

Sammendrag:

Bruk av reduserte fartsgrenser i byer og tettsteder

TØI rapport 1401/2015
Forfattere: Torkel Bjørnskau, Astrid H. Amundsen
Oslo 2015 72 sider

Statens vegvesens NA-rundskriv 05/17 fra 2005 gir retningslinjer for å benytte 30 km/t og 40 km/t fartsgrenser i byer og tettsteder. En spørreundersøkelse blant by- og tettstedskommuner viser at kommunene har fulgt opp og skiltet ned mye av vegnettet.

Analysen av ulykker og risiko viser sprikende resultater, og det er ikke mulig å fastslå om kommuner som i stor grad har redusert fartsgrensene har hatt en gunstigere ulykkesutvikling enn kommuner som i mindre grad har gjort dette. Grunnen til dette er at det er usikre data knyttet til omfanget av nedskiltet fartsgrense i tillegg til at det statistisk sett blir små tall og store tilfeldige variasjoner når ulykkestallene analyseres på kommunenivå.

Det har skjedd en klar forbedring i trafikksikkerheten i norske kommuner over tid, og det er grunn til å anta at reduserte fartsgrenser har bidratt til dette.

Bakgrunn og formål

En fjerdedel av alle som blir drept eller hardt skadet i trafikken blir drept/skadet i byer og tettsteder på veier med fartsgrense 50 km/t eller lavere. Det er særlig fotgjengere og syklister som skades i slike ulykker. Det innebærer at vi har et betydelig trafikksikkerhetsproblem i byer og tettsteder. Det er et mål at trafikkvekst i byer og tettsteder skal skje gjennom sykling, gåing og kollektive transportmidler, og det kan bety at ulykkestallene for myke trafikanter i byområder kan komme til å øke om man ikke setter inn egnede tiltak. Statens vegvesens rundskriv 05/17 fra 2005 gir retningslinjer for å benytte 30 km/t og 40 km/t fartsgrenser i byer og tettsteder.

Prosjektet har hatt to formål. Det har for det første vært å kartlegge i hvilken grad norske by- og tettstedskommuner følger prinsippene for fartsgrensesetting slik disse er nedfelt i det omtalte rundskrivet og i håndbøker og retningslinjer fra Statens vegvesen.

Prosjektet har også hatt som formål å undersøke om det er sammenhenger mellom implementering av fartsgrensekriteriene i byer og tettsteder og ulykkesituasjonen for gående og syklende.

Spørreundersøkelse til by- og tettstedskommuner

Utvalget av kommuner er basert på data om antall innbyggere som er bosatt i tettstedsområder. Alle kommuner der minst 5000 innbyggere er bosatt i

tettstedsområde, ble kontaktet ved Rådmannen som ble bedt om å oppgi navn og epostadresser(r) på den eller de med fagkompetanse på spørsmålet om fartsgrensesetting på kommunalt vegnett. Disse ble deretter kontaktet per epost med link til et spørreskjema som de ble bedt om å fylle ut. I alt 82 kommuner fikk tilsendt spørreskjemaet. Etter to påminnelser kom det inn 60 svar, noe som gir en svarprosent på 73 %.

De fleste kommunene som har svart i spørreundersøkelsen sier at de følger prinsippene for fartsgrensesetting i NA-rundskriv 05/17 i stor grad. Noen oppgir også at de følger dette helt. Det er gjennomgående i boligfelt, på strekninger ved skoler og barnehager og til dels i sentrumsområder at kommunene har skiltet ned fartsgrensene til 40 km/t og 30 km/t. Soneskilting av 30 km/t benyttes i stor grad i boligområder.

I tillegg til NA-rundskriv 05/17 benyttes SVVs håndbøker og retningslinjer, kommunale trafikksikkerhetsplaner for å fastsette fartsgrensene i kommunene. De fleste kommunene opplever at det er nokså enkelt å vurdere hvilke veger som skal ha hvilke fartsgrenser. I den grad fartsgrensene ikke er satt ned på veger der respondentene mener det burde ha skjedd, skyldes det at andre saker har hatt større oppmerksomhet og/eller at det ikke har vært ressurser til å gjøre det. Respondentene fra kommunene opplever at det i liten grad er motstand mot reduserte fartsgrenser i tettbebygde områder, og at det særlig er beboergrupper, skoler og barnehager samt ildsjeler som er de ivrigste forkjemperne for reduserte fartsgrenser.

Kommunene er i stor grad i dialog med politiet og Statens vegvesen i beslutningsprosessene rundt fartsgrenser, og mange er også i dialog med beboergrupper og velforeninger, samt busselskaper. Kommunene innhenter nesten alltid høringsuttalelser fra politiet og ofte fra Statens vegvesen.

Intervjuer med seks utvalgte kommuner

Intervjuene med representanter fra seks utvalgte kommuner (Elverum, Tønsberg, Stord, Molde, Verdal og Harstad) viste at selv om prinsippene fra rundskrivet følges i stor grad, benyttes en god del skjønn i de enkelte tilfeller. Mange henvendelser og forespørsler om nedsatt fartsgrense kommer fra lokalbefolkning og fra foreldreutvalg ved skoler osv., og dette vurderes løpende.

Det er ingen av disse kommunene som systematisk evaluerer hvordan fartsgrensene virker når det gjelder ulykker, men når det gjelder faktisk fart, har kommunene relativt god oversikt. Deres erfaringer er at fartsnedsettelsene i rimelig grad overholdes, men at det ofte er nødvendig med fartsdempende tiltak i tillegg til skiltingen.

De fleste av de seks kommunene samarbeider med Statens vegvesen slik at fartsgrensene harmoniseres i byen/tettstedet. Fysisk nærhet til Statens vegvesen er en stor fordel og letter samarbeidet, blant annet i Harstad og Tønsberg. I Stord fungerte samarbeidet med Statens vegvesen bedre tidligere da de forholdt seg til SVV i Haugesund enn nå når de forholder seg til SVV i Bergen. Den fysiske avstanden med flere ferjestrekninger utgjør en barriere mot samarbeid.

Tilsvarende momenter ble anført når det gjaldt forholdet til politiet. Der man kjente de lokale politifolkene var det mye lettere få til et samarbeid og en arbeidsdeling mht.

fartsregistreringer og fartsgrensesetting. Alle kommunene benytter 30 km/t i boligområder, og dette er dessuten standard ved etablering av nye boligfelt. Det er også vanlig å skilte ned farten utenfor skoler og barnehager.

Alle nevner behovet for fartsdempende tiltak som fartshumper når man skilte ned til 40 km/t og 30 km/t, men det er en viss motstand mot dette hos busselskapene og nødetatene, og det gjør vegvedlikeholdet vanskeligere.

I flere av kommunene er det vanskelig å få til ønsket utbygging av gang- og sykkelveger (G/S-veger) fordi folk motsetter seg å avgi grunn. Også når det gjelder mer trivielle ting som kapping av busker og trær for å sikre fri sikt, oppleves dette som vanskelig i flere av kommunene, og flere sier de savner en bedre hjemmel for å få gjennomført slike tiltak.

Flere nevner at det er uheldig dersom vegeier ikke også har driftsansvar. I en del tilfeller har kommunene ansvar for drift og vedlikehold av G/S-veger langs fylkesveger, mens Statens vegvesen har fått driftsansvaret for fylkesvegen. Det ble nevnt eksempler på at vintervedlikehold av G/S-vegen var blitt ødelagt av brøyting på fylkesvegen ved at snø og slaps ble skuffet over fra vegen til G/S-vegen.

Effekt på ulykker

Vi har forsøkt å analysere effekten av fartsgrensesettingen på ulykker i kommunene ved hjelp av ulike data og ulike beregninger. Dette har vært svært utfordrende, og analysene gir ingen klare svar. Dette skyldes i hovedsak to helt avgjørende forhold; at ulykkesdata har vært utilstrekkelige og at vi ikke har hatt gode nok data for hvor mye av vegnettet i kommunene som faktisk er skiltet ned.

Utilstrekkelige data om ulykker

Det er i hovedsak to grunner til at tilgjengelige ulykkesdata ikke er tilstrekkelige for å gjøre tilfredsstillende beregninger av effekter av fartsgrensesettingen i kommune.

For det første blir kommuner relativt små enheter statistisk sett, og dermed er det i utgangspunktet få ulykker og relativt store tilfeldige variasjoner i ulykkestallene. Det betyr at ulykkestallene i stor grad vil variere på grunn av tilfeldigheter både over tid og mellom kommuner.

For det andre vet vi at det er et betydelig bortfall av trafikkulykker i den offisielle statistikken. Vi har for eksempel vist at sykehusregisteret i Harstad viser et mye større antall trafikkskader enn det man finner i den offisielle statistikken i samme periode. Det er mao. mulig at om alle trafikkskader var registrert, ville det vært mulig i større grad å kunne se en effekt av fartsgrensepraksisen i kommunene.

En tredje faktor, som har bidratt til at det har vært vanskelig å dokumentere effekt på antall ulykker, er at det kommunale vegnettet bare utgjør en liten del av vegnettet i kommunen. Kommunene har kun ansvaret for fartsgrensene på det kommunale vegnettet. Ideelt sett burde undersøkelsen av ulykkesutviklingen vært avgrenset til det kommunale vegnettet, men dette har vært vanskelig. I mange tilfeller er ikke vegtype angitt, og i den grad det har vært mulig å angi vegtype viser det seg at antallet ulykker på kommunalt vegnett blir statistisk sett meget lite.

Utilstrekkelige data om fartsgrenser

Også når det gjelder hvor mye av vegnettet som er skiltet ned til 30 og 40 km/t er det mangler i datagrunnlaget. Statens vegvesens Nasjonale vegdatabank (NVDB) inneholder opplysninger om fartsgrenser på vegnettet, men særlig når det gjelder det kommunale vegnettet har det vist seg å være alvorlige mangler i NVDB. Byer som Moss og Porsgrunn har ifølge NVDB nesten ikke 30 km/t og 40 km/t fartsgrenser, men en enkelt kontroll med Google maps «street view» viser at det faktisk er en god del veger med slike fartsgrenser.

Vi har derfor i tillegg til NVDB benyttet opplysninger i KOSTRA (Kommune Stat Rapportering) om omfanget av kommunalt vegnett med 40 km/t eller lavere fartsgrenser. KOSTRA opererer med helt andre veglengder med slike fartsgrenser enn hva NVDB gjør. Som nevnt vet vi at det er noen mangler når det gjelder fartsgrenser på kommunale veger i NVDB, men vi vet ikke om KOSTRA-data er korrekte.

Ulike datakilder gir ulike svar

Vi har benyttet ulike kilder og analyser for om mulig å finne sammenhenger mellom kommunes etterlevelse av fartsgrenseprinsippene og nedskilting av vegnettet og den faktiske ulykkesutviklingen. Vi finner at kommunene som i sier de følger prinsippene, har hatt en gunstigere ulykkesutvikling fra 1999 til i dag enn de kommunene som i mindre grad følger prinsippene. Vi finner imidlertid ikke noen slik tendens når vi sammenligner kommuner som oppgir at de har skiltet ned mye av vegnettet etter 2006 med de som ikke har gjort dette. Grunnen kan både være at mange ikke vet hvor mye som er skiltet ned og at en del kommuner har skiltet ned store deler av vegnettet før 2005.

Vi har gjort statistiske analysene av sammenhenger mellom omfanget av nedskiltet fartsgrense og faktiske ulykkestall i 18 byer der vi har fått data fra NVDB om omfanget av nedskiltet fartsgrense. Det viser seg at vi får ulike resultater avhengig av om vi benytter NVDB eller KOSTRA som kilde for omfanget av nedskiltet vegnett. Når NVDB benyttes kan det se ut til at det er en tendens til at risikoen for fotgjengere er lavere i de byene som har skiltet ned store deler av vegnettet. Når vi benytter KOSTRA-data som grunnlag for analysene finner vi ikke slike sammenhenger. Når NVDB benyttes ser det også ut til å være en tendens til at kommuner som har skiltet ned mye har høyere risiko for syklist. Dette finner vi også når KOSTRA-data benyttes i analyser av risiko i 2013, men ikke i analysene av syklistrisiko i perioden 2007-2012.

I de seks byene der vi har gjennomført intervjuer har vi i tillegg til data over personskader fra SSB benyttet data over forsikringsmeldte trafikkskader fra Finans Norges skadestatistikk (TRAST) og data over personskader fra NVDB på kommunalt vegnett. Det er vanskelig å finne noe klart mønster i TRAST-data.

Behov for bedre data

Analysene har vært sterkt hemmet av at det er dårlig med data og usikre data på kommunenivå i mange av de mest brukte kildene. Når NVDB og KOSTRA opererer med helt ulike tall for hvor mye av vegnettet i kommunene som er skiltet ned til lavere fartsgrense enn 50 km/t, sier det seg selv at det blir vanskelig å gjøre gode analyser.

Også når det gjelder ulykkesdata er det behov for bedre data. Vegtype/vegnummer er i mange tilfeller ikke fylt ut i skaderapportene, og da er det ikke mulig å vite om ulykken har skjedd på det kommunale vegnettet eller ikke. Selv om NVDB har bedre dekning enn SSB når det gjelder dette, mangler det også her mange ulykker.

Sykehusdata er upålitelige for de fleste kommuner. Vi har fått kjørt ut data fra Harstad sykehus, og de viser at det generelt er mange trafikkskader blant myke trafikanter som ikke blir rapportert til politiet og som dermed ikke kommer med i den offisielle skadestatistikken. Det arbeides med å få opp rapporteringsgraden fra de forskjellige sykehusene, og sykehusdata kan på sikt bli et svært viktig supplement til de tradisjonelle politirapporterte ulykkene, slik man for eksempel har fått til i Sverige med det samordnete STRADA-registeret.

Konklusjon

Selv om det er store usikkerheter knyttet til resultatene som er presentert her, er det likevel noen funn som virker rimelige sikre. De fleste kommunene følger prinsippene om fartsgrensesetting slik de er nedfelt i NA-rundskriv 05/17 og i håndbøker og retningslinjer fra Statens vegvesen, og vi har sett en sammenheng mellom det å følge prinsippene og ulykkesutviklingen. Det har imidlertid vært vanskelig å dokumentere om fartsgrensesettingen i kommunene har påvirket antall ulykker. Det er imidlertid godt dokumentert fra andre undersøkelser blant annet gjengitt i Trafikksikkerhetshåndboka.

De fleste kommunene sier at de har innført reduserte fartsgrenser på kommunalt vegnett, og blant de seks kommunene vi har studert spesielt, er skadetallene på det kommunale vegnettet redusert i fem av seks tilfeller. Vi har sett at noen av de seks byene har hatt til dels dramatisk reduksjon i helseisiko, blant annet gjelder dette for Tønsberg. Intervjuene fra Tønsberg indikerte at det ble gjort viktige tiltak i enkelte kryss der man hadde høye ulykkestall. Dette var tiltak som har dokumentert god effekt, og det er all grunn til å tro at disse tiltakene har bidratt til den gunstige utviklingen.

Hovedkonklusjonen på denne gjennomgangen av fartsgrensesetting og effekter av nedsatt fartsgrense er imidlertid at mangelen på gode data, både når det gjelder praksis, når det gjelder omfanget av nedskilting og når det gjelder data om trafikk og ulykker i kommunene, gjør det svært vanskelig å konkludere om nedskiltingen av fartsgrenser til 30 km/t og 40 km/t har ført til færre ulykker i kommunene.