have læst notatet, og ladet det indgå i deres stillingtagen med en konklusion om, at notatet ikke taler *imod* et system, som de selv tror på. Kun en politiker-type, som for at bakke op om klippekortordningen forudsætter, at viden *bekræfter* en varig positiv effekt på trafiksikkerheden, vil kunne bruge notatet til at argumentere *imod* ordningen, og sådan blev notatet ikke anvendt.

4. Viden-roller i hastighedspolitikken

Viden ser ud til at spille en *instrumentel rolle* under embedsværkets forberedelse af lovudkastet om højere hastighedsgrænser, idet tidligere udgaver af det notat fra Vejdirektoratet, vi forfølger, eller andre notater om samme emner, formentlig bidrager til ændringer i lovudkastet fra 2002. Når det i et interview forklares, at man ikke kunne "sidde overhørig, at eksperterne pegede på, at dele af vejnettet ikke var indrettet til en hastighedsgrænse på 130 km/t" viser det, at Vejdirektoratets notater om færdselssikkerhedsmæssige effekter formentlig spillede en instrumentel rolle for at reducere den andel af motorvejene som fik en hastighedsgrænse på 130 km/t. Også for indarbejdelse af trafiksikkerhedsfremmende initiativer i den pakke af tiltag, som regeringens lovforslag, udgør, kan disse dokumenter fra Vejdirektoratet have spillet en instrumentel rolle. Der er imidlertid tale om viden-dokumenter, som vi ikke direkte forfølger i studiet eller først forfølger på et tidspunkt, hvor dokumenterne ikke længere spiller denne rolle. Det er karakteristisk, at det netop er i embedsværket, at denne rolle observeres og ikke i drøftelser og forhandlinger mellem politikerne. Det bekræfter en tidligere observeret tendens til, at videns instrumentelle rolle er mere sandsynlig i den bureaukratiske sfære end i den politiske (Gudmundsson & Sørensen, 2011: 59).

Viden som argument er en tydelig og dokumenterbar rolle i casen om højere hastighedsgrænser på motorvejene. Selvom Vejdirektoratets notat og særligt vurderingen af det forventede øgede antal dræbte i vid udstrækning anvendes, er politikerne ikke enige om at tage det til sig og lade det influere på den politiske proces og beslutning. Den pågældende viden fra Vejdirektoratet anvendes som argument af den alternative og perifere opposition, men afvises eller problematiseres af regeringspartierne og den samarbejdende opposition. I den politiske proces har den pågældende viden altså ikke en rolle som et instrument til at afgøre sandt eller falsk. Notatet fra Vejdirektoratet anvendes i den politiske debat, men ændrer næppe nogle holdninger.

Viden som rationaliserende finder vi formentlig i casen om klippekortet. I denne case kan notatet fra Danmarks Transportforskning have haft en svag, rationaliserende rolle i den forstand, at DTF-notatet netop ikke positivt bekræfter, at et klippekortsystem i Danmark vil have gode og varige effekter for færdselssikkerheden, men heller ikke afviser det. Notatet lægger således ingen hindringer på vejen for den beslutning om klippekortet, som lå i kortene. Det kan politikerne have registreret, men netop på grund af notatets konklusion, som hverken taler for eller imod en klippekortordning, ikke lagt meget vægt på det, og heller ikke fundet det relevant at fremhæve under Folketinget behandling af lovforslaget.

Disse viden-roller kendes også fra andre politiske felter, og de er således ikke unikke for netop hastighedspolitikken. Det gælder også deres årsager, som i litteraturen ofte forklares med henvisning til indholdet af den pågældende viden, beslutningernes politiske og institutionelle kontekst, samt forbindelsen mellem viden-producent og aftager (Gudmundsson & Sørensen, 2011). Et eksempel på betydningen af

indholdet er det viden-dokument fra Danmarks Transportforskning, som vi analyserer i casen om klippekortet. Det indeholder ikke kvantitative opgørelser af lovens effekter for trafiksikkerheden, og det konkluderes, at effektens varighed og størrelse er vanskelig at fastslå. Samlet set taler dokumentets forfattere således hverken for eller imod en klippekortordning. Et dokument af den karakter vil formentlig i de fleste politiske felter resultere i begrænset politiske anvendelse og indflydelse, og som fx i dette tilfælde en svag, rationaliserende rolle.

Vi har i det projekt, som paperet baserer sig på, særlig fokus på årsager til viden-roller begrundet i grad og karakter af konsensus (Sørensen & Larsen, 2013; Sørensen & Siren, 2012), hvilket er et aspekt i den politiske kontekst. I casen om 130 km/t hastighedsgrænse anvendes viden som argument. Det stemmer overens med den generelle litteratur om sammenhængen mellem konsensus og viden-roller, hvor det netop i situationer med konsensus om værdier (her: trafiksikkerhed) og stor uenighed om det konkrete virkemiddel (her: højere hastighedsgrænse på motorvejene) forventes, at ”brug af viden er strategisk i den forstand at det vil blive brugt eller afvist afhængig af de interesser, der er på spil” (Turnhout et al., 2007: 224-225, egen oversættelse).

I casen om klippekortet betegner vi rollen for notatet fra Danmarks Transportforskning som en svag, rationaliserende rolle, hvor viden ikke bekræfter men heller ikke afviser en beslutning som fornuftig. Politikernes anvendelse af notatet er i bedste fald meget begrænset. Vi vurderer, at den relativt stærke konsensus om hastighedssanktioner tilskynder til, at behovet for viden bliver minimalt eller helt fraværende, fordi alle er (helt) enige om tiltaget. I litteraturen om konsensus og videnanvendelse er opfattelsen, at stærk konsensus resulterer i, at viden antager en instrumentel rolle (Turnhout et al., 2007). Men stærk konsensus kan således *også* resultere i begrænset eller ingen anvendelse af formel viden. Den tilsyneladende modstrid kan forklares med, at stærk konsensus *kan* resultere i, at viden stort set ikke anvendes, hvilket vi altså ser i denne case. Men hvor stærk konsensus hersker og formel viden *rent faktisk anvendes*, da kan stærk konsensus befordre at viden får en instrumentel rolle.

Vi har i studiet ikke fundet unikke viden-roller i netop hastighedspolitikken. Men analyserne indikerer, i hvilke sammenhænge rollerne kan forventes at være til stede. Den relativt stærke konsensus om trafiksikkerhed som en central værdi i hastighedspolitikken er en væsentlig baggrund for overhovedet at finde viden om trafiksikkerhedsmæssige effekter med roller som instrument, argument og rationaliserende. Samtidig er hastighedspolitikken er felt, som alle borgere og politikere oplever sig som vidende om, fordi de har personlig erfaring. Det indebærer, at formel viden i hastighedspolitikken af politikerne opleves som mindre nødvendig sammenholdt med andre politikområder. Uenighed om et konkret virkemiddel bidrager til, at sådan viden godtages af nogle parter og problematiseres af andre, og at formel viden i den politiske proces anvendes som argumenter. Det ses i casen om øgede hastighedsgrænser på motorvejene, og vi vurderer det vil kunne iagttages i andre cases om hastighedsgrænser eller ved andre emner i hastighedspolitikken, hvor man i er uenig om det konkrete virkemiddel. Anderledes ved andre hastighedspolitiske beslutninger, hvor der er næsten fuldkommen konsensus om virkemidlet. Det er fx tilfældet ved hastighedssanktioner, der typisk – som ved klippekortet – vedtages i enstemmighed (Siren et al., 2012a). Her synes behovet for at anvende viden stærkt begrænset og vi finder i casen om klippekortet kun en svag, rationaliserende rolle³.

³ I regi af projektet er gennemført et yderligere case-studie om sanktioner mod det, som betegnes vanvidskørsel. Det case er et meget tydeligt eksempel på, at viden betragtes som unødvendig i den politiske beslutningsproces (Sørensen & Larsen, 2013).

5. Konklusioner

Paperet skal besvare spørgsmålet om, hvilken rolle viden om sammenhængen mellem hastighed og trafikikkerhed spiller i danske, nationale, politiske processer om hastighedspolitik.

Case-studierne viser, at viden anvendes i den politiske proces. Der er imidlertid forskel på graden af anvendelse. Mens anvendelse i casen om hastighedsgrænser er omfattende, er anvendelsen langt mindre i sanktions-casen med klippekortet.

Anvendelse er imidlertid ikke ensbetydende med indflydelse. Vejdirektoratets notater om færdselssikkerhedsmæssige konsekvenser af at øge hastigheden på motorvejene influerer tilsyneladende processen forud for lovudkastet, men derefter ændrer det viden-dokument, som vi forfølger, næppe nogle holdninger hos de politikere, som deltager i processen. Notatet fra Danmarks Transportforskning om klippekortet har begrænset indflydelse på den politiske stillingtagen.

Case-studierne illustrerer, at der findes forskellige roller. Vi har således lokaliseret en sandsynlig instrumentel rolle, en rationaliserende rolle og – mere tydeligt – en rolle, hvor viden anvendes som argument. Der hersker en udbredt konsensus om trafikikkerhed som værdi (Sørensen & Siren, 2012, Sørensen & Larsen, 2013). Det bidrager til at understøtte anvendelser af viden om trafikikkerhedsmæssige effekter som instrument, argument og som rationalisering af beslutninger. Den fælles tilslutning til trafikikkerhed som værdi betyder således ikke, at viden herom nødvendigvis står uantastet. Den type viden kan også drages i tvivl af politikerne. For netop hastighedssanktioner gælder tilsyneladende, at den stærke konsensus bidrager til, at viden kan blive helt eller næsten helt unødvendig.

Den i casene observerede forskel på viden-roller ved hastighedsgrænser og sanktioner kan forklares med, at hastighedsgrænser netop sætter restriktioner på individers adfærd, og dermed i højere grad sætter ideologiske skel mellem partierne og indebærer 'viden som argument', mens de ideologiske skel ved hastighedssanktioner er langt mindre (og kommer til udtryk ved, at næsten alle sanktioner gennem de senere år er vedtaget i enstemmighed), og den rolle, som viden kan have, også bliver anderledes.

Med paperets analyser af videns anvendelse og indflydelse bekræftes generelle observationer om viden-roller i politiske processer. Skitsering af de særlige vilkår for videns anvendelse og indflydelse i netop hastighedspolitikken er imidlertid også foretaget. Analyser og konklusioner herom kan bidrage til at præcisere hvor og hvornår viden om trafikikkerhedsmæssige effekter kan gøre en forskel

Litteraturliste

Arbejdsgruppen (2003). Rapport fra Arbejdsgruppen vedrørende indførelse af en klippekortordning i tilknytning til kørekortet. Bilag 2 i Justitsministeriet (2003).

Bax, C. (2011): *Processes and patterns. The utilisation of knowledge in Dutch road safety policy.*

Leidschendam: SWOV. Kan downloades fra http://www.swov.nl/rapport/Proefschriften/Charlotte_Bax.pdf, 15.09.2011.

Bax, C.; Elvik, R. & Veisten, K. (2009): "Knowledge Utilisation in Road Safety Policy: Barriers to the Use of Knowledge from Economic Analysis", i *Know Techn Pol*, 22, s. 275-285.

Boulanger, P.-M. (2007): "Political uses of social indicators: overview and applications to sustainable development indicators", i *International Journal of Sustainable Development*, 10 (1-2), ss. 10-32.

Danmarks Transportforskning (2003): "Klippekortets mulige effekt på færdselssikkerheden". Lyngby: Danmarks Transportforskning. Indgår bl.a. i Justitsministeriet, 2003.

Davies, H.T.O; Nutley, S.M. & Smith, P.C. (2004): "Learning from the Past, Prospects for the Future", in Davies, H.T.O; Nutley, S.M. & Smith, P.C.: *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press. Her fra Frey, K. (2010).

Elvik, R. (2009): *The Power Model of the relationship between speed and road safety. Update and new analyses*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. Kan downloades fra <https://www.toi.no/getfile.php/Publikasjoner/T%D8I%20rapporter/2009/1034-2009/1034-2009-nett.pdf>, 26.09.2012.

EU Kommissionen (2003): *Meddelelse fra Kommissionen. Europæisk handlingsprogram for trafikikkerheden. Halvering af antallet af trafikofre i Den Europæiske Union inden 2010: en fælles opgave. KOM(2003)311*. Kan downloades fra <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0311:FIN:DA:PDF>, 25.09.2012.

Folketinget (2002): 1. behandling 8. oktober 2002 af lovforslag nr. L 2: Forslag til lov om ændring af færdselsloven (Motorvejshastighed samt skærpet håndhævelse af hastighedsgrænserne og andre initiativer til forbedring af færdselssikkerheden). Kan downloades fra www.ft.dk, 13.04.2002.

Folketinget (2003a): 2. behandling 27. maj 2003 af lovforslag nr. L 2: Forslag til lov om ændring af færdselsloven (Motorvejshastighed, skærpet håndhævelse af hastighedsgrænserne og andre initiativer til forbedring af færdselssikkerheden). Kan downloades fra www.ft.dk, 25.06.2012.

Folketinget (2003b): 3. behandling 4. juni 2003 af lovforslag nr. L 2: Forslag til lov om ændring af færdselsloven (Motorvejshastighed, skærpet håndhævelse af hastighedsgrænserne og andre initiativer til forbedring af færdselssikkerheden). Kan downloades fra www.ft.dk, 25.06.2012.

Frey, K. (2010): "Revising Road Safety Policy: The Role of Systematic Evidence in Switzerland", i *Governance*, 23(4), s. 667-690.

Færdselssikkerhedskommissionen (2007): *Hver ulykke er én for meget. Trafikkerhed begynder med dig*. København: Justitsministeriet. Kan downloades fra <http://faerdelssikkerhedskommissionen.dk/fileadmin/filer/faerdse/Faerdelssikkerhedskommission/handlingsplan.pdf>, 21.08.2012.

Færdselssikkerhedskommissionen (2012): *Hver ulykke er én for meget – et fælles ansvar. Færdselssikkerhedskommissionens nationale handlingsplan 2013-2020. Udkast. December 2012*.

København: Færdselssikkerhedskommissionen. Kan downloades fra <https://www.sikkertrafik.dk/Aktuelt/Nyheder/~media/Files/Dokumenter/Nyheder/Frdselssikkerhedskommissionen%2020132020%20hring.ashx>, 19. juni 2013.

Gudmundsson, H. & Sørensen, C.H. (2011): *The role of indicators in European Sustainable Transport policy*. OPTIC. Kan downloades fra <http://www.point-eufp7.info/storage/POINT%20D12%20WP3%20TRANSPORT%20FINAL.pdf>, 15.05.2012.

Gudmundsson, H. & Sørensen, C.H. (2012): "Some use – little influence? On the roles of indicators in European sustainable transport policy", i *Ecological Indicators*, DOI: 10.1016/j.ecolind.2012.08.015.

Hels, T. (2008): "Nationale tendenser i ulykkesudviklingen", i *Nyhedsbrevet Trafiksikkerhedsforskning*, nr. 6. Kan downloades fra <http://www.trafiksikkerhedsforskning.dk/Default.aspx?id=322>, 10. 01.2013.

Hoppe, R. (2002): "Cultures of Public Policy Problems", i *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 4, s. 305-326.

Justitsministeriet (2002): "L2. Forslag til lov om ændring af færdselsloven (Motorvejshastighed, skærpet håndhævelse af hastighedsgrænserne og andre initiativer til forbedring af færdselssikkerheden)", fremsat 2. oktober 2002.

Justitsministeriet (2003): "Forslag til lov om ændring af færdselsloven (Klippekortsystem, skærpede sanktioner ved hastighedsovertrædelser m.v.)", fremsat 26. november 2003.

Jyllands-Posten (2002a): "Motorveje: Splid om fartgrænser", 14. marts 2002.

Jyllands-Posten (2002b): "Ledende artikel: Chock og vantrø", 15. marts 2002

Lov nr. 267 af 21. april 2004 om ændring af færdselsloven (Klippekortsystem, skærpede sanktioner ved hastighedsovertrædelser m.v.). Kan downloades fra <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=1805>, 21.08.2012.

Njå, O. & Solberg, Ø. (2010): "Safety Considerations in Political Decisions: A Case Study of Changes to the Norwegian Aviation System", i *Review of Policy Research*, 27(5), s. 595-619.

Politiet (2012): "Så mange klip har danskerne". Kan downloades fra http://www.politi.dk/cgi-bin/MsmGo.exe?grab_id=0&page_id=162&query=klippekort&hiword=KLIPPEKOR%20KLIPPEKORTENE%20KLIPPEKORTET%20klippekort%20http://www.politi.dk/da/aktuelt/nyheder/saa_mange_klip_har_danskerne_190712.htm, 21.08.2012.

Rich, R.F. (1997) "Measuring knowledge utilization: Process and outcomes". *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge Transfer and Utilization*, 10, s. 11-25.

Ritzaus Bureau (2003): "Skarp protest over øget hastighed", 28. marts 2003.

Shulha, L.M. & Cousins, J.B. (1997): "Evaluation Use: Theory, Research and Practice Since 1986", *Evaluation Practice*, 18(3), s. 195-208.

Siren, A., Sørensen, C.H. & Vinsteen, I. (2012a): *Vejhastighedens politiske historie*. Lyngby: DTU Transport. Kan downloades fra http://www.transport.dtu.dk/upload/institutter/dtu%20transport/nyheder/notat_4-2012_vejhastighedens%20politiske%20historie.pdf, 26.09.2012.

Siren, A., Sørensen, C.H. & Vinsteen, I. (2012b): *Vejhastighedens politiske historie*. Paper præsenteret ved 'Trafikdage på Aalborg Universitet'. Kan downloades fra http://www.trafikdage.dk/papers_2012/48_AnuSiren.pdf, 26.09.2012.

SVOW (2009): SWOV Fact Sheet. Use of road safety knowledge by policy makers. Kan downloades fra http://www.swov.nl/rapport/Factsheets/UK/FS_use_of_knowledge.pdf, 09. 09.2011.

Sørensen, C.H. & Siren, A. (2012): *Hersker konsensus i dansk hastighedspolitik? En interviewanalyse*. Paper præsenteret ved 'Trafikdage på Aalborg Universitet'. Kan downloades fra http://www.trafikdage.dk/papers_2012/49_ClausHedegaardSoerensen.pdf, 31.08.2012.

Sørensen, C.H. & Siren, A. (2013 – under udgivelse): "Enighed om Danmarks hastighedspolitik?". I Hansen, C.B.: *Transporthorisonter*. Lyngby: Danmarks Tekniske Universitet.

Sørensen, C.H., & Larsen, L.L. (2013 – under udgivelse): *Dansk hastighedspolitik – fire case-studier om konsensus og viden i politiske beslutningsprocesser*. Notat fra DTU Transport.

Turnhout, E.; Hisschemöller, M.; Eijsackers, H. (2007): "Ecological indicators: Between the two fires of science and policy", i *Ecological Indicators*, 7, s. 215-228.

Weiss, C.H. (1998): "Have We Learned Anything New About the Use of Evaluation?", i *American Journal of Evaluation*, 19(1), s. 21-33.

Vejdirektoratet (2002): "Færdselssikkerhedsmæssige konsekvenser af en generel hastighedsgrænse på 120 km/t på motorveje". Her bilag 2 til Justitsministeriet, 2002.