DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Meld. St. 40

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering

Innhold

1 Innledning 5
1.1 Bakgrunnen for stortingsmeldingen 6
1.2 Trafikksikkerhetspolitikken 8
1.2.1 Nullvisjonen 8
1.2.2 Innføring av etappemål 8
1.2.3 Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 10
1.3 Sammendrag 10

2 Ulykkesutvikling og hovedtrekk i ulykkesbildet 11
2.1 Historisk ulykkesutvikling 11
2.1.1 Hovedtrekk ved ulykkesutviklingen ut fra ulykkestype, trafikantgruppe og aldersgruppe .. 12
2.2 Hovedtrekk ved dagens ulykkesbilde 14
2.3 Årsaker til ulykkene 16
2.4 Ulykkesutvikling i Norge sammenlignet med nordiske og europeiske land 18
2.5 Utviklingstrekk og framtidige utfordringer 19
2.5.1 Endring i befolkningsstruktur og demografi 19
2.5.2 Trafikkutvikling og utvikling i transportmiddelfordelingen 20
2.5.3 Trafikanttiltak med økt betydning 20
2.5.4 Teknologisk utvikling gir nye muligheter og utfordringer 21
2.5.5 Fortsatt behov for investering i sikrere veger 22
2.6 Oppsummering av framtidige problemstillinger 24

3 Trafikksikkerhetsarbeidet 25
3.1 Innledning 25
3.1.1 Aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet 25
3.1.2 Tiltak og virkemidler innen trafikksikkerhetsarbeidet 25
3.2 Utviklingen i trafikksikkerhetsarbeidet 26
3.2.1 1950- og 60-tallet – Trafikksikkerhet settes på dagsorden 26
3.2.2 1970-årene – Oppstart av planmessig trafikksikkerhetsarbeid 27
3.2.3 1980-årene – Økt innsats for trafikksikkerhet 28
3.2.4 1990-årene – Bedre samordning mellom sektorene 29
3.2.5 2000-tallet – Nullvisjonen 29
3.2.6 2010–2015 – Ambisiøs satsing 31
3.3 Dagens trafikksikkerhetssamarbeid 32
3.3.1 Aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet 32
3.3.2 Deltakelse i internasjonalt og europeisk trafikksikkerhetsarbeid 37
3.3.3 Finansiering av trafikksikkerhetsarbeidet 39
3.4 Oppsummering 40

4 Tverrsektorielt samarbeid innen trafikksikkerhetsarbeidet 41
4.1 Innledning 41
4.2 Kontroll, håndheving og tilsyn 42
4.2.1 Kontrollvirksomhet overfor trafikantene 43
4.2.2 Kontrollvirksomhet rettet mot tungtransportnæringen 46
4.2.3 Tilsyn med transportvirksomheter 49
4.2.4 Tilsyn med virksomhet på riksveg 50
4.3 Helseområdet 50
4.3.1 Helsekrav til førerett 51
4.3.2 Eldre i trafikken 52
4.3.3 Ruspåvirket kjøring 52
4.3.4 Selvvalgte ulykker 55
4.3.5 Utrykning og skadebehandling 55
4.3.6 Trafikkulykker som et folkehelseproblem 55
4.3.7 Samarbeid for å redusere ulykkesrisikoen ved gange og sykling 57
4.4 Trafikkopplæring 58
4.4.1 Trafikksikkerhet og trafikkopplæring i barnehage og skole ... 58
4.4.2 Føreropplæring 61
4.5 Kampanjer og informasjonstiltak .. 61
4.6 Trafikksikkerhet i virksomheter .. 63
4.7 Intelligente transportssystemer – ITS 66
4.8 Økonomiske insentiver rettet mot trafikantene 67
4.9 Trafikksikkerhetsarbeidet i fylkeskommuner og kommuner ... 67
4.9.1 Fylkeskommunens rolle i det regionale trafikksikkerhetsarbeidet 68
4.9.2 Kommunens rolle i det lokale trafikksikkerhetsarbeidet 70
4.9.3 Trafikksikkerhet i byområdene 72
4.10 Ulykkesundersøkelser og registrering av ulykkesdata 73

4.10.1 Registrering av ulykkesdata 73
4.10.2 Ulykkesundersøkelser 77
4.11 Kunnskapsutvikling og FoU 80

5 Satsingsområder og virkemidler for styrket tverrsektoriell samordning på overordnet nivå 82
5.1 Områder med særlig behov for økt samordning 82
5.2 Satsingsområder og virkemidler for styrket tverrsektoriell samordning 82
5.2.1 Forankring av tverrsektorielt trafikksikkerhetsarbeid på overordnet nivå 82
5.2.2 Bedre utnyttelse av tilsyns- og kontrollinnsatsen gjennom styrket tverretatlig samarbeid 85
5.2.3 Mer effektiv formidling, enklere tilgang og bedre utnyttelse av kunnskap fra ulykkesundersøkelser 85
5.2.4 Retningslinjer for registrering av vegtrafikkulykker og økt utveksling av skade- og ulykkesdata 85
5.2.5 Styrket samordning av FoU-innsatsen 86
5.2.6 Framtidige satsingsområder innen trafikksikkerhetsarbeidet 86

6 Økonomiske og administrative konsekvenser 87

DET KONGELIGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENT

Meld. St. 40

(2015–2016)

Melding til Stortinget

Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering

Tilråding fra Samferdselsdepartementet 30. september 2016, godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Solberg)

1 Innledning

Norge er verdensledende innen trafikksikkerhet på veg. Ingen andre land hadde i 2015 lavere risiko for å omkomme i vegtrafikken målt i drepte per million innbygger. I nyere tid har vi aldri hatt et like lavt antall trafikkdrepte på norske veger som i 2015. Like fullt er omfanget av tapte liv uakseptabelt.

Norges arbeid med trafikksikkerhet er langsiktig, bredt anlagt og faglig fundamentert. Denne langvarige og målrettede innsatsen, med utvikling av stadig nye virkemidler og satsing på tiltak som har dokumentert effekt, har bidratt til en betydelig reduksjon i antallet drepte og hardt skadde på norske veger.

I 1970 omkom 560 personer i vegtrafikkulykker. I 2015 var dette tallet 117 – en reduksjon i årlig antall drepte på om lag 80 prosent og det laveste tallet siden 1947 da kjøretøyparken bare utgjorde om lag 3,4 prosent av dagens. Til tross for at trafikkarbeidet er nesten firedoblet i denne perioden, er også risikoen for å bli drept per kjørte kilometer redusert med 95 prosent. Med samme risiko som i 1970 ville om lag 2 200 personer blitt drept i vegtrafikken i 2015.

Særlig gledelig er det at antall barn under 15 år som mister livet i trafikkulykker er redusert fra nær 100 hvert år på 1970-tallet, til under ti de siste årene. Tre barn mistet livet i trafikken i 2015. For denne gruppen er regjeringens visjon om ingen drepte eller hardt skadde i vegtrafikken – nullvisjonen – innen rekkevidde.

Norge fikk i 2016 den prestisjefylte prisen Road Safety PIN Award fra den uavhengige europeiske trafikksikkerhetsorganisasjonen European Traffic Safety Council (ETSC) for eksemplarisk reduksjon i antall drepte i vegtrafikken i perioden 2001 til 2015. I begrunnelsen for tildelingen framheves blant annet et langsiktig, kunnskapsbasert og målrettet trafikksikkerhetsarbeid, implementering av omfattende tiltak og ikke minst involvering av et bredt spekter av aktører i arbeidet. Resultatene viser at arbeidet som gjøres på dette området i Norge er svært godt, og samspillet mellom de mange ulike aktørene er en avgjørende faktor i dette.

Trafikkulykker utgjør likevel et betydelig samfunnsproblem i Norge. I transportsektoren er

vegtrafikken området med flest drepte og hardt skadde. For ungdom mellom 15 og 24 år er trafikkulykke en av de vanligste dødsårsakene. I denne aldersgruppen omkommer flere i trafikken enn av vold, alkohol og sykdom.

Trafikkulykker påfører store menneskelige lidelser, og har betydelige samfunnskostnader. Transportøkonomisk Institutt (TØI) har beregnet at vegtrafikkulykkene i 2014 medførte samfunnsøkonomiske kostnader på 26,7 mrd. kroner (TØI-rapport 1053C/2010 med oppjusterte tall).

Vegtrafikken er et åpent og omfattende system med svært mange og mangfoldige aktører. Dette i motsetning til jernbane og luftfart hvor trafikken utføres av få og profesjonelle aktører i et lukket og gjennomregulert system. I overkant av 2 650 000 førerkortinnehavere og 5 200 000 norskregistrerte kjøretøyer trafikkerer det norske vegnettet, i tillegg til gående og syklende og et stadig større innslag av utenlandske kjøretøyer. Årlig kjøres det i overkant av 45 mrd. km på norske veger, under svært skiftende vær- og føreforhold. Vegtrafikken er slik utvilsomt et svært komplekst system, hvor omfanget i seg selv tilsier at det daglig vil være et utall av situasjoner som kan resultere i uønskede hendelser og ulykker. Vegtrafikkens overvekt av private aktører, gjør i tillegg at regulering, overvåking og påvirkning blir langt mer utfordrende enn i et system trafikkert utelukkende av profesjonelle aktører.

Disse faktorene, kombinert med lave ulykkestall, gjør at tilfeldigheter og eksempelvis enkeltulykker med flere hardt skadde eller drepte, gir store utslag i ulykkestallene fra én måned til en annen og fra ett år til et annet. Det er derfor viktig å se ulykkestallene og trafikksikkerhetsutviklingen i et langt tidsperspektiv og innrette virkemiddelbruken og arbeidet etter dette. Som illustrasjon for variasjoner nevnt over, vises det til at Norge i 2015, som nevnt, hadde et historisk lavt antall drepte på norske veger, mens det foreløpige antallet drepte i trafikken i juli 2016 er 22 og vi må tilbake til juli 2010 med 26 drepte for å finne høyere tall på drepte i trafikken i denne måneden enn i 2016. De foreløpige tallene for årets sju første måneder viser til sammen 85 drepte, mot 62 i rekordåret 2015. Dette er likevel lavere enn gjennomsnittet i perioden 2010–2015. Som vist i figur 2.2 over den historiske ulykkesutviklingen, vil enkeltår bryte med en lineær positiv utvikling. Siden 2005 har 2006, 2008 og 2013 vært slike avvikende år, uten at disse har representert et varig brudd med den langsiktige nedadgående trenden.

Trafikksikkerhet er en selvsagt og integrert del av regjeringens transportpolitikk, med nullvisjonen som fundament for arbeidet. Mange av de enkle og mest effektive trafikksikkerhetstiltakene er imidlertid allerede tatt i bruk, og med et relativt lavt antall trafikkulykker blir ytterligere reduksjon i antallet drepte og skadde stadig mer krevende. Fortsatt reduksjon i antallet drepte og hardt skadde er derfor avhengig av stadig økt og bedre felles innsats fra alle aktører.

Dette er første gang på nær 30 år at en regjering fremmer en stortingsmelding utelukkende om trafikksikkerhet. Regjeringen mener at nullvisjonen kan nås, og denne meldingen omhandler hvordan økt samhandling kan bidra til det. Det må være en ambisjon for oss alle at vi innen midten av dette århundret når målet om at ingen skal bli drept i vegtrafikken.

1.1 Bakgrunnen for stortingsmeldingen

Stortinget vedtok i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2014–2015) en anmodning til regjeringen om å:

> «fremme en handlingsplan for økt trafikksikkerhet på vei, og komme til Stortinget med den på en egnet måte»

I Innst. 13 S (2014–2015) viser Transport- og kommunikasjonskomiteen til:

> «at arbeidet for å nå nullvisjonen krever en omfattende og tverrfaglig innsats…[og] at det er behov for å se trafikksikkerhet i sammenheng på tvers av ulike felter. Komiteen mener eksempler på dette er at ansvaret for utbygging av møtefri vei er tillagt samferdselsfeltet, mens justisfeltet bidrar til håndtering av bøter og utekontroller, og helsefeltet er viktig for å hindre ruspåvirket kjøring. Tilsvarende har måten avgiftssystemet er innrettet på store konsekvenser for hvor trafikksikker kjøretøyparken er. Komiteen mener at for å nå nullvisjonen må legges til grunn en forsterket forpliktelse fra Stortinget, utover Nasjonal transportplan».

Som oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 96 (2014–2015), fremmer regjeringen her en stortingsmelding om samordning og organisering av trafikksikkerhetsarbeidet.

Et bredt anlagt, og til dels meget tett, samarbeid mellom offentlige aktører og mellom myndigheter og private aktører er en av suksessfaktorene bak Norges posisjon som et av landene i

verden med lavest ulykkesrisiko i vegtrafikken. Samarbeidet konkretiseres og synliggjøres blant annet ved Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, som utarbeides av Statens vegvesen, politiet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Trygg Trafikk, fylkeskommuner og storbykommuner, jf. nærmere omtale under kapittel 1.2.3. Regjeringen ser likevel at det alltid vil være potensial og behov for ytterligere samarbeid og ytterligere styrking av trafikksikkerhetsarbeidet i og mellom sektorer og aktører.

Vegmyndighetene alene rår bare over en del av tiltakene og ressursene som er avgjørende for fortsatt å redusere antallet drepte og hardt skadde i vegtrafikken. Samferdselsdepartementet har gjennom blant annet forvaltningsansvaret for vegtrafikkloven, veglova mv., et hovedansvar for trafikksikkerhet på veg, men flere andre departementer har ansvarsområder med stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. Eksempelvis har politiets kontrollvirksomhet en betydelig forebyggende effekt, og helse-, arbeids- og utdanningsmyndigheter rår over andre viktige virkemidler. En samordnet og effektiv innsats krever løpende koordinert ledelse fra flere myndigheter gjennom egnede fora. Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS), jf. nærmere omtale i kapittel 3.3, imøtekommer i dag i stor grad dette behovet.

I tråd med komiteens merknader vil hovedinnretningen på stortingsmeldingen være samordning på *overordnet* nivå og tverrsektorielle utfordringer i trafikksikkerhetsarbeidet. Regjeringen slutter seg til at det er behov for sterk samordning av innsatsen slik at de riktige og mest effektive tiltakene kan velges og gjennomføres, og slik gi økt trafikksikkerhet for trafikantene. Stortingsmeldingen vil kartlegge områder der en forbedret tverrsektoriell samordning kan bidra til økt trafikksikkerhet, og tilrå ut fra dette enkelte særlige satsingsområder. Regjeringen ønsker at stortingsmeldingen skal bidra til ytterligere å forankre og målrette trafikksikkerhetsarbeidet i berørte sektorer, og hos de enkelte aktørene.

Stortingsmeldingen vil ikke gi en uttømmende omtale av og orientering om tiltak innen trafikksikkerhetsarbeidet og andre tiltak med innvirkning på trafikksikkerhet. Stortingsmeldingen er avgrenset til å omhandle trafikksikkerhet på veg, og til å kartlegge og redegjøre for områder med potensial for økt trafikksikkerhet gjennom bedre og mer effektiv samordning. Meldingen er dermed ikke på tiltaksnivå. Vurderingen av adekvate og effektive tiltak for å bidra til å nå de overordnede målene som settes i Nasjonal transportplan, bør fortsatt gjøres gjennom arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg. Tiltaksplanen for perioden 2014–2017 inneholder 122 konkrete og faglig forankrede tiltak, fastsatt etter faglige vurderinger av særlige behov i planperioden. Det overordnede etappemålet for trafikksikkerhet på veg, nye satsinger og overordnede virkemidler med betydning for trafikksikkerhet på veg, herunder planlegging, utforming, bygging og drift av veganlegg, vil inngå i stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018–2029, som er planlagt fremmet vårsesjonen 2017. Denne stortingsmeldingen vil derfor bare unntaksvis omtale konkrete tiltak som reduserer ulykkesrisiko eller skadeomfang og alvorlighet ved trafikkulykker.

Ved oppstart av arbeidet med stortingsmeldingen inviterte Samferdselsdepartementet våren 2015 de sentrale interesseorganisasjonene innen trafikksikkerhetsarbeidet til et lyttemøte. Organisasjonene ga i møtet innspill på områder, sektorer og saksfelt der de mener det er et forbedringspotensial når det gjelder tverrsektoriell samhandling. Temaer som gikk igjen hos flere var trafikkopplæring, trafikksikkerhet i by, samarbeid mellom de ulike kontrollmyndighetene, trafikksikkerhet som HMS (helse, miljø og sikkerhet) i virksomheter og samordningsproblematikk innen helsesektoren. Flere av organisasjonene viste til at endringer i befolkningen og i trafikkbildet vil gi nye trafikksikkerhetsmessige utfordringer. Eksempler som ble trukket fram var den økende andelen aktive eldre og økningen i andelen syklende. Regjeringen har tatt dem med i det videre trafikksikkerhetsarbeidet. Innspillene var dels tematiske, dels på overordnet og dels på tiltaksnivå, og må dermed også følges opp på ulike måter, herunder særlig i arbeidet med den kommende tiltaksplanen. Flere av innspillene synliggjorde et potensial for økt samarbeid på flere områder.

Samferdselsdepartementet har videre organisert arbeidet med meldingen gjennom en interdepartemental arbeidsgruppe bestående av representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Finansdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Arbeids- og sosialdepartementet. Et sekretariat i Statens vegvesen har bistått i arbeidet. Videre ble det opprettet en tverretatlig arbeidsgruppe på etatsnivå ledet av sekretariatet i Statens vegvesen. Arbeidsgruppen har hatt representanter fra Helsedirektoratet, Politidirektoratet, Utrykningspolitiet, Tolldirektoratet, Statens havarikommisjon for transport, Arbeidstilsynet, Vegtilsynet og fylkeskommunene. Utdanningsdirektoratet har gitt skriftlige bidrag

Boks 1.1 Andre relevante meldinger og planer

Stortingsmeldingen må ses i sammenheng med andre relevante stortingsmeldinger og tiltaksplaner som er lagt fram, særlig:

- Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023
- Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter
- Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse – En fornyelse av Kunnskapsløftet
- Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017

Den må også ses i sammenheng med stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2018–2029 som legges frem våren 2017.

til arbeidsgruppen. Sekretariatet har også avholdt møter med Trygg Trafikk, som et bindeledd mellom det offentlige og det frivillige trafikksikkerhetsarbeidet, både for faglige innspill og en forankring av arbeidsgruppens arbeid blant øvrige trafikksikkerhetsaktører. Arbeidsgruppens grunnlagsmateriale ble overlevert Samferdselsdepartementet 2. februar 2016.

1.2 Trafikksikkerhetspolitikken

Trafikksikkerhet er en viktig og integrert del av transportpolitikken og har en sentral plass ved utarbeidelsen og behandlingen av Nasjonal transportplan og i utøvelsen av en samlet veg- og trafikkpolitikk. Trafikksikkerhetssatsingen på veg følges blant annet opp i de årlige budsjettproposisjonene, og gjennom departementets etatsstyring av Statens vegvesen og Statens havarikommisjon for transport. For å sikre en helhetlig tilnærming ser regjeringen det som hensiktsmessig at Stortinget fortsatt drøfter trafikksikkerhetsarbeidet i forbindelse med behandlingen av Nasjonal transportplan og de årlige budsjettproposisjonene.

Figur 1.1 Nullvisjonen

1.2.1 Nullvisjonen

Regjeringens hovedmål for transportpolitikken er at det ikke skal forekomme ulykker med drepte eller hardt skadde i transportsektoren – nullvisjonen. Dette idégrunnlaget ble først fremmet i St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011. Nullvisjonen er et felles fundament for alt trafikksikkerhetsarbeid, herunder i departementer, Statens vegvesen, politiet, kommunale og fylkeskommunale myndigheter og interesseorganisasjoner og bør også være styrende for den enkelte trafikants atferd.

Innføringen av nullvisjonen har vært av stor betydning for innretningen og gjennomføringen av trafikksikkerhetsarbeidet i Norge. Fra å rette innsatsen mot å redusere alle trafikkulykker, ble arbeidet i større grad målrettet mot de alvorligste trafikkulykkene med drepte og hardt skadde. I tråd med nullvisjonen prioriteres dermed tiltak rettet mot å redusere antallet og skadeomfanget ved møteulykker, utforkjøringsulykker og ulykker med gående og syklende.

1.2.2 Innføring av etappemål

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, ble det tallfestet et etappemål for reduksjon av antallet drepte og hardt skadde. Antallet drepte og hardt skadde skulle reduseres med en tredel innen 2020, sammenliknet med gjennomsnittet for perioden 2005–2008. Dette innebar en reduksjon fra rundt 1 200 per år til maksimalt 775 drepte og hardt skadde i 2020. Beregninger viste at dersom det ikke ble gjennomført ytterligere tiltak, og trendframskriving av kjøretøyutviklingen og forventet trafikkvekst ble lagt til grunn, ville det bli om lag 1 150 drepte og hardt skadde i 2020. Bakgrunnen for innføringen av et tallfestet etappemål var ønsket om å tydeliggjøre nødvendigheten av at samtlige aktører bidrar aktivt på sine respektive områder.

Reduksjonen i antall drepte og hardt skadde har gått vesentlig raskere enn forventet, fra et nivå på om lag 1 600 i 2000 til 844 i 2012. Nedgan-

Boks 1.2 Nullvisjonens tre grunnpilarer

Etikk

Ethvert menneske er unikt og uerstattelig. Vi kan ikke akseptere at et stort antall mennesker blir drept eller hardt skadd i trafikken hvert år.

Vitenskap

Menneskets fysiske og mentale forutsetninger er kjent og skal ligge til grunn for utformingen av vegsystemet. Kunnskap om vår begrensede mestringsevne i trafikken og tåleevne i en kollisjon skal legge premissene for valg av løsninger og tiltak. Vegtrafikksystemet skal lede trafikantene til sikker atferd og beskytte dem mot alvorlige konsekvenser av normale feilhandlinger.

Ansvar

Trafikantene, myndighetene og andre som kan påvirke trafikksikkerheten, har et delt ansvar. Trafikantene har ansvar for sin egen atferd; de skal være aktsomme og unngå bevisste regelbrudd. Myndighetene har ansvar for å tilby et vegsystem som tilrettelegger for mest mulig sikker atferd og beskytter mot alvorlige konsekvenser av normale feilhandlinger. Kjøretøyprodusentene har ansvar for å utvikle og produsere trafikksikre kjøretøy. Andre aktører, som for eksempel politiet og ulike interesseorganisasjoner, har ansvar for å tilrettelegge for å bidra til at trafikksikkerheten blir best mulig.

Figur 1.2 Nullvisjonen, etappemål og tiltaksplan

gen var spesielt stor i perioden 2008 til 2012. I Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, er derfor etappemålet justert til at antall drepte og hardt skadde skal halveres i planperioden, dvs. fra et gjennomsnitt i perioden 2008–2011 på om lag 1 000 i året, til 500 eller færre innen 2024. Dette er et svært ambisiøst mål, som krever betydelig og kontinuerlig innsats fra alle aktører.

Innføringen av et tallfestet etappemål har bidratt til ytterligere forsterket og målrettet satsing på trafikksikkerhet, og har som ønsket, bidratt til en ytterligere bevisstgjøring av viktigheten av alle aktørers innsats, både enkeltvis og sammen.

Trafikksikkerhetsarbeidet favner langt utover vegmyndighetenes ansvarsområder, og et velfungerende tverrsektorielt samarbeid blir stadig viktigere ettersom antallet drepte og skadde i trafikken går ned og effekten av de enkleste virkemidlene er høstet. Ytterligere utvidelse i både bredden og dybden av trafikksikkerhetsarbeidet er en absolutt forutsetning for å nå ambisiøse etappemål. Denne stortingsmeldingen tar utgangspunkt i inneværende etappemål om reduksjon av antall drepte og hardt skadde til maksimalt 500 innen 2024.

1.2.3 Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg

Det er i dag et utstrakt tverrsektorielt samarbeid for å stadig forbedre sikkerheten i vegtrafikken i Norge. Det fremste eksempelet på dette er arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg. Statens vegvesen har siden 2002, etter oppdrag fra Samferdselsdepartementet, ledet arbeidet med utarbeiding av denne planen. Tiltaksplanen er et unikt tverrfaglig samarbeid mellom hovedaktørene i trafikksikkerhetsarbeidet, og sikrer koordinert, helhetlig og kontinuerlig innsats for et felles mål. I planen konkretiseres nødvendige tiltak for å nå de overordnede målene som settes i Nasjonal transportplan. Tiltaksplanen rulleres i takt med transportplanen, og følger opp målene i denne. Den beskriver nærmere hvilke tiltak det skal satses på i planperioden, hvordan de skal gjennomføres og hvem som har ansvaret for gjennomføringen. Formålet med tiltaksplanen er å presentere et omforent og bredt spekter av trafikksikkerhetstiltak, men også å styrke samarbeidet mellom de mest sentrale aktørene. Ressursene i trafikksikkerhetsarbeidet blir slik utnyttet best mulig for å forebygge og redusere antallet drepte og skadeomfanget ved trafikkulykker. Tiltaksplanen, og prosessen med utarbeidingen av denne, er framhevet internasjonalt som eksempel på godt tverrsektorielt trafikksikkerhetssamarbeid.

Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017 er den fjerde i rekken og konkretiserer 122 tiltak for å følge opp de prioriterte satsingsområdene og etappemålet i Nasjonal transportplan 2014–2023 om en halvering av antall drepte og hardt skadde innen 2024. Planen er utarbeidet av Statens vegvesen, politiet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Trygg Trafikk, fylkeskommunene og sju storbykommuner. I tillegg har 19 interesseorganisasjoner gitt innspill. Prioriteringene i planen er i samsvar med Statens vegvesens handlingsprogram 2014–2017, Strategiplan for politiets trafikktjeneste 2012–2015, Trygg Trafikks strategiplan 2014–2017, fylkeskommunenes planer for prioritering innenfor trafikksikkerhetsarbeidet og de sju storbykommunenes trafikksikkerhetsplaner.

1.3 Sammendrag

Trafikksikkerhetsnivået i Norge er meget godt i et internasjonalt perspektiv. Langtidstrenden er positiv, og aldri i moderne tid har det omkommet færre i vegtrafikken enn i 2015. Et langsiktig, bredt anlagt og faglig fundamentert arbeid blant mange aktører med ansvar for trafikksikkerhet har bidratt betydelig til denne gode utviklingen. Stadig lavere ulykkestall gir imidlertid en økt utfordring i å finne effektive og målrettede ulykkesreduserende tiltak.

Trafikksikkerhetsarbeidet favner langt utover vegmyndighetenes ansvarsområder, og et velfungerende tverrsektorielt samarbeid blir stadig viktigere ettersom antallet drepte og skadde i trafikken reduseres. Ytterligere utvidelse i bredden av trafikksikkerhetsarbeidet er en absolutt forutsetning for å nå ambisiøse etappemål.

Hovedinnretningen på denne stortingsmeldingen er samordning på overordnet nivå og tverrsektorielle utfordringer i trafikksikkerhetsarbeidet. Stortingsmeldingen skal redegjøre for områder der en forbedret tverrsektoriell samordning kan bidra til økt trafikksikkerhet, og ut fra dette tilrå enkelte særlige satsingsområder. Regjeringen ønsker at stortingsmeldingen skal bidra til ytterligere å forankre og målrette trafikksikkerhetsarbeidet i berørte sektorer, og hos aktørene.

I kapittel 2 gis det en gjennomgang av den historiske ulykkesutviklingen, en omtale av hovedtrekk ved ulykkesbildet og ulykkesårsaker og en vurdering av framtidige utviklingstrekk og trafikksikkerhetsutfordringer.

I kapittel 3 gis en gjennomgang av utviklingen av trafikksikkerhetsarbeidet og en omtale av sentrale aktører, tiltak og virkemidler i dagens trafikksikkerhetsarbeid.

I kapittel 4 gis det en omtale og helhetlig vurdering av det samlede tverrsektorielle samarbeidet for økt trafikksikkerhet. I dette kapittelet trekkes det fram områder der det er et særlig behov og potensial for ytterligere styrking av trafikksikkerhetsarbeidet gjennom forbedret og mer effektiv tverrsektoriell samordning.

I kapittel 5 presenteres regjeringens særlige satsingsområder og virkemidler for en styrket tverrsektoriell samordning. De seks utvalgte satsingsområdene er: forankring av tverrsektorielt trafikksikkerhetsarbeid på overordnet nivå; bedre utnyttelse av tilsyns- og kontrollinnsatsen gjennom styrket tverretatlig samarbeid; mer effektiv formidling, enklere tilgang og bedre utnyttelse av kunnskap fra ulykkesundersøkelser; retningslinjer for registrering av vegtrafikkulykker og økt utveksling av skade- og ulykkesdata; styrket samordning av FoU-innsatsen; og framtidige satsingsområder innen trafikksikkerhet.

2 Ulykkesutvikling og hovedtrekk i ulykkesbildet

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge har bidratt til en svært positiv utvikling i ulykkesrisikoen. Etter at det rundt 1970 ble iverksatt et systematisk arbeid for å redusere antallet vegtrafikkulykker, er årlig antall drepte i vegtrafikken redusert fra 560 i 1970 til et årlig gjennomsnitt de siste fem år på 153 og med 117 drepte i 2015. I samme periode er vegtrafikken mer enn tredoblet. I løpet av de siste 45 årene har til sammen 14 958 mennesker mistet livet i vegtrafikkulykker. Dersom risikoen for å bli drept i vegtrafikken (per kjørte kilometer) hadde vært konstant på samme nivå som i 1970, hadde det i perioden 1970–2014 vært ytterligere 40 000 omkomne i vegtrafikkulykker. Risikoen for å bli drept eller hardt skadd per personkilometer er dermed redusert med om lag 95 prosent siden 1970.

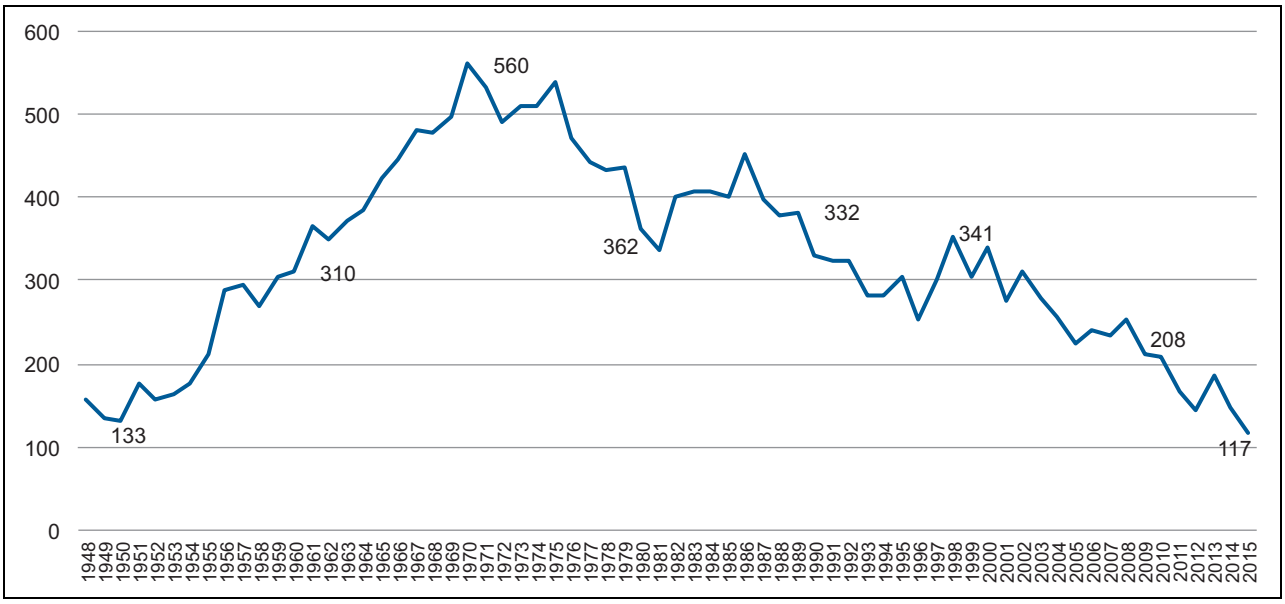
Tallene illustrerer både omfanget av samfunnsproblemet, viktigheten av trafikksikkerhetsarbeidet og effekten av at dette har vært langsiktig innrettet, bredt anlagt og faglig fundamentert. Tallene illustrerer også framskrittene de siste tiårene innen infrastruktur, kjøretøyteknologi, kontroll og håndheving, trafikkopplæring, holdnings- og informasjonsarbeid og organisatoriske virkemidler. Nedgangen i antall trafikkofre har vedvart, og antallet drepte og hardt skadde er redusert med nær 50 prosent de siste 16 årene.

2.1 Historisk ulykkesutvikling

Ulykkestallene vokste fra 1950-tallet i takt med bilparken og nådde en historisk topp i 1970. Siden

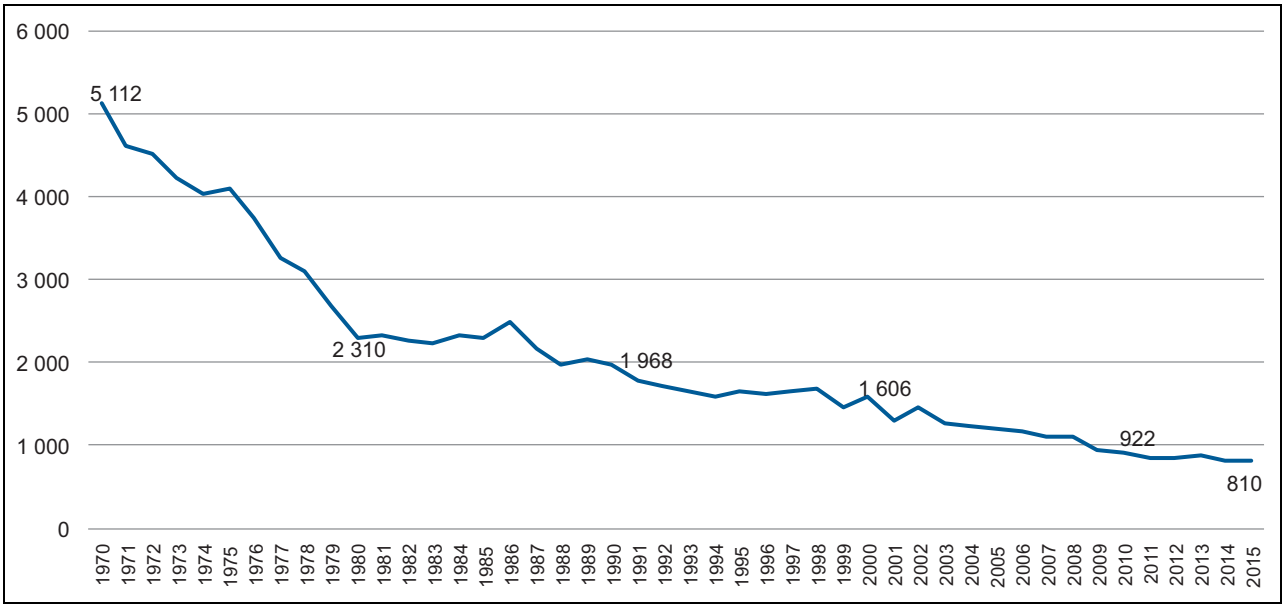
Figur 2.1 Personbil etter en trafikkulykke

Kilde: Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen



Figur 2.2 Drepte i vegtrafikken fra 1948 til 2015

Kilde: SSB og Statens vegvesen



Figur 2.3 Drepte og hardt skadde i vegtrafikken fra 1970 til 2015

Kilde: SSB og Statens vegvesen

har den langsiktige trenden vært stadig færre omkomne i vegtrafikken. Nedgangen for drepte og hardt skadde har vært positiv, men ikke like bratt som for drepte.

2.1.1 Hovedtrekk ved ulykkesutviklingen ut fra ulykkestype, trafikantgruppe og aldersgruppe

Siden 1970 har det skjedd vesentlige endringer i fordelingen av de trafikkdrepte på ulykkestyper, trafikantgruppe og alder, jf. tabell 2.1. Antall drepte er betydelig redusert for alle ulykkestyper. Reduksjonen har vært særlig stor for utforkjøringsulykker, møteulykker og fotgjengerulykker.

Når det gjelder ulykkesfordelingen, utgjorde de fleste ulykkestypene om lag samme andel av de drepte i 1980 som i 2015. Andelen drepte fotgjengere har imidlertid blitt om lag halvert i samme periode.

Tabell 2.2 viser at det har vært en stor reduksjon av antall drepte for alle trafikantgrupper

Tabell 2.1 Drepte fordelt på ulykkestype og år, antall og prosent

	1970		1980		1990		2000		2010		2015	
Ulykkestyper	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Utforkjøring			132	36	123	37	132	39	69	33	46	39
Møteulykke			92	25	104	31	103	30	86	41	32	27
Samme kjøreretning			13	4	9	3	10	3	5	3	7	6
Kryssulykke			38	11	34	10	28	8	16	8	10	9
Fotgjengerulykke			82	23	56	17	48	14	23	11	13	11
Andre ulykker			5	1	6	2	20	6	9	4	9	8
Sum	560	100	362	100	332	100	341	100	208	100	117	100

Tallene gjelder for det året som er oppgitt. Fordeling foreligger ikke for 1970.
Kilde: SSB

Tabell 2.2 Drepte fordelt på trafikanttyper og år, antall og prosent

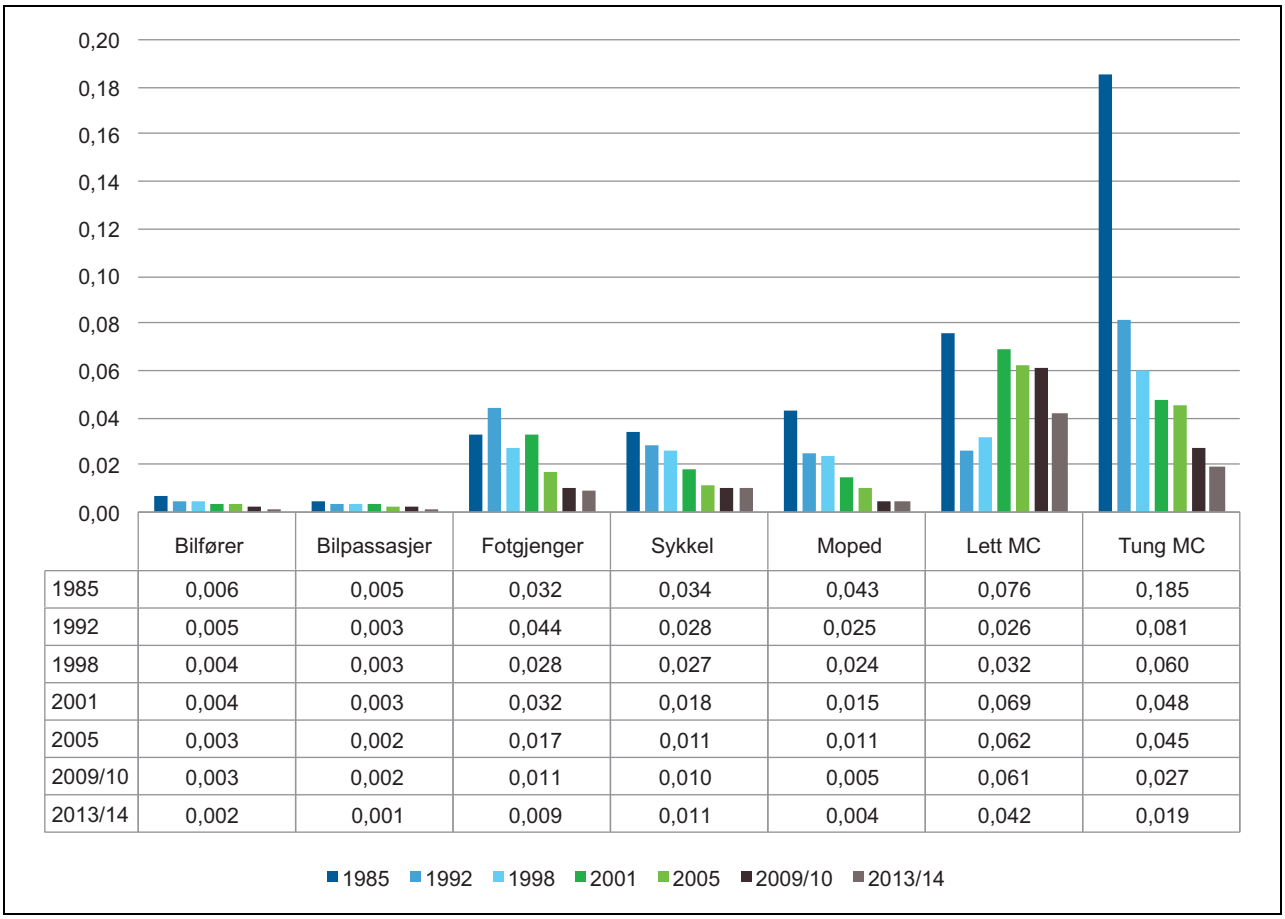
	1970		1980		1990		2000		2010		2015	
Trafikanttyper	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%
Bilfører	134	24	123	34	129	39	141	41	110	53	57	49
Bilpassasjer	114	20	76	21	85	26	83	24	39	19	19	16
Motorsykkel	26	5	29	8	25	8	40	12	26	12	20	17
Mopedist	29	5	18	5	14	4	6	2	0	0	1	1
Syklist	42	7	22	6	17	5	13	4	5	2	5	4
Fotgjenger	182	33	71	20	55	16	47	14	22	11	12	10
Akende o.l.	12	2	11	3	2	1	2	1	2	1	0	0
Annet	21	4	12	3	5	1	9	2	4	2	3	3
Sum	560	100	362	100	332	100	341	100	208	100	117	100

Tallene gjelder for det året som er oppgitt.
Kilde: SSB

fra1970 til 2015. Andelen trafikkdrepte fotgjengere og syklister er mer enn halvert i perioden, fra om lag 40 prosent i 1970 til om lag 14 prosent i 2015. I samme periode er *andelen* omkomne bilførere økt fra 24 prosent til 49 prosent, men *antallet* drepte bilførere er samtidig over halvert i samme periode. Motorsyklister utgjorde også en større andel av de trafikkdrepte i 2015 enn i 1970.

Risikoen for å bli drept eller hardt skadd i vegtrafikkulykker er sterkt redusert for alle trafikantgrupper. Risikoen varierer likevel betydelig fra en trafikantgruppe til en annen, jf. figur 2.4. Eksempelvis har bilførere og bilpassasjerer langt lavere ulykkesrisiko enn de øvrige trafikantgruppene. Siden 1985 har den største nedgangen i ulykkesrisiko vært for fører av tung motorsykkel og moped. Likevel har fører av lett og tung motorsykkel fremdeles høyere ulykkesrisiko enn øvrige trafikantgrupper. Ulykkesrisikoen for gående og syklende er også redusert siden 1985. Det siste året har imidlertid vist en negativ utvikling i ulykkesrisikoen for disse trafikantgruppene.

Et hovedtrekk ved utviklingen i aldersfordelingen av trafikkdrepte viser en særlig stor nedgang i trafikkdrepte barn under 16 år, både i antall og i andel av totalt antall drepte. I 1970 omkom 101 barn i aldersgruppen 0 til og med 15 år i vegtrafikkulykker, dvs. 18 prosent av de drepte, og størstedelene av disse ulykkene skjedde i barns nærmiljø. I 2010 var andelen drepte barn i samme aldersgruppe redusert til om lag 3 prosent. I 2015 ble tre barn i denne aldersgruppen drept i vegtrafikkulykker. Antallet alvorlige trafikkulykker med ungdom er også redusert, men ikke i like stor grad som for barn under 16 år. Antall drepte i aldersgruppen 16 og 17 år er redusert fra 27 i



	Bilfører	Bilpassasjer	Fotgjenger	Sykkel	Moped	Lett MC	Tung MC
1985	0,006	0,005	0,032	0,034	0,043	0,076	0,185
1992	0,005	0,003	0,044	0,028	0,025	0,026	0,081
1998	0,004	0,003	0,028	0,027	0,024	0,032	0,060
2001	0,004	0,003	0,032	0,018	0,015	0,069	0,048
2005	0,003	0,002	0,017	0,011	0,011	0,062	0,045
2009/10	0,003	0,002	0,011	0,010	0,005	0,061	0,027
2013/14	0,002	0,001	0,009	0,011	0,004	0,042	0,019

Figur 2.4 Utvikling i risiko for ulike trafikantgrupper, drepte per million personkm 1985–2014

Kilde: TØI-rapport 1448/2015 Risiko i veitrafikken 2013/2014

1970 til 1 i 2015, og antall drepte i aldersgruppen 18 til 19 år er redusert fra 56 til 15 i samme periode.

Trafikanter i aldersgruppene mellom 25 og 64 år utgjorde 33 prosent av de drepte i 1970, mens de utgjorde 50 prosent av de drepte i 2015. Andelen drepte i aldersgruppen 70 år og eldre, om lag 15 prosent, var den samme i 1970 som i 2015.

2.2 Hovedtrekk ved dagens ulykkesbilde

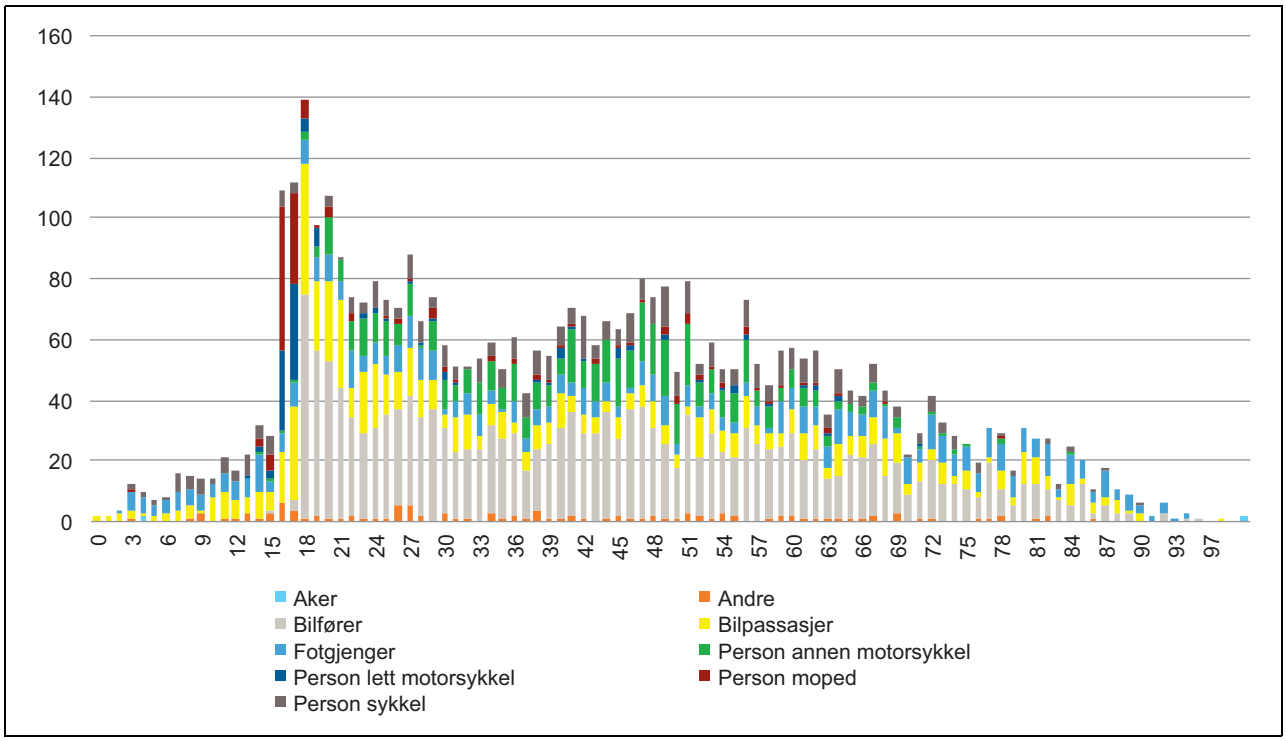
Ulykkestype – møteulykker og utforkjøringsulykker tar flest liv

Nullvisjonen innebærer at tiltakene i stor grad er målrettet mot de mest alvorlige ulykkestypene. Møteulykker, utforkjøringsulykker og ulykker med påkjørsel av gående og syklende har gjennomgående høy alvorlighetsgrad. Disse ulykkestypene stod for 83 prosent av de drepte og 71 prosent av de hardt skadde i perioden 2011–2015. I 2015 var utforkjøringsulykker den største ulykkestypen, med 38 prosent av alle dødsulykkene.

Alder og trafikantgruppe – unge bilførere overrepresentert i ulykkesstatistikken

Ulykkesstatistikken for perioden 2011–2015 viser at ungdom og unge voksne er mest utsatt for alvorlige trafikkulykker, jf. figur 2.5 nedenfor. Unge voksne er spesielt utsatt for å bli innblandet i trafikkulykker som fersk bilfører, det vil si de første årene etter at de har fått førerkort. Ulykkesutviklingen de siste årene viser imidlertid en positiv utvikling for unge bilførere. Tallet på drepte og hardt skadde fotgjengere er mer spredt fordelt utover de ulike aldersgruppene, men de yngste og eldste er mest utsatt. Alvorlige mopedulykker er en stor utfordring for aldersgruppen 16 til 17 år, mens motorsykkelulykkene viser en mer spredt aldersfordeling opp mot midten av 50-årsalderen.

Fordelingen av drepte og hardt skadde på alder og ulykkestype i perioden 2011–2015 viser at utforkjøringsulykker er den største utfordringen blant unge førere og fotgjengerulykker blant eldre. Nær halvparten av de drepte og hardt skadde i aldersgruppen 18 til 21 år blir drept eller skadet i slike ulykker, mens andelen i aldersgrup-



Figur 2.5 Drepte og hardt skadde fordelt på alder og trafikantgruppe 2011–2015

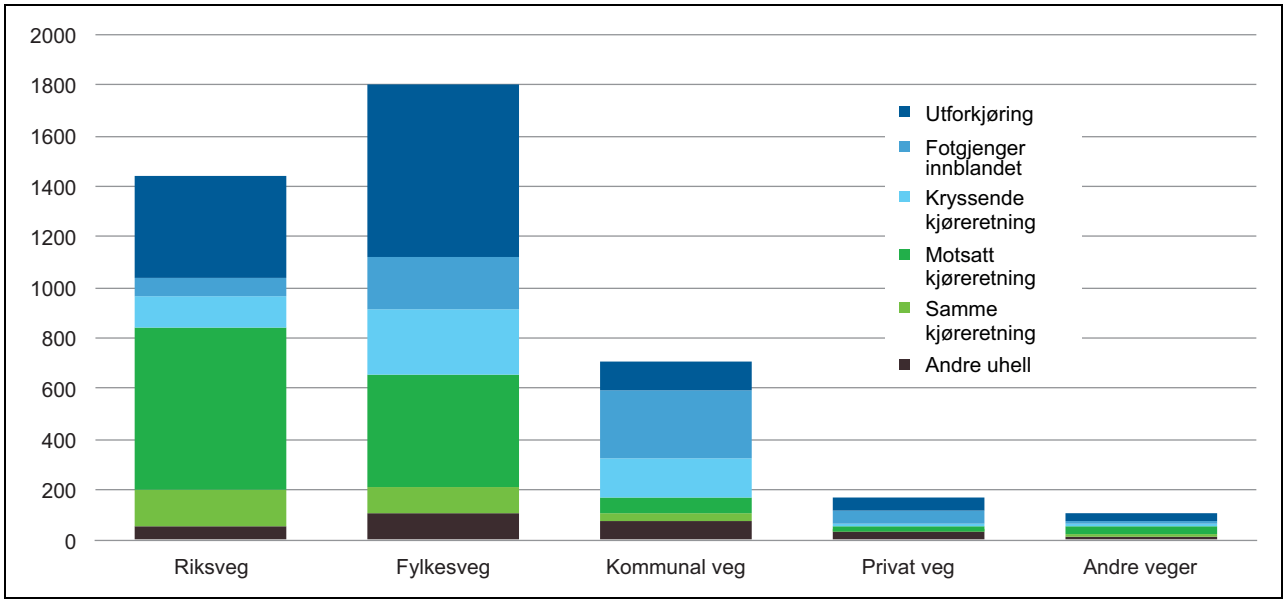
Kilde: SSB og Statens vegvesen

pen 30 til 69 år er under 30 prosent. I aldersgruppen 75 år og eldre står fotgjengerulykker for om lag 35 prosent av alle drepte og hardt skadde.

Ulykkesfordeling etter vegkategori

Vegnettet består av 10 500 km riksveg, 44 300 km fylkesveg og 39 000 km kommunal veg. Ulykkesstatistikken for perioden 2011–2015 viser at antall drepte og hardt skadde er fordelt med 35 prosent på riksveger, 43 prosent på fylkesveger og 17 prosent på kommunale veger.

Ulykkesbildet er ulikt for de tre vegkategoriene. Møteulykker er den største utfordringen på riksvegnettet, utforkjøringsulykker på fylkesvegnettet og fotgjenger- og sykkelulykker på det kom-



Figur 2.6 Fordeling av drepte og hardt skadde på vegnettet etter vegkategori og uhellstyper 2011–2015

Kilde: SSB og Statens vegvesen

munale vegnettet. Fordelingen er illustrert i figur 2.6, som er korrigert for omklassifiseringen av vegnettet fra 2010. Sykkelulykkene er ikke vist som egen gruppe da sykkel er definert som kjøretøy i ulykkesstatistikken og dermed inngår i de øvrige.

I perioden 1990 til 2010 økte andelen drepte og hardt skadde på riksvegnettet, men er siden redusert. Andelen drepte og hardt skadde på fylkesvegnettet var konstant fra 1990 til 2010, og er noe redusert fram mot 2015. Andelen drepte og hardt skadde på det kommunale vegnettet ble redusert i perioden 1990 til 2010, men har senere økt noe.

Gjennomsnittlig ulykkesrisiko på riksvegnettet og kommunale veger er lavere enn på fylkesvegnettet. Ulykkesstatistikken for perioden 2010–2015 viser at riksvegnettet og det kommunale vegnettet har hhv. 15,2 og 15,8 drepte og hardt skadde per mrd. kjøretøykilometer, mens fylkesvegnettet i gjennomsnitt har 23. Fylkesvegnettet er omfattende og ulykkene spredt, og det er derfor svært krevende å oppnå reduksjon i antallet ulykker.

Andelen drepte og hardt skadde innenfor tettbygd strøk ble redusert fra om lag 35 prosent på begynnelsen av 1990-tallet til rundt 20 prosent i perioden 2000–2012. Fra 2012 har imidlertid andelen drepte og hardt skadde innenfor tettbygd strøk økt, hovedsakelig ved ulykker som involverer syklister og fotgjengere.

Med bakgrunn i et overordnet mål i transportpolitikken om at veksten i persontransporten i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange, også omtalt som nullvekstmålet, vil det i arbeidet fremover være nødvendig å ha særlig oppmerksomhet på trafikksikkerhet innen tettbygd strøk. Statens vegvesen startet i 2013 opp et femårig FoU-program der utfordringer knyttet til trafikksikkerhet for gående og syklister er ett av flere sentrale temaområder. Trafikksikkerhet for disse trafikantgruppene vil være et særlig tema i Nasjonal transportplan 2018–2029.

2.3 Årsaker til ulykkene

Gjennom nullvisjonen forklares ulykker i et systemperspektiv der trafikksikkerheten er avhengig av tilpasning og samspill mellom trafikant, kjøretøy og veg. En ulykke skyldes ofte ikke feil ved bare én av disse faktorene. De fleste vegtrafikkulykker er resultat av flere medvirkende årsaker eller hendelser som, til sammen eller hver for seg, er tilstrekkelig til å utløse ulykken. Utformingen av veg og kjøretøy må derfor tilpasses menneskets forutsetninger, ta hensyn til at mennesker gjør feil og har begrenset fysisk tåleevne. Dette kommer i tillegg til en forutsetning om at trafikantene etter beste evne opptrer aktsomt og unngår bevisste regelbrudd.

Begrepet risikofaktor favner forhold som øker sannsynligheten for at det vil skje en ulykke. Risikofaktorer kan knytte seg til forhold ved vegen, kjøretøyet eller trafikanten. I et helhetlig trafikksikkerhetsarbeid må det settes inn tiltak på alle de tre områdene.

Trafikksikkerhetstiltak kan minimere eller fjerne risikofaktorene, og kan også hindre uønskede feilhandlinger slik at ulykker ikke oppstår, og/eller redusere skadeomfanget dersom ulykken først skjer. Fartsgrenser og fartsreduserende tiltak er eksempler på tiltak som både forebygger ulykker og reduserer skadeomfanget. Riktig bruk av bilbelte er eksempel på et tiltak som «bare» reduserer skadeomfanget når en ulykke inntreffer.

Medvirkende faktorer til at ulykkene inntreffer

Statens vegvesen har gjennom egne ulykkesanalysegrupper siden 2005 analysert alle vegtrafikkulykker med drepte. Undersøkelsene bekrefter at det som oftest er flere medvirkende faktorer til at en ulykke inntreffer, og at det er flere forhold som påvirker hvor alvorlig konsekvensen av ulykker blir.

I de fleste ulykker med drepte har trafikantens atferd enten vært medvirkende årsak eller bidratt til skadeomfanget ved ulykken, jf. tabell 2.3, og manglende førerdyktighet er oppgitt som medvirkende årsak i 54 prosent av ulykkene. Faktorer knyttet til veg- og vegmiljø er oppgitt som medvirkende årsak i 27 prosent av ulykkene, mens faktorer knyttet til ett av de involverte kjøretøyene er medvirkende årsak i 23 prosent av ulykkene.

I perioden 2005 til 2015 har forholdet mellom de ulike faktorene vært relativt stabilt, med unntak av andelen ulykker der høy fart etter forholdene/godt over fartsgrensen er oppgitt som medvirkende årsak. I perioden 2005 til 2008 er høy fart, enten ved for høy fart etter forholdene eller fart godt over fartsgrensen, oppgitt som medvirkende årsak til at ulykken skjedde i om lag 50 prosent av ulykkene. Etter 2008 har det imidlertid vært en nedgang i andelen fartsrelaterte ulykker, og i 2015 er fart oppgitt som medvirkende årsak til 34 prosent av ulykkene med drepte. Fartsmålinger utført av politiet og Statens vegvesen viser at gjennomsnittsfarten er svakt redusert de siste årene. I 2015 var også medvirkende årsaker knyt-

Tabell 2.3 Sannsynlige medvirkende faktorer til dødsulykkene i perioden 2005–2015

	Andel av alle dødsulykker
Medvirkende faktorer	Gjennomsnitt 2005–2015
Faktorer knyttet til trafikantene	
Manglende førerdyktighet[1]	54 %
Høy fart etter forholdene/godt over fartsgrensen	40 %
Ruspåvirkning[2]	21 %
Tretthet/avsovning	14 %
Sykdom	14 %
Mistanke om selvmord	6 %
Faktorer knyttet til veg og vegmiljø	27 %
Faktorer knyttet til involverte kjøretøy	23 %
Faktorer knyttet til vær- og føreforhold	15 %

[1] Omfatter ulykker som skyldes manglende teknisk kjøretøybehandling og informasjonsinnhenting, feil beslutninger av føreren, hasardiøs kjøring og manglende kjøreerfaring.

[2] Minimumstall fordi en stor andel av de trafikkdrepte ikke blir undersøkt for ruspåvirkning.

Kilde: Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2015. Statens vegvesens rapporter Nr. 636.

tet til veg og vegmiljø og til involverte kjøretøy noe høyere enn tidligere år.

Medvirkende faktorer til skadeomfang – fire av ti drepte brukte ikke bilbelte

Tilstandsundersøkelser utført av Statens vegvesen viser at om lag 95 prosent av bilistene bruker bilbelte. I perioden 2005 til 2014 hadde likevel hele 41 prosent av de drepte i bil *ikke* brukt bilbelte da ulykken inntraff.

En rapport fra Statens havarikommisjon for transport viste at av 36 omkomne og hardt skadde i møteulykker, var manglende bilbeltebruk medvirkende årsak i sju tilfeller og feil bruk av bilbelte spilte en rolle i fire av tilfellene (Rapport Vei 2012/01). Forskningsprosjektet «Barn i bil» som ble utført i perioden 2007–2013 ved Folkehelseinstituttet og Oslo Universitetssykehus, viste at 93 prosent av barn under 16 år som døde eller ble hardt skadet i bilulykker, var feil sikret. Vanligste sikringsfeil var at skrådelen av bilbeltet var plassert bak ryggen eller under armen, eller at de satt i bil med usikret last i bagasjerommet.

Manglende eller feil bruk av hjelm er oppgitt som medvirkende årsak til skadeomfang for 19 prosent av de omkomne motorsyklistene i perioden 2005 til 2015. For syklende er manglende eller feil bruk av hjelm oppgitt som en medvirkende årsak til at det ble en dødsulykke for 59 prosent av de omkomne i samme periode.

Høy fart, enten ved for høy fart etter forholdene eller fart godt over fartsgrensen, var medvirkende årsak til at trafikanten ble drept i 38 prosent av ulykkene med drepte i perioden 2005 til 2015. I 2015 var imidlertid andelen av ulykkene der høy fart er oppgitt som medvirkende faktor til skadeomfanget redusert til 22 prosent.

Kritisk treffpunkt på involverte kjøretøy, dvs. et punkt utenfor kjøretøyets deformasjonssoner, er oppgitt som medvirkende årsak til skadeomfang i 22 prosent av ulykkene i perioden 2005 til 2015. Det har vært liten endring i dette over tid. Farlig sideterreng er oppgitt som medvirkende årsak til at trafikanten ble drept i 24 prosent av ulykkene i samme periode. I 2015 var denne andelen 19 prosent.

Undersøkelser i regi av SHT viser komplekse årsakssammenhenger

Statens havarikommisjon for transport (SHT) har siden 2005 undersøkt utvalgte vegtrafikkulykker. Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebygging av transportulykker. Bakgrunnen for utvelgelse av ulykker er vurderinger knyttet til ulykkens alvorlighetsgrad, om ulykken inngår i en serie ulykker eller uhell, og om det er forhold som gjennom en undersøkelse kan forventes å frambringe kunnskap til trafikksikkerhetsarbeidet.

Per 1. august 2016 har SHT publisert 48 rapporter og fremmet 132 sikkerhetstilrådninger.

Tabell 2.4 Sannsynlige medvirkende faktorer til skadeomfang i dødsulykkene i perioden 2005 – 2015

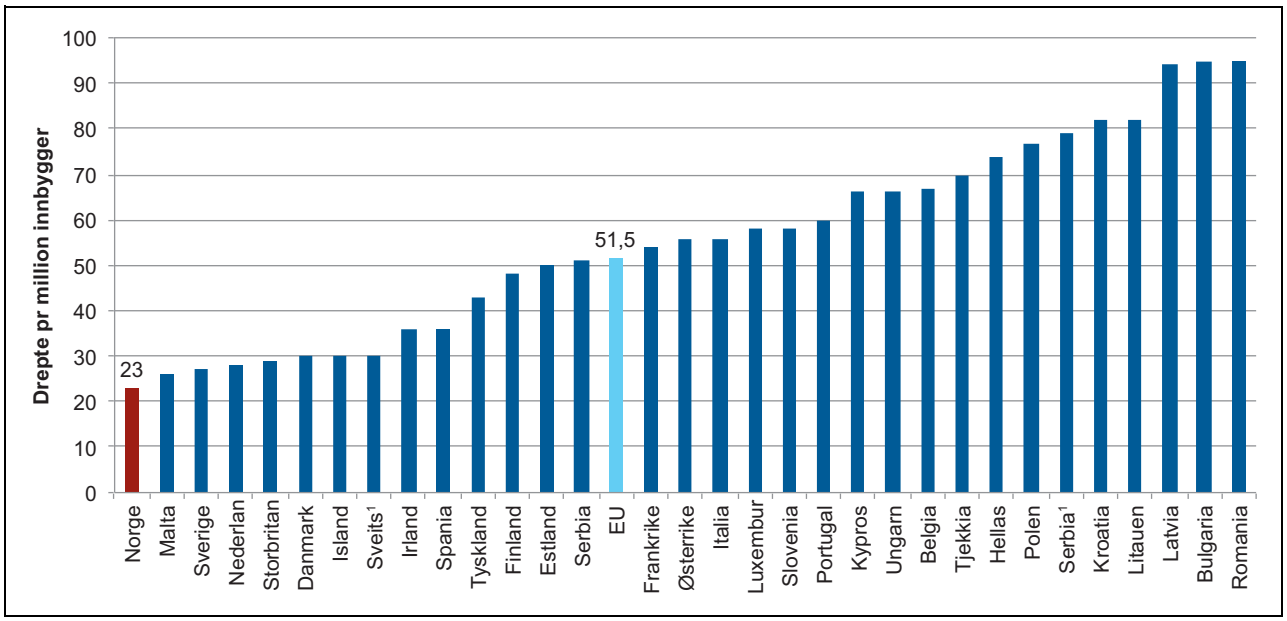
Medvirkende faktorer til skadeomfanget	Andel av:	Gjennomsnitt 2005–2015
Den omkomne i bil brukte ikke bilbelte	Omkomne i bil	41 %
Den omkomne på motorsykkel brukte ikke hjelm eller brukte hjelmen feil	Omkomne på motorsykkel	19 %
Den omkomne på moped brukte ikke hjelm eller brukte hjelmen feil	Omkomne på moped	46 %
Den omkomne syklisten brukte ikke hjelm	Omkomne syklister	59 %
Høy fart etter forholdene/godt over fartsgrensen har medvirket til at ulykken har fått dødelig utgang	Dødsulykker	38 %
Stor vektforskjell mellom involverte kjøretøy	Dødsulykker	
– Kollisjon mellom personbil og lastebil/buss/vogntog		18 %
– Kollisjon mellom motorsykkel og lastebil/buss/vogntog/personbil/varebil		7 %
For dårlig passiv sikkerhet i involverte kjøretøy	Dødsulykker	
– Kritisk treffpunkt på involverte kjøretøy		22 %
– Dårlig karosserisikkerhet		16 %
– Ikke kollisjonsputer i bilen		6 %
En eller flere forhold knyttet til passiv sikkerhet (flere forhold kan medvirke ved en enkeltulykke)		37 %
Forhold ved vegen og vegmiljøet	Dødsulykker	
– Farlig sideterreng		24 %
– Dårlige eller unødvendig monterte rekkverk		5 %
Ett eller flere forhold ved vegen og vegmiljøet (flere faktorer kan medvirke ved en enkeltulykke)	Dødsulykker	25 %

Kilde: Dybdeanalyser av dødsulykker i vegtrafikken 2015. Statens vegvesens rapporter Nr. 636

SHT har hatt et særskilt fokus på ulykker som involverer kommersiell transport. 40 prosent av tilrådningene relaterer seg til forhold ved veg, mens 15 prosent relaterer seg til trafikantområdet og 22 prosent relaterer seg til kjøretøy. Disse tilrådningene er i hovedsak adressert til offentlige myndigheter. 21 prosent av tilrådningene er relatert til HMS-ledelse og adressert til ikke-offentlige virksomheter og firmaer. SHT legger vekt på at sikkerhetstilrådningene skal være utformet med et perspektiv som peker på potensial for bedre sikkerhet gjennom endring av rutiner og praksis hos organisasjoner og myndigheter. Flere av sikkerhetstilrådningene peker på behov for endring i regelverk, både nasjonalt og internasjonalt. SHTs undersøkelser dokumenterer at ulykker i vegsektoren er sammensatte og komplekse. De påviser også viktige bakenforliggende årsakssammenhenger knyttet til organisasjoner og myndigheter som tilrettelegger for transport på veg. Gjennom dette avdekkes også et stort behov for forebyggende innsats fra private transportaktører.

2.4 Ulykkesutvikling i Norge sammenlignet med nordiske og europeiske land

Norge utpeker seg internasjonalt som et av landene med lavest ulykkesrisiko målt i antall trafikkdrepte per million innbygger. I 2015 var det 23 trafikkdrepte personer per million innbygger i Norge. Tilsvarende gjennomsnittstall for EU-landene var 51,5. Risikoen for å dø i en vegtrafikkulykke i Norge er dermed under halvparten så stor



Figur 2.7 Drepte i vegtrafikken per mill. innbyggere i 2015

[1] 2014

Kilde: Statens vegvesen basert på tallmateriale fra European Transport Safety Council

som gjennomsnittlig i EU. Norge har over flere år vært blant de fire landene i verden med lavest antall trafikkdrepte fordelt på innbyggertall, dvs. på samme nivå som Sverige, Nederland og Storbritannia.

EU har satt som etappemål å halvere antall drepte i vegtrafikken i perioden fra 2010 til 2020, og det er vedtatt et eget trafikksikkerhetsprogram som inneholder en rekke tiltak rettet mot kjøretøy, infrastruktur og trafikantatferd. Ulykkesstatistikk fra EU viser at antallet drepte i perioden 2010 til 2015 er redusert med 17 prosent, men at nedgangen har stagnert i mange medlemsstater de siste årene. Norge har i samme periode redusert antallet drepte med 44 prosent.

For de nordiske landene har utviklingen i antall drepte i vegtrafikkulykker hovedsakelig vært ganske lik i perioden fra 2004 til 2015. En forklaring kan være at de nordiske landene har relativt lik trafikkultur og regelverk og samme holdning til bruk av sikkerhetsutstyr. De har til dels også samme standard på kjøretøyparken. De nordiske landene har også stort sett tatt i bruk de samme tiltakene innen trafikksikkerhetsarbeidet. Samarbeidet mellom de nordiske landene på trafikksikkerhetsområdet er godt og tett både på politisk og administrativt nivå. Dagens samarbeidsform består av bilaterale diskusjoner og erfaringsutveksling. Samarbeidet gir gode resultater og har bidratt til en positiv utvikling i de nordiske landene.

2.5 Utviklingstrekk og framtidige utfordringer

For å tilrettelegge for fortsatt reduksjon i antallet drepte og hardt skadde, må ulykkesutviklingen følges nøye og det må kartlegges utviklingstrekk og lages prognoser for innvirkning på trafikksikkerheten. Forhold knyttet til demografiske endringer, trafikkutvikling, trafikantatferd og teknologisk utvikling representerer framtidige utfordringer og må få spesiell oppmerksomhet i de kommende årene.

2.5.1 Endring i befolkningsstruktur og demografi

Ulykkesrisikoen i trafikken varierer som vist for de ulike aldersgruppene, jf. figur 2.5. Endring i befolkningens alderssammensetning kan derfor virke inn på ulykkesbildet. Antall voksne og eldre vil øke mye i tiden framover, og veksten vil være særlig kraftig i aldersgruppen 75 år og eldre. Prognoser fra SSB for befolkningsframskriving (middel nasjonal vekst) viser at andelen av befolkningen over 75 år anslås å øke fra om lag 7 prosent i dag til 11,5 prosent i 2040. På samme tid vil andelen unge i alderen 18 til 24 år bli noe redusert.

Økning i andelen eldre medfører særlige utfordringer for trafikksikkerheten siden ulykkesrisikoen øker vesentlig for trafikanter fra 75 år og oppover. Ulykker med eldre trafikanter får generelt også mer alvorlig utfall på grunn av nedsatt

tåleevne. I regjeringens strategi for et aldersvennlig samfunn er det forventet at framtidens eldre vil leve flere aktive år og vil ønske å delta mer i samfunns- og arbeidsliv. Det er følgelig forventet at eldre i større grad vil ønske å være mobile. Eldre trafikanter må derfor få særskilt oppmerksomhet i trafikksikkerhetsarbeidet fremover.

Prognosene for befolkningsutviklingen viser også en forventning om ulik vekst i ulike deler av landet. Fylkene har i dag store forskjeller i ulykkesrisiko per kjørte kilometer, og endring i flyttemønster og ujevn fordeling av befolkningsveksten vil kunne påvirke på ulykkesbildet. Tendensen går i retning at enkelte fylker som i dag har lav ulykkesrisiko vil ha størst trafikkvekst. Samtidig får andre fylker som i dag har høy ulykkesrisiko lavere trafikkvekst. Dette kan til sammen ha positiv effekt for på totale trafikksikkerhetsbildet.

Sammensetningen av befolkningen i Norge vil endres markert som følge av økt innvandring. I trafikksikkerhetsarbeidet må det rettes oppmerksomhet på hvilke utfordringer dette kan medføre. Blant annet bør det vurderes hvilke aktører som bør trekkes inn i trafikksikkerhetsarbeidet på dette feltet for å sikre at forståelse for norsk trafikkultur inngår som del av integreringsarbeidet. Transport økonomisk institutt har på oppdrag fra Statens vegvesen, gjort en studie av innvandreres ulykkesrisiko og forholdet til trafikksikkerhet som bilførere (TØI-rapport 988/2008). Studien viste at enkelte grupper av innvandrere med norsk førerkort har høyere ulykkesrisiko enn norskfødte med norsk førerkort. Dette gjaldt generelt for førstegenerasjon ikke-vestlige innvandrere, men særlig for innvandrere fra Midtøsten og Afrika.

2.5.2 Trafikkutvikling og utvikling i transportmiddelfordelingen

Prognoser som er utarbeidet til arbeidet med Nasjonal transportplan 2018–2029, viser at det for perioden 2015–2030 er forventet en trafikkvekst på om lag 25 prosent. Denne veksten er beregnet å medføre en økning i antall drepte og hardt skadde i trafikken på 175 personer i 2030 sammenlignet med 2015. Tiltak som begrenser trafikkveksten gir som regel positivt bidrag til trafikksikkerheten.

Ved framleggelsen av Meld. St. 21 (2011–2012) Norsk klimapolitikk (Klimameldingen), er det lagt føringer for utviklingen av transportsystemet. Som en oppfølging av dette er det i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, satt som mål at veksten i persontransport i storbyene skal tas med kollektivtransport, sykkel og gange. Målet omtales også som nullvekstmålet for personbiltrafikk. Ulykkesrisikoen ved gange og sykling er som vist betydelig høyere per km enn ved å kjøre bil, og økning i andelen syklister vil rent statistisk sett øke antallet sykkelulykker. Det er vanlig å vise til at dersom det blir flere syklister, så blir bilistene mer oppmerksomme på syklistene og at ulykkesrisikoen dermed reduseres, dvs. en «safety in numbers»-effekt. Beregninger viser imidlertid at en økning i andelen fotgjengere og syklister likevel vil medføre en økning i antallet alvorlige trafikkulykker dersom det ikke legges opp til ytterligere innsats for å øke trafikksikkerheten for disse trafikantgruppene (TØI-rapport 1417/2015). Det må derfor arbeides for at nullvekstmålet ikke skal gå på bekostning av sikkerheten for gående og syklende, jf. kapittel 4.3.7.

Den norske godstransportsektoren har vært preget av vekst de siste tiårene, og trafikkprognoser viser en betydelig høyere forventet trafikkvekst for tunge kjøretøy enn for lette kjøretøy. Vegsektoren står for om lag 53 prosent av all innenriks godstransportarbeid målt i tonnkm (TØI-rapport 1393/2015). Det er forventet videre vekst i innenriks godstransport for alle transportformene framover. Transportpolitikken har som mål å legge til rette for at godstransporten i større grad skal gå på sjø og bane, særlig for de lange transportene, jf. Nasjonal transportplan 2014–2023. Mindre godstransport på veg vil ha positiv innvirkning på trafikksikkerheten. Vogntog har lavere ulykkesrisiko enn andre kjøretøy på veg, men vogntogulykker er generelt meget alvorlige på grunn av vekt og masseforskjell mellom vogntog og annet involvert kjøretøy.

2.5.3 Trafikanttiltak med økt betydning

Trafikantenes atferd er av stor betydning for trafikksikkerheten. Dersom alle trafikanter overholdt fartsgrensene, brukte bilbeltet og ikke kjørte i ruspåvirket tilstand ville antall dødsulykker være omtrent halvert. Tilstandsundersøkelser av trafikantatferd viser en positiv utvikling for bruk av bilbelte, sykkelhjelm, sikring av barn i bil og andel kjøretøy som overholder fartsgrensen, jf. boks 2.1 nedenfor. Det er spesielt økt bruk av bilbelte i lette kjøretøy og økt overholdelse av fartsgrensene som har bidratt mest til å redusere antallet drepte og hardt skadde. I Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017 er det derfor satt ambisiøse mål om fortsatt positiv utvikling. Dette vil imidlertid være krevende å nå og vil kreve økt innsats på trafikantrettede tiltak, blant

Boks 2.1 Utviklingen siste 10 år for tilstandsmålene

Statens vegvesen og Trygg Trafikk utfører årlige tilstandsundersøkelser innenfor områder der endringer i trafikantatferd har betydning for antall drepte og hardt skadde. En oppsummering av utviklingen for de siste 10 årene viser at:

- Andelen av kjøretøyene som overholder fartsgrensene har økt fra 45,6 prosent i 2006 til 55,6 prosent i 2015. Dette er en viktig faktor som forklaring på årsaken til den kraftige reduksjonen i antall drepte og hardt skadde. Imidlertid ser det ut til at reduksjonen i fartsnivået har stoppet noe opp etter 2012.
- Bilbeltebruken i lette biler innenfor tettbygd strøk er økt fra 85,4 prosent i 2006 til 94,0 prosent i 2015. Tilsvarende har bilbeltebruken utenfor tettbygd strøk økt fra 92,3 prosent i 2006 til 95,2 prosent i 2015. Det var en klart positiv trend fram til 2013, men de siste to årene ser det ut til at progresjonen har stoppet opp.
- Bilbeltebruken blant førere av tunge kjøretøyer er registrert fra 2009. I løpet av denne perioden har bilbeltebruken økt fra 52,8 prosent til 86,8 prosent.
- Bakovervendt sikring av barn i alderen 1–3 år i bil er registrert fra 2010. I løpet av denne perioden er andelen barn som er sikret bakovervendt økt fra 20 prosent til 49,3 prosent.
- Bruk av sykkelhjelm blant barn under 12 år er økt fra 62,9 prosent i 2006 til 86,6 prosent i 2015. Tilsvarende har bruken av sykkelhjelm blant ungdom/voksne fra og med 12 år økt fra 31,8 prosent i 2006 til 56,1 prosent i 2015.
- I 2015 brukte 43 prosent av fotgjengerne refleks på belyst landeveg i mørke. Tilsvarende var andelen i tettbygde strøk 28 prosent. Refleksbruken i 2015 lå omtrent på samme nivå som i 2012.

annet holdningsskapende arbeid og økt kontroll og håndheving av vegtrafikkovertredelser.

Sammenhengen mellom endring i gjennomsnittsfarten og ulykkesrisiko er svært godt dokumentert, og viser at fartsnivået er av stor betydning for antallet drepte og hardt skadde. Selv små endringer i gjennomsnittsfarten gir en betydelig endring i antallet alvorlige ulykker i vegtrafikken. En fortsatt nedgang i antallet drepte og hardt skadde i tråd med etappemålet for 2024 forutsetter at en økt andel av trafikantene overholder fartsgrensene.

Ruspåvirket kjøring er en av hovedutfordringene i trafikksikkerhetsarbeidet. Ruspåvirkning var en påvist medvirkende årsaksfaktor i 21 prosent av dødsulykkene i perioden 2005–2015.

Enkelte av ulykkene i dag forårsakes av trafikanter som i liten grad lar seg påvirke av ordinære trafikksikkerhetstiltak, som for eksempel kriminelle gjengangere som kjører uten førerkort og under ruspåvirkning. Det er antatt at andelen slike ulykker kan komme til å øke. For å nå denne gruppen vil det være nødvendig i større grad å trekke inn helt nye aktører og ny kunnskap i trafikksikkerhetsarbeidet da tradisjonelle trafikksikkerhetstiltak vil ha liten effekt.

Andelen drepte i trafikken som skyldes illebefinnende eller selvmord er også forventet å øke. Disse ulykkene inngår ikke i den offisielle statistikken over vegtrafikkulykker. Det er likevel viktig å identifisere og gjennomføre tiltak som kan redusere slike ulykker, ikke minst av hensyn til andre som utsettes for eller blir berørt av disse ulykkene.

Ny teknologi, særlig kjøretøyteknologi, vil kunne bidra til en positiv utvikling av andelen trafikanter som overholder vegtrafikklovgivningen. En videre positiv utvikling innen trafikantadferd vil likevel være svært krevende å nå, og krever også at innsatsen økes og opprettholdes over tid. Det er beregnet at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke tradisjonell politikontroll i vegtrafikken til omkring det tredobbelte av dagens nivå (TØI-rapport 1361/2014).

2.5.4 Teknologisk utvikling gir nye muligheter og utfordringer

Intelligente transportsystemer og tjenester (ITS) er systemer og tjenester som bruker informasjons- og kommunikasjonsteknologi innen transportsektoren, blant annet i infrastruktur og kjøretøy, og innenfor trafikkstyring og mobilitetsstyring. Utviklingen av nye ITS-løsninger som del av veginfrastrukturen og i kjøretøyteknologien har betydelig innvirkning på trafikksikkerheten. Utfordringen framover er å utvikle og utnytte dette potensialet. Et eksempel er systemer der det

Boks 2.2 KJØR FOR LIVET

Spenningssøkende ungdom er overrepresentert i alvorlige trafikkulykker.

KJØR FOR LIVET er et tilpasset aktivitetstilbud og handlingsalternativ for bilinteresserte og risikoutsatte bilførere opp til 24 år. Et viktig mål er å skape atferdsendring og hensynsfulle trafikanter gjennom positive opplevelser, mestringsfølelse og økt sosial kompetanse. Deltakerne rekrutteres gjennom barneverntjenesten, skolene, PP-tjenesten, forebyggende gruppe i politiet, trafikkskolene og ulike lensmannskontor samt andre aktører innenfor barne- og ungdomsarbeid.

En KJØR FOR LIVET-klubb har en varighet på ett år og består av sju ungdommer og to voksne veiledere. Det avholdes ukentlige klubbkvelder som innledes av en holdningsskapende samtale om et tema innenfor trafikksikkerhet, livsstil, teambygging eller sosial kompetanse. Deretter driver ungdommene i felleskap aktiviteter knyttet til motor og mekanikk, med god oppfølging av kompetente voksne rollemodeller. Lokale aktører som politiet, brannvesenet, Røde Kors og Trygg Trafikk bidrar regelmessig i det holdningsskapende arbeidet.

KJØR FOR LIVET har inngått nasjonale samarbeidsavtaler med Trygg Trafikk og KNA. Samferdselsdepartementet har støttet arbeidet de siste tre år gjennom tilskuddsordningen for lokale trafikksikkerhetstiltak. Per juni 2016 er KJØR FOR LIVET etablert i tre fylkeskommuner og 26 kommuner, landet rundt. 255 risikoutsatte ungdommer deltar i aktivitetstilbudet.

Figur 2.8 Kjør for livet

utveksles informasjon mellom kjøretøy og mellom kjøretøy og infrastruktur. Slike «samvirkende» systemer vil blant annet kunne bidra til at føreren varsles om relevante og bevegelige objekter i vegen, sammen med informasjon om lokale trafikkreguleringer og føreforhold. Dette vil kunne bidra til en mer trafikksikker og effektiv trafikkavvikling.

Stadig ny kjøretøyteknologi har bidratt til vesentlige forbedringer av både aktiv og passiv sikkerhet i kjøretøyene, og dermed også til den betydelige nedgangen i antallet drepte og hardt skadde. Kjøretøyets passive sikkerhet reduserer skadeomfang og konsekvenser av ulykken, mens den aktive sikkerheten bidrar til å forhindre at en ulykke inntreffer.

Økt innslag av autonomi i kjøretøyer gjennom utvikling og sammenkobling av førerstøttesystemer (for eksempel antiskrens, ABS, kjørefeltholder osv.) vil påvirke ulykkesutviklingen i positiv retning, da et betydelig antall alvorlige trafikkulykker i større eller mindre grad skyldes førerfeil. Autonome kjøretøy i ytterste konsekvens (såkalt selvkjørende kjøretøy) er sammenkobling av støttesystemer i så stor grad at føreren fris helt fra kjøreoppgaven. Dette forutsetter i dag betydelig støtte fra infrastruktur, et forutsigbart trafikkmiljø og et tilrettelagt regelverk. Nytten av slike autonome kjøretøy forutsetter hensiktsmessig regulering og at systemene på forhånd testes ut under sikre rammer. Bruk av helt autonome kjøretøy bryter i dag med sentrale grunnprinsipper i vegtrafikklovgivningen, herunder særlig føreransvaret. Regjeringen har derfor startet et lovarbeid om prøveordning for autonome kjøretøy.

Den teknologiske utviklingen gir også nye utfordringer. Det er grunn til å anta at distraksjon i vegtrafikken er et økende problem, blant annet som følge av økende bruk av informasjons-, kommunikasjons- og underholdningssystemer som tar oppmerksomheten bort fra føreroppgaven. Selv om aktsomhetskravet til føreren også for slike forhold er klart, vil det likevel være nødvendig å rette større oppmerksomhet mot bruk av teknologi som bidrar til førerdistraksjon. Kompleksiteten og utviklingstakten gjør det til en krevende avveining å framskynde implementering av ny kjøretøyteknologi med dokumentert positiv effektiv for trafikksikkerheten, og samtidig søke å avverge andre negative konsekvenser av samme teknologi.

2.5.5 Fortsatt behov for investering i sikrere veger

Fra rundt 1970 ble det startet en systematisk utbedring av særlig ulykkesutsatte punkter og strekninger på vegnettet. Dette er en viktig årsak til

den positive utviklingen i ulykkesbildet. Slike punkter og strekninger er nå i stor grad fjernet eller utbedret. De alvorlige trafikkulykkene er i dag mer spredt over hele vegnettet, noe som øker investeringskostnadene for å oppnå én færre drept eller hardt skadd. Statens vegvesen har ved utarbeiding av grunnlagsdokumentet til Nasjonal transportplan 2018–2019 gjennomgått virkningsberegninger for investeringer på riksvegnettet. Gjennomgangen viser at det fremdeles er klart samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke innsatsen til målrettede trafikksikkerhetsinvesteringer på riksvegnettet.

Behovet for investeringer til trafikksikkerhetstiltak gjelder i hovedsak å forhindre møteulykker og alvorlige utforkjøringsulykker, samt fysisk tilrettelegging for gående og syklende.

Statens vegvesens vegnormaler angir i dag at veger utenfor tettbygd strøk med døgntrafikk over 6 000 skal være møtefrie, dvs. firefelts veg med midtdeler eller to-/trefelts veg med midtrekkverk. I transportetatenes grunnlagsdokument for Nasjonal transportplan 2018–2029 er det angitt behov for om lag 1 800 km ny møtefri riksveg i perioden 2018–2029 dersom vegnormalenes kriterier skal være tilfredsstilt innen 1. januar 2030.

Utforkjøringsulykker skjer spredt, og ofte på veger med lav trafikk. Slike ulykker er den klart største utfordringen på fylkesvegnettet, og i tillegg en betydelig utfordring på riksvegnettet. Det er behov for en mer systematisk tilnærming til dette problemet, blant annet for å finne punkter og strekninger der det kan gjennomføres enkle strakstiltak som reduserer risikoen.

Som nevnt over innebærer nullvekstmålet for personbiltrafikken i de største byområdene at det må forventes en kraftig økning i omfanget av gående og syklende som har betydelig høyere risiko per km sammenliknet med førere og passasjerer i bil. Videre viser ulykkesstatistikken at antall drepte og hardt skadde fotgjengere og syklister har vært økende etter 2010, og i tillegg er det store mørketall knyttet til antall skadde, jf. kapittel 4.10.1. Dette er en utfordring som må møtes med blant annet økt innsats til trafikksikker tilrettelegging for gående og syklende. Behovet for tiltak omfatter både statlige, fylkeskommunale og kommunale investeringer, og tilrettelegging krever et betydelig samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Det er et ønske fra både regjeringen, fylkene og kommunene å få bygd ut mer gang- og sykkelveg på fylkeskommunalt- og kommunalt vegnett. Regjeringen etablerte i 2014 en tilskuddsordning

Figur 2.9 Sikre veger redder liv

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

for gang- og sykkelveger på kommunale- og fylkeskommunale veger. Ordningen betinger en egenandel på minimum 50 prosent fra tilskuddsmottaker. Midlene kan benyttes til fysiske tiltak og tilrettelegging av infrastruktur for mer sykling i form av for eksempel sykkelfelt, gang- og sykkelveg, sykkelveg med fortau, fortau, utbedring av kryss og sykkelparkering. En rekke fylkeskommuner og kommuner har fremmet ønsker om å bygge gang- og sykkelveger etter enklere standarder enn det Statens vegvesens vegnormaler foreskriver. Statens vegvesen har på denne bakgrunn tydeliggjort at fylkeskommuner og kommuner står fritt til å fravike vegnormalenes standardkrav dersom de ønsker dette på eget vegnett. Samferdselsdepartementet har for øvrig betydelig fokus på å effektivisere utbyggingen av gang- og sykkelveger for å få mer gang- og sykkelveg igjen for pengene. Departementet er i tett dialog med Statens vegvesen om dette, og etaten arbeider med å se på flere konkrete forslag til økt fleksibilitet i hvordan sykkelveger kan utformes blant annet for å oppnå besparelser. Blant annet arbeides det med å se på nye løsninger for gang- og sykkelanlegg, herunder bredder for sykkelveger, bredder for sykkelfelt, bredde for rabatt mellom sykkelveg og kjøreveg for motorisert trafikk og linjeføringsgeometri for såkalte sykkelekspressveger.

2.6 Oppsummering av framtidige problemstillinger

Utviklingen i trafikksikkerhetsarbeidet og tilstanden på dette ute på vegene måles ofte i det mest synlige – antallet drepte. Den markante nedgangen i antallet drepte på norske veger de siste årene kan innebære en fare for at oppmerksomheten på trafikksikkerhet reduseres til fordel for andre transportpolitiske mål og samfunnsmessige hensyn. Det må derfor opprettholdes en bevissthet om, og et fokus på, nullvisjonen. Antallet drepte og hardt skadde er fremdeles høyt, og for antall skadde er det store mørketall. Det er ingenting som tilsier at trafikksikkerhetsutfordringene blir mindre fremover, snarere tvert imot.

De totale konsekvensene av trafikkulykkene for enkeltindividet og for samfunnet er betydelige. De er også unødige. Det ambisiøse etappemålet om maksimalt 500 drepte og hardt skadde i 2024, jf. Nasjonal transportplan 2014–2023, krever at hensynet til trafikksikkerhet fortsatt *må* inngå som et sentralt element i prioriteringer og beslutninger i transportpolitikken.

På bakgrunn av ulykkesutviklingen, ulykkesbildet og utviklingstrekk, vil regjeringen i trafikksikkerhetsarbeidet framover rette økt oppmerksomhet mot følgende sentrale utfordringer:

- Økt andel eldre.
- Økt andel trafikanter med annen trafikkforståelse og trafikkultur.
- Økt andel gående og syklister.
- Økt andel tunge kjøretøy.
- Fortsatt høy andel førere som ikke overholder fartsgrensen.
- Fortsatt høy andel ruspåvirkede førere.
- Bruk av distraherende teknologi under kjøring.
- Ulykker som forårsakes av trafikanter som ikke lar seg påvirke av tradisjonelle trafikksikkerhetstiltak.
- Fortsatt høy andel møte- og utforkjøringsulykker.

Dette vil også være temaer som omtales i kommende Nasjonal transportplan 2018–2029.

3 Trafikksikkerhetsarbeidet

3.1 Innledning

3.1.1 Aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet

Samferdselsdepartementet har gjennom forvaltningen av sentrale regelverk og infrastruktur et hovedansvar for trafikksikkerhet på veg. Statens vegvesen har sektoransvaret og skal være initiativtaker, koordinator og pådriver for å nå fastsatte mål for reduksjon av antall drepte og hardt skadde i vegtrafikken. Flere andre departementer har også ansvar for nødvendige virkemidler med stor betydning for trafikksikkerheten. Beregninger viser eksempelvis at fysiske infrastrukturtiltak kun vil bidra med om lag 28 prosent av den nødvendige reduksjonen for å nå etappemålet om maksimalt 500 drepte og hardt skadde i 2024.

Figur 3.1 Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014 – 2017

Offentlige aktører med ansvar for virkemidler innen trafikksikkerhetsarbeidet omfatter i tillegg til vegmyndighetene:
- Politi- og påtalemyndigheten
- Helsemyndighetene
- Utdanningsmyndighetene
- Tollmyndighetene
- Arbeidsmyndighetene
- Kommunale brann- og redningsetater
- Statens Havarikommisjon for transport
- Vegtilsynet
- Fylkeskommuner og kommuner

Aktørlisten er ikke ment å være uttømmende. I tillegg har Trygg Trafikk og en rekke andre interesseorganisasjoner svært aktive roller i trafikksikkerhetsarbeidet.

De ulike aktørene er nærmere omtalt i kapittel 3.3.1.

3.1.2 Tiltak og virkemidler innen trafikksikkerhetsarbeidet

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge er langsiktig, bredt anlagt og faglig fundamentert. Virkemidler og tiltak utvikles med utgangspunkt i forskningsbaserte resultater. Ved prioriteringen av virkemiddelbruken legges det avgjørende vekt på tiltakenes dokumenterte og beregnede effekt. Norge har et sterkt og kompetent fagmiljø innen trafikksikkerhet som bidrar med ny kunnskap både om hvorfor ulykkene skjer og hvordan de kan forhindres. Virkemiddelbruken er primært rettet mot enten veginfrastruktur, trafikant eller kjøretøy. Eksempler på vegtiltak er etablering av midtrekkverk, forsterket midtoppmerking og utbedring av sideterreng. Trafikanttiltak er blant annet trafikk- og føreropplæring, kampanjer og informasjonsarbeid, samt kontrollvirksomhet rettet mot trafikantatferd. Krav til lastsikring, periodisk kjøretøykontroll og vegkantkontroll av dekkutrustning er eksempler på tiltak rettet mot kjøretøy.

I perioden fra 2000 til 2012 gikk antallet drepte og hardt skadde i trafikken sterkt ned. Nedgangen var spesielt sterk for drepte og hardt skadde barn, unge førere og førere av moped og motor-

sykkel. TØI har på oppdrag fra Samferdselsdepartementet forsøkt å identifisere mulige forklaringer på denne nedgangen. De viser særlig til betydningen av sikrere kjøretøy, lavere fart, økt bruk av bilbelte, automatisk trafikkontroll (ATK) og utbygging av møtefri veg/forsterket midtoppmerking, jf. TØI-rapport 1299/2014. I tillegg til disse tiltakene har trafikksikkerhetskampanjer, ny føreropplæring og trafikkopplæring i barnehage og skole bidratt til økt trafikksikkerhet. Rapporten peker også på øvrige tiltak på vegnettet, demografiske endringer i befolkningen og bosettingsmønstre, biler med forbedret fotgjengerbeskyttelse, prikkbelastningsordningen, konjunktursvingninger og forbedret akuttberedskap som forklaring på den positive utviklingen i denne perioden. Enkelte av tiltakene er spesielt innrettet for økt trafikksikkerhet, mens andre er mer generelle eller del av generelle utviklingstrekk i samfunnet. Mangfoldet i faktorer som påvirker ulykkesutviklingen illustrerer viktigheten av at aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet samhandler for å finne hvor potensialet for økt trafikksikkerhet ligger, og hvordan innsatsen kan koordineres for å redusere antallet alvorlige vegtrafikkulykker.

3.2 Utviklingen i trafikksikkerhetsarbeidet

3.2.1 1950- og 60-tallet – Trafikksikkerhet settes på dagsorden

Ved inngangen til 1960-tallet var det registrert nær 300 000 biler i Norge. Privatkjøp av personbiler ble frigitt i 1960 og medførte en betydelig økning i trafikken på vegnettet. De alvorlige ulykkene økte som følge av trafikkveksten, og det var i økende grad behov for å sette trafikksikkerhet på dagsorden. Samferdselsdepartementet oppnevnte i 1954 et utvalg med mandat til å utrede hvordan trafikksikkerhetsarbeidet burde drives. Utvalget anbefalte å opprette et trafikksikkerhetsorgan som i samarbeid med offentlige myndigheter, privat sektor og organisasjonene skulle arbeide for økt trafikksikkerhet. Etter tilrådning fra Samferdselsdepartementet ble Trygg Trafikk etablert i 1956,

Figur 3.2 Trafikkontroll i 1954. En trafikkonstabel stopper en motorsyklist

Foto: NTB scanpix

under navnet Landsforeningen til fremme for trygg trafikk. Trygg Trafikk etablerte i 1966 «Barnas trafikklubb» for trafikkopplæring av barn i alderen 3 til 7 år og deres foreldre.

Utrykningspolitiet er en del av det ordinære politiet og ble opprettet allerede i 1937 i forbindelse med overgangen fra kommunalt til statlig politi. Fra rundt 1960 ble innsatsen primært rettet mot å redusere antallet trafikkulykker og forebygge lovovertredelser i trafikken. I tillegg til å gjøre en betydelig innsats i kontroll og overvåkning av vegtrafikken ble Utrykningspolitiet utover 1960-tallet også en sentral aktør i det forebyggende trafikksikkerhetsarbeidet.

St.meld. nr. 83 (1961–62) Om tiltak for å fremme trafikksikkerheten, ga nærmere omtale av trafikksikkerhet og aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet. Det ble opprettet et samarbeidsutvalg med deltakere fra Justisdepartementet, Trygg Trafikk og Statens vegvesen, og en egen trafikkavdeling i Vegdirektoratet med ansvar for arbeidet med regulering av vegtrafikken. En ny vegtrafikklov ble satt i kraft i 1967 og deretter fulgte en rekke nye reguleringer som bidro til økt trafikksikkerhet på vegene, som forskrifter om førerkort og kjøretøy, skiltregler og regler for trafikkopplæring og øvingskjøring.

Forskning og ulykkesanalyser var allerede i 1960-årene vurdert som en viktig del av trafikksikkerhetsarbeidet. I 1966 ble Utvalget for trafikksikkerhetsforskning oppnevnt for å fungere som pådriver for forskning på trafikksikkerhet og bidra til at forskningsresultater ble utnyttet i trafikksikkerhetsarbeidet. Vegdirektoratet, Justisdepartementet og politiet startet i 1968 et samarbeid for å registrere trafikkulykker på riksvegnettet. Hensikten var å kartlegge ulykkesbelastede punkter og vegstrekninger for å analysere betydningen av veg- og trafikktekniske forhold som årsaksfaktor til ulykkene.

3.2.2 1970-årene – Oppstart av planmessig trafikksikkerhetsarbeid

Biltrafikk som en stadig mer vanlig del av folks hverdag, ga utfordringer av et omfang myndighetene ikke tidligere hadde stått overfor. Antallet trafikkdrepte hadde økt sterkt på 1960-tallet, og i 1970 omkom hele 560 personer som følge av trafikkulykker. Dette er det høyeste årlige antall trafikkdrepte som er registrert i Norge. Dette året ble et vendepunkt i det norske trafikksikkerhetsarbeidet med oppstart av et planmessig arbeid i politiet og Statens vegvesen. I St.meld. nr. 27 (1970–71) Om trafikksikkerhetsarbeid mv., ble det lagt opp til en bred politisk debatt om trafikksikkerhet, og Samferdselsdepartementet ble ansvarlig for koordineringen av trafikksikkerhetsarbeidet på departementsnivå. Samme år kom St.meld. nr. 14 (1970–71) Om Norsk vegplan, og St.meld. nr. 96 (1969–70) Om erfaringene etter samferdselsloven. Meldingene omhandlet viktige temaer knyttet til trafikkavvikling og trafikksikkerhet og ga grunnlag for en bred gjennomgang av alle vesentlige forhold ved trafikksikkerhet.

I St.meld. nr. 71 (1972–73) med Langtidsprogrammet 1974–1977, ble det utarbeidet en «Spesialanalyse nr. 7 om Trafikksikkerhet», der organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet ble omtalt. Samferdselsdepartementet var nå sekretariat for Statens trafikksikkerhetsutvalg som samordnet berørte departementer, Norges forskningsråd og Vegdirektoratet, samt for det rådgivende organet Statens trafikksikkerhetsråd der også representanter for organisasjoner deltok. Trygg Trafikk overtok senere sekretariatsfunksjonen for Statens trafikksikkerhetsråd.

St.meld. nr. 76 (1975–76) Om organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet m.m., inneholdt en omfattende oversikt over organiseringen av trafikksikkerhetsarbeidet fram til 1975, og fremmet forslag til ytterligere effektiviserings- og forbedringstiltak, blant annet å lovfeste et fylkeskommunalt ansvar for trafikksikkerhetsarbeidet. Samferdselsdepartementet tok initiativet til Aksjon trafikksikkerhet som skulle bidra til å styrke lokalt trafikksikkerhetsarbeid på kommunalt nivå med hensikt spesielt å fremme trafikksikkerhet for gående og syklende. Gjennom Aksjon trafikksikkerhet var det lagt vekt på sterk medvirkning fra lokalsamfunnet og frivillige organisasjoner. På samme tid ble det også startet opp et formalisert trafikksikkerhetsarbeid på fylkeskommunalt nivå gjennom egne trafikksikkerhetsutvalg.

Opplæring av trafikantene var en viktig del av trafikksikkerhetsarbeidet på 1970-tallet, og innsatsen fra aktører som Trygg Trafikk og Utrykningspolitiet var av stor betydning for å øke kunnskapsnivået og trafikkforståelsen i befolkningen. Statens kjørelærerskole ble opprettet i 1970. Norge var første land i verden som opprettet en så omfattende utdanning for trafikklærere i offentlig regi. Trafikkopplæring ble innført som et obligatorisk emne i grunnskolen. Medlemsoppslutningen til Trygg Trafikks «Barnas trafikklubb» økte raskt, og i 1970-årene var om lag 40 prosent av alle norske barn medlemmer.

I løpet av 1970-tallet innførte samferdselsmyndighetene flere bestemmelser som bidro til økt trafikksikkerhet, blant annet bestemmelser om

kjøre- og hviletid for tungbilførere fra 1971, påbud om hjelm for motorsyklister og mopedførere fra 1977, påbud om bruk av kjørelys for motorsykkel og moped fra 1978, samt påbud om montering og bruk av bilbelter i forseter for nye person- og varebiler fra hhv. 1971 og 1975. Gebyr for manglende bruk av bilbelte ble innført i 1979. Fra 1971 økte omfanget av politiets kontroll og overvåkning av vegtrafikken, og sammen med økt regulering av trafikant og kjøretøy medvirket dette til en betydelig nedgang i ulykkestallene.

States vegvesen innledet på 1970-tallet en mer systematisk gjennomgang og analyse av politirapporterte ulykker for å kartlegge særlig ulykkesutsatte punkter og iverksette målrettede utbedringstiltak. I kombinasjon med utbygging av nye veger med høyere trafikksikkerhetsmessig standard og innføring av fartsdempende tiltak i tettbygd strøk, bidro dette arbeidet også sterkt til nedgangen av alvorlige trafikkulykker.

3.2.3 1980-årene – Økt innsats for trafikksikkerhet

I St.meld. nr. 14 (1980–81) Om trafikksikkerhet m.m., fastsatte Samferdselsdepartementet at det overordnede målet for trafikksikkerhetsarbeidet var økt trygghet og trivsel, og at tiltak for å bedre trafikksikkerheten for barn skulle prioriteres. Videre ble det satt fokus på behovet og potensialet for reduksjon av ulykker i større byer og tettsteder gjennom enkle fysiske tiltak. Samferdselsdepartementet viste også til behov for å avklare ansvars- og oppgavefordelingen mellom departementet og Vegdirektoratet. Departementets rolle skulle i større grad være å fastsette overordnede politiske retningslinjer for trafikksikkerhetsarbeidet, mens Vegdirektoratets hovedoppgave var den praktiske gjennomføringen av tiltak i tråd med fastsatte retningslinjer og å gi faglig bistand til departementet. Etter endring i vegtrafikkloven i 1981 fikk fylkeskommunene et særlig ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket. Samferdselsdepartementet vektla i St. meld. nr. 14 betydningen av å stimulere og effektivisere trafikksikkerhetsarbeidet i kommunene og fylkeskommunene, og Statens vegvesens rolle i dette arbeidet gjennom sekretariatsfunksjonen i fylkenes trafikksikkerhetsutvalg.

Etter en årlig nedgang i ulykkestallene fra 1970 økte ulykkestallene igjen fra 1982, og sammen med økt trafikkvekst fryktet myndighetene en ny negativ ulykkesutvikling. I St.meld. nr. 18 (1986–1987) Om trafikksikkerhet og trafikkopplæring, ble hovedutfordringer, satsingsområder og virkemiddelbruk omtalt. Regjeringen fremmet forslag om en rekke trafikantrettede tiltak som etablering av et prikkbelastningssystem, automatisk trafikkontroll, trafikkopplæring i skolen, innføring av mopedførerbevis og endringer i føreropplæringen, etterutdanningskurs for trafikklærere samt økt og koordinert trafikantinformasjon. I løpet av 1980-tallet ble det innført en rekke nye påbud for økt trafikksikkerhet. Før 1981 var det bare adgang til å be om alkotest ved mistanke om promillekjøring. Ved lovendring i 1988 ble det gitt utvidet adgang for politiet til å ta foreløpig blåseprøve (alkotest) og likestille slik prøve med blodprøve som bevis for påvirkning av alkohol. Blåseprøve kunne nå tas rutinemessig ved alle trafikkontroller. Påbud om bruk av kjørelys på personbiler ble innført i 1985. I 1988 ble påbudet utvidet til bruk av kjørelys på dagtid for alle motorkjøretøy. I 1988 ble det innført påbud om bruk av bilbelter i baksete og påbud om særskilt sikring av barn mellom 0 og 3 år.

Kontrollinnsatsen hadde tidligere i hovedsak vært rettet mot teknisk kjøretøykontroll, men i løpet av 1980-tallet ble trafikkovervåkningen i større grad rettet mot trafikantatferd. I St.meld. nr. 18 la Samferdselsdepartementet og Justisdepartementet til grunn en økt innsats i trafikkovervåkningen. Kontrollinnsatsen til politiet og Biltilsynet skulle samordnes for å gjøre kontrollene så effektive som mulig, og politiets trafikkinnsats skulle rettes mot spesielt ulykkesutsatte steder og tidspunkt. I 1988 innførte samferdselsmyndighetene automatisk trafikkontroll (ATK) som supplement til politiets kontrollvirksomhet. Til tross for et relativt beskjedent antall og måling kun på ett punkt, viste målinger at ATK ga redusert kjørefart fra opplysningsskiltet til flere kilometer etter fotoboksen.

«Aksjon skoleveg» var en landsomfattende aksjon som regjeringen igangsatte ved inngangen til 1980-tallet med mål om å redusere antallet trafikkulykker med barn i lokalmiljøet. På dette tidspunktet skjedde om lag 70 prosent av trafikkulykkene med gående og syklende barn i aldersgruppen 0 til 9 år, nærmere enn 300 meter fra hjemmet. Regjeringen ønsket derfor å tilrettelegge for en økt innsats for å sikre barns skoleveg. De fylkeskommunale og kommunale trafikksikkerhetsutvalgene spilte en sentral rolle i «Aksjon skoleveg».

3.2.4 1990-årene – Bedre samordning mellom sektorene

På 1990-tallet hadde trafikksikkerhet fått en sentral plass i vegpolitikken. Norge hadde som følge av innføring av en rekke trafikksikkerhetstiltak, et lavt antall skadde og drepte i trafikken sammenlignet med de fleste andre industriland. Likevel omkom mellom 250 og 300 mennesker i trafikken hvert år. Samferdselsdepartementet la til grunn at en ytterligere reduksjon i antall drepte var avhengig av forbedret koordinering og samordning innen trafikksikkerhetsarbeidet for å sikre at den samlede innsatsen var mest mulig effektiv. I St.meld. nr. 34 (1992–93) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1994–97, er betydningen av tverretatlig samordning innen trafikksikkerhetsarbeidet drøftet, herunder hvilken betydning dette hadde for generelt skadeforebyggende arbeid i ulike sektorer. Samferdselsdepartementet trakk fram behovet for å prioritere forskning som kunne bidra til en mer effektiv virkemiddelbruk.

Samferdselsdepartementet la i 1995 fram arbeidsdokumentet «Trafikksikkerhet mot år 2000» med oversikt over planer og virkemidler i trafikksikkerhetsarbeidet. Dokumentet la grunnlaget for utarbeiding av en egen trafikksikkerhetsstrategi i St.meld. nr. 37 (1996–97) Norsk veg- og vegtrafikkplan 1998–2007, der Vegdirektoratet ble ansvarlig for den praktiske samordningen av det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet. For å bidra til en mer trafikksikker utforming av vegnettet og bedre vegplanlegging generelt, foreslo Samferdselsdepartementet å innføre kvalitetssikring av alle nye planer, blant annet med hensyn til trafikksikkerhet. På bakgrunn av dette innførte Statens vegvesen trafikksikkerhetsrevisjoner av veg- og trafikkplaner som en del av kvalitetssikringssystemet på slutten av 1990-tallet. Trafikksikkerhet fikk en vesentlig styrket betydning ved vurdering og prioritering av prosjekter og tiltak som følge av en oppjustering av beregningen av ulykkeskostnader.

I løpet av 1990-tallet ble det utviklet laserutstyr som effektiviserte Utrykningspolitiets fartsmålinger på veg, og fra 1996 tok politiet i bruk instrumentet Intoxyliser for å påvise promillekjøring gjennom en utåndingsprøve. I løpet av første del av 1990-tallet ble det innført flere bestemmelser knyttet til kjøretøy for å bidra til økt trafikksikkerhet, blant annet krav til mønsterdybde for dekk og krav om ABS-bremser for enkelte tunge kjøretøy. Ved inngåelse av EØS-avtalen i 1994 ble det innført et nytt system for periodisk kjøretøykontroll, og Statens vegvesen reduserte dermed kontrollaktiviteten rettet mot kjøretøy. Samtidig fikk de gebyrkompetanse for visse overtredelser av vegtrafikklovgivningen.

Etableringen av det uavhengige kollisjonstestprogrammet Euro NCAP i 1997 bidro til økt og forbedret forbrukerinformasjon. Euro NCAP rangerte de ulike bilmodellene ut fra kjøretøyets passive sikkerhetsnivå og ga forbrukerne bedre grunnlag for å velge bilmodell ut fra sikkerhetsmessig standard. Forbedret tilgang til forbrukerinformasjon bidro til at bilprodusentene i større grad satset på utvikling av sikrere biler, og utviklingen av kjøretøyenes passive sikkerhetsstandard er en viktig årsak til reduksjonen i antallet ulykker på 1990-tallet.

3.2.5 2000-tallet – Nullvisjonen

Ved inngangen til 2000-tallet ble om lag 1 600 mennesker drept eller hardt skadd årlig i vegtrafikken, herav om lag 300 omkomne. I Strategiplan for trafikksikkerhet på veg 2002–2011, viste regjeringen til at antallet drepte og hardt skadde fremdeles var et stort samfunnsproblem, og det ble lagt vekt på behovet for et fortsatt godt samarbeid mellom de ulike aktørene innen trafikksikkerhetsarbeidet. Videre ble det lagt vekt på betydningen av å utvikle en sikkerhetskultur og ledelse som prioriterer sikkerhet i alle deler av transportsektoren, og at godt samarbeid og helhetlig sikkerhetskultur er avgjørende for at tilgjengelige ressurser blir brukt til beste for trafikksikkerheten.

I St.meld. nr. 46 (1999–2000) Nasjonal transportplan 2002–2011, la regjeringen til grunn en bred tilnærming til trafikksikkerhet med et bredt spekter av virkemidler. Stortinget vedtok ved behandlingen av stortingsmeldingen at nullvisjonen om ingen drepte eller livsvarig skadde i trafikken skulle legges til grunn for prioriteringene innen samferdselssektoren, jf. Innst. S. nr. 119 (2000–2001). Innføringen av nullvisjonen som felles fundament ga en viktig endring i innretningen av arbeidet. Fra å rette innsatsen mot å redusere alle trafikkulykker, ble den rettet mot å forebygge og redusere de alvorligste trafikkulykkene, dvs. de med drepte og hardt skadde. Tiltak ble prioritert der de i størst mulig utstrekning bidro til å redusere antall alvorlige ulykker og alvorlighetsgraden når en ulykke oppstod. I tråd med nullvisjonen ble det følgelig prioritert tiltak som reduserte antall møteulykker, utforkjøringsulykker og ulykker med gående og syklende, og skadeomfanget ved slike.

Den første nasjonale handlingsplanen for trafikksikkerhet på veg ble utarbeidet for perioden

2002–2011. I handlingsplanen er fart, bilbelte og ruspåvirket kjøring utpekt som områder med stort potensiale for reduksjon av antall drepte og hardt skadde. Innføring av nullvisjonen medførte også strengere krav til trafikksikkerhet ved utforming av infrastruktur og vedlikehold på vegnettet.

I løpet av 2000-tallet innførte samferdselsmyndighetene en rekke målrettede regulatoriske virkemidler som i tråd med nullvisjonen var rettet mot å forebygge og redusere de alvorligste trafikkulykkene. Samferdselsdepartementet innførte ved inngangen til 2000-tallet forbud mot bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring, ny promillegrense på 0,2, prikkbelastningsordningen fra 2004 og nye førerkort- og opplæringsforskrifter fra 2005. De nye læreplanene ga et faglig løft for føreropplæringen med økt fokus på risikoforståelse blant annet gjennom innføring av trafikalt grunnkurs. Statens trafikklærerskole ble høgskole og Høgskolen i Nord-Trøndelag fortsatte med sitt nasjonale ansvar for trafikklærerutdanning innenfor alle førerkortklasser. Gjennom yrkessjåførdirektivet ble det fra 2008 innført krav om yrkessjåførutdanning for førere av tunge kjøretøy. Statens vegvesen utarbeidet i løpet av 2000-tallet nye fartsgrensekriterier, reviderte veg- og skiltnormaler og fra 2009 utprøving av gjennomsnittsmåling av fart mellom to punkter med automatisk trafikkontroll (streknings-ATK).

Antall kontroller rettet mot tungtransporten og overholdelse av kjøre- og hviletid økte med 50 prosent i perioden 2000 til 2005. I løpet av 2000-tallet ble det innført nye kjøretøytekniske krav som underkjøringshindre for lastebiler og krav om ABS-bremser for nye motorvogner og tilhengere over 3 500 kg. Tunnelsikkerhetsforskriften for riksveger trådte i kraft i 2007.

Trafikkopplæring var en naturlig del av trafikksikkerhetsarbeidet på 2000-tallet. I rapporten «Trafikkopplæring – vegen til trafikkforståelse» fra 2003, ga Samferdselsdepartementet en samlet oversikt over status, vurderinger og anbefalinger for styrking av trafikkopplæring i barnehage, skole og lærerutdanning. Skolereformen Kunnskapsløftet trådte i kraft fra 2006, og trafikksikkerhet ble tatt inn som et forpliktende tema med kompetansemål etter 4., 7. og 10. klassetrinn. Trygg Trafikk var en viktig pådriver for trafikkopplæring, og etter oppfordring fra Samferdselsdepartementet utviklet organisasjonen seg til å bli et kompetansesenter for trafikkopplæring i barnehagen, skolen og lærerutdanningen. Barnas trafikklubb ble i 2009 erstattet av nettstedet barnastrafikklubb.no med trafikkspill for barn mellom 3 og 6 år og råd om trafikkopplæring for foreldre. Trygg Trafikk utviklet også nettstedet trafikkogskole.no med interaktiv trafikkopplæring for grunnskolen.

Samferdselsdepartementet prioriterte forskning og kunnskapsutvikling innen trafikksikkerhet, herunder prosjekter som kunne bedre kunnskapsgrunnlaget om de mekanismer som ligger bak trafikantenes atferd. Statens vegvesen innførte fra 2005 en ordning med dybdeanalyser av alle dødsulykker for å få mer informasjon om årsaksfaktorer og sammenhengen mellom disse, og i perioden 2007–2010 gjennomførte etaten et fireårig forskningsprosjekt om høyrisikogrupper i vegtrafikken. Statens havarikommisjon for transport ble i 2005 utvidet med en ny seksjon for vegtrafikk. Formålet var å opparbeide ny kunnskap som kunne brukes som utgangspunkt for tiltak i trafikksikkerhetsarbeidet. Bakgrunnen kan også knyttes til at innføringen av nullvisjonen bidro til at samferdselsmyndighetene i større grad vektla et systemperspektiv på trafikksikkerhet og myndighetenes forpliktelse til å tilby et vegsystem som tilrettelegger for mest mulig sikker atferd.

I St.meld. nr. 16 (2008–2009) Nasjonal transportplan 2010–2019, ble det for første gang tallfestet et etappemål for trafikksikkerhetsarbeidet; årlig antall drepte og hardt skadde skulle reduseres med en tredel innen 2020, sammenliknet med gjennomsnittet for årene 2005–2008. Dvs. fra om lag 1 200 per år til maksimalt 775. Bakgrunnen for innføringen av et tallfestet etappemål var blant annet ønsket om å tydeliggjøre betydningen av at samtlige aktører med ansvar for tiltak med innvirkning på trafikksikkerheten måtte bidra på sine respektive områder. Hovedutfordringen for trafikksikkerhetsarbeidet var nå å oppnå en fortsatt reduksjon av antallet drepte og hardt skadde når mange av de mest kostnadseffektive og mest virkningsfulle tiltakene allerede var tatt i bruk. En av regjeringens viktigste prioriteringer innen trafikksikkerhetsarbeidet var å fremskynde utbyggingen av det høytrafikkerte, ulykkesutsatte stamvegnettet til firefeltsveg med midtdeler, samt å øke bruken av midtrekkverk på ulykkesutsatte to- og trefeltsveger.

I løpet av 2000-tallet utviklet bilbransjen en rekke avanserte aktive førerstøttesystemer, og Euro NCAP utviklet en score også for denne type tiltak. Gjennom EØS-avtalen ble det innført en rekke kjøretøytekniske bestemmelser for et forbedret sikkerhetsnivå, og norske myndigheter deltok aktivt i utviklingen av regelverket. Statens vegvesen utviklet en egen nettside, sikkerbil.no, for å bedre forbrukernes kunnskap om kjøretøyenes

kollisjonsegenskaper med mål om å øke etterspørselen etter de mest sikre bilmodellene.

3.2.6 2010–2015 – Ambisiøs satsing

I 2010 var antallet drepte og hardt skadde i vegtrafikken redusert med om lag 35 prosent siden 1980, og i samme periode hadde trafikken økt med 45 prosent. Reduksjonen gikk vesentlig raskere enn forventet, men trafikkulykkene representerte fremdeles et stort samfunnsproblem og ulykkesrisikoen var betydelig høyere i vegsektoren enn i øvrige transportformer. I Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, la regjeringen til grunn et ambisiøst etappemål om en halvering av årlig antall drepte og hardt skadde innen 2024. Dette innebærer at antallet skal reduseres fra et gjennomsnitt i perioden 2008–2011 på om lag 1 000 i året til 500 eller færre innen 2024. I kommende stortingsmelding Nasjonal transportplan 2018–2029, vil regjeringen fastsette et nytt etappemål for trafikksikkerhet på veg.

I Nasjonal transportplan 2014–2023 er det lagt vekt på å videreføre arbeidet for økt overholdelse av fartsgrensene, fremme økt og riktig bruk av bilbelte og forhindre ruspåvirket kjøring. I meldingen er det videre lagt vekt på en intensivert satsing på å sikre vegnettet og bedre trafikkmiljøet for gående, syklende og kollektivreisende, samt en intensivert og målrettet kontrollvirksomhet, spesielt overfor tunge kjøretøy. Videre er det lagt vekt på å videreutvikle kunnskapsgrunnlaget knyttet til utviklingstrekk i samfunnet som kan påvirke ulykkesutviklingen, og på å videreføre utviklingen av tiltak rettet mot høyrisikogrupper i trafikken. Statens vegvesen har i tråd med dette startet opp et femårig forskningsprogram der fartsrelaterte ulykker og utfordringer knyttet til trafikksikkerhet for gående og syklende er sentrale temaområder.

Med utgangspunkt i etappemålet og satsingsområder har hovedaktørene i trafikksikkerhetsarbeidet utarbeidet Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017. Tiltaksplanen inneholder omtale av aktørenes trafikksikkerhetsarbeid med hovedvekt på innsatsen fra Statens vegvesen, politiet og Trygg Trafikk, samt helse- og utdanningssektoren. Videre presenteres 122 konkrete og faglig forankrede tiltak som hovedaktørene vil gjennomføre i perioden for å nå etappemålet, jf. omtale i kapittel 1.2.3.

Siden 2010 er det innført flere virkemidler for å bidra til styringssystemer som ivaretar trafikksikkerhet i veginfrastrukturen. Gjennom vegsikkerhetsforskriften, som trådte i kraft i 2011, er det innført krav om trafikksikkerhetsmessige konsekvensanalyser, revisjoner, inspeksjoner og sikkerhetsrangering av TEN-T-vegnettet. Formålet er å bedre sikkerheten i veginfrastrukturen gjennom å sette krav til sikkerhetsforvaltning av vegnettet og sikre at trafikksikkerhet integreres i alle faser av planlegging, prosjektering og drift av veginfrastrukturen. Vegtilsynet ble opprettet i 2012 for å påse at Statens vegvesens virksomhet på riksvegnettet utøves på en sikker og hensiktsmessig måte til det beste for trafikantene på vegen. Vegtilsynet utøver et risikobasert tilsyn og skal være en aktiv pådriver for et sikkert vegnett i tråd med nullvisjonen. Gjennom forvaltningsreformen ble om lag 17 000 km riksveg omklassifisert til fylkesveg fra 2010, noe som medførte at en større andel av de alvorligste ulykkene nå skjer på fylkesvegnettet.

Omfanget av ruspåvirket kjøring er en av hovedutfordringene i trafikksikkerhetsarbeidet, det gjelder både promillekjøring og annen ruspåvirket kjøring. Ruspåvirkning var en i gjennomsnitt medvirkende faktor i 21 prosent av dødsulykkene fra 2005–2015. I 2012 ble det innført nye regler relatert til ruspåvirket kjøring, jf. kapittel 4.3.3.

En rekke av aktørene innen trafikksikkerhetsarbeidet gjennomfører egne trafikksikkerhetskampanjer. Statens vegvesens strategi for trafikksikkerhetskampanjer er i større grad blitt rettet mot å gjennomføre et fåtall store kampanjer mot de mest alvorlige ulykkene. I perioden fra 2010 har trøtthet, bilbelte, fart og samspill mellom bilist og syklist vært hovedtemaer. Kampanjene har varighet over flere år og søkes samordnet med økt kontrollvirksomhet fra politiet og Statens vegvesen.

I perioden fra slutten av 2000-tallet og fram til i dag har etablering av møtefri veg hatt høy prioritet i vegpolitikken. Tilrettelegging for lange sammenhengende vegstrekninger med møtefri veg på de mest trafikkerte delene av hovedvegnettet har vært et satsingsområde. I tillegg til bygging av firefeltsveg med fysisk adskilte kjørebaner og midtrekkverk, har etablering av forsterket midtoppmerking fått økt prioritet de senere årene. Forsterket midtoppmerking er et godt supplement til midtrekkverk, da det krever mindre vegbredde, er mindre kostnadskrevende å etablere, og det er dokumentert å gi en betydelig trafikksikkerhetsgevinst ved å redusere antall møteulykker.

Siden regjeringsskiftet i 2013 har regjeringen lagt opp til en høy aktivitet innenfor vedlikehold og vegbygging. Etter flere tiår med økt forfall, blir vedlikeholdsetterslepet redusert for andre år på

rad i 2016. Regjeringenes prioritering har bidratt til at forfallet av vegnettet er stanset tidligere enn det ble lagt til grunn i Nasjonal transportplan 2014–2023. Økt innsats til vegvedlikehold og bedre tilstand på vegnettet bidrar til å sikre god trafikksikkerhet blant annet gjennom bedre kvalitet på vegdekkene og i tunneler. Andelen vegdekker som har bra eller meget bra standard har økt fra 74 prosent i 2013 til 79,9 prosent ved utgangen av 2015.

For driftskontrakter med oppstart fra 2013 er det innført krav til noe høyere standard for vinterdrift, drenering og vegoppmerking. Dette omfatter blant annet krav om kontinuerlig brøyting under snøvær og økte krav til strøing på snø- og isdekke. Innfasingen av ny standard gir bedre trafikksikkerhet.

På investeringssiden prioriteres tiltak som bidrar til reduksjon i antall drepte eller hardt skadde. De senere årene har det vært en sterk økning i bevilgning til veginvestering. Dette fører til flere veger med midtrekkverk og forsterket midtoppmerking. Ved inngangen til 2016 var om lag 910 km riksveg møtefri veg og det var etablert forsterket midtoppmerking på 1 350 km to- og trefelts riksveg.

Regjeringen har videre bidratt til økt oppmerksomhet på tungtransport i trafikksikkerhetsarbeidet. Antall kontroller rettet mot tungtransport, særlig for å kontrollere bremser og vinterutrustning som dekk og kjetting, er mangedoblet siden regjeringsskiftet. Økt målretting av kontrollaktiviteten har gitt en økt objektiv oppdagelsesrisiko og bidrar til at flere forhold avdekkes.

3.3 Dagens trafikksikkerhetssamarbeid

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for trafikksikkerhet på veg. Utover å ivareta eget fagansvar innebærer dette å koordinere trafikksikkerhetsinnsatsen mellom øvrige berørte departementer og samarbeide med andre departementer på aktuelle områder. Innen trafikksikkerhetsområdet samarbeides det både løpende og planmessig på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. I tillegg til samarbeid mellom de ulike forvaltningsnivåene samarbeides det også horisontalt.

Trafikksikkerhetsarbeidet har også tversektorielle samarbeidsfora som Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS). KTS er et uformelt forum for å samordne og sikre en helhetlig virkemiddelbruk i trafikksikkerhetsarbeidet på nasjonalt nivå gjennom gjensidig informasjonsutveksling og diskusjon om arbeidet som gjøres på de enkelte aktørenes område. Utvalget ledes av Samferdselsdepartementet, med deltakelse fra Justis- og beredskapsdepartementet, Vegdirektoratet, Politidirektoratet, Utrykningspolitiet, Helsedirektoratet, Trygg Trafikk og Statens havarikommisjon for transport.

På etatsnivå er det et tett samarbeid mellom de ulike sektorene. Det fremste eksempelet på tverrsektorielt samarbeid på etatsnivå er samarbeidet om Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, jf. omtale i kapittel 1.2.3.

Alle fylker har egne trafikksikkerhetsutvalg, se nærmere omtale i kapittel 4.9.1. Sammensetningen av disse utvalgene varierer i de ulike fylkene, men består gjerne av fylkespolitikere, rådgivende medlemmer fra Trygg Trafikk, politiet og Statens vegvesen. Statens vegvesen har i mange fylker en sekretariatsfunksjon i utvalget.

3.3.1 Aktører innen trafikksikkerhetsarbeidet

Vegmyndighetene

Samferdselsdepartementet har hovedansvaret for oppfølging av regjeringens trafikksikkerhetspolitikk. Gjennom forvaltningsansvar for sentralt regelverk og som infrastruktureier har departementet en rekke virkemidler av betydning for trafikksikkerheten på veg. Departementets ansvar omfatter blant annet oppfølging og samarbeid overfor andre myndigheter og organisasjoner, regelverksutvikling, rammevilkår for vegsektoren, samt etatsansvar for Statens vegvesen, Statens havarikommisjon og Vegtilsynet.

Statens vegvesen

Statens vegvesen er gitt et samlet ansvar for å følge opp nasjonale oppgaver for hele vegtransportsystemet og er Samferdselsdepartementets fagorgan innen trafikksikkerhet. Gjennom sitt sektoransvar overtar ikke Statens vegvesen ansvar eller myndighet andre aktører har, men skal ta initiativ, oppmuntre og støtte de primært ansvarlige slik at sektorens samfunnsbidrag blir best mulig. Staten vegvesen skal i nødvendig utstrekning samarbeide med andre offentlige myndigheter, virksomheter og bransje- og brukerorganisasjoner der dette kan gi samfunnsmessig gevinst ut fra effektiv ressursbruk og brukervennlighet. Innen trafikksikkerhetsområdet har Statens vegvesen ansvar for:

- Planlegging, bygging, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegnettet. Statens vegvesen er underlagt Samferdselsdepartementet og fylkeskommunene i spørsmål knyttet til henholdsvis riks- og fylkesveg.
- Regelverksforvaltning og myndighetsutøvelse etter vegtrafikklovgivningen og veglova.
- Kontroll- og tilsynsvirksomhet på trafikant- og kjøretøyområdet.
- Gjennomføring av førerprøver.
- Utarbeiding av bestemmelser og retningslinjer for vegutforming, vegtrafikk, skilt og oppmerking, arbeidsvarsling, føreropplæring og kjøretøy.
- Egne ulykkesundersøkelser og dybdeanalyser av trafikkulykker med drepte.
- Faglig bistand til politiet i forbindelse med trafikkulykker etter anmodning.
- Utvikling av faglig grunnlag for transportpolitikken.
- Utvikling og gjennomføring av kampanjer.
- Bistand med faglig råd om trafikksikkerhet overfor fylkeskommuner og kommuner.
- Kontroll av varsling og sikring ved arbeid på veg.
- Forskning og utvikling.
- Gi uttalelser til arealplaner.
- Utstede gebyrer.
- Delta i internasjonalt trafikksikkerhetsarbeid.

Statens vegvesen har bred kompetanse og lang erfaring med trafikksikkerhetsarbeid. Denne kompetansen er viktig for å kunne løfte trafikksikkerhetsarbeidet videre og utvikle nye og effektive tiltak. En viktig oppgave er å ha et kritisk blikk på effekten av tiltak som gjennomføres, slik at man kan utnytte offentlige midler på en effektiv måte og være i forkant.

Vegtilsynet

Vegtilsynet fører tilsyn med at Statens vegvesen og utbyggingsselskapet for veg, Nye veier AS, oppfyller sine plikter til å ha og bruke tilstrekkelige og effektive styringssystemer som ivaretar sikkerheten i veginfrastruktur for transport på riksveg. Formålet med arbeidet er å bedre sikkerheten på riksvegnettet i tråd med nullvisjonen og nasjonalt fastsatte mål. Vegtilsynet har siden etableringen i 2012 vært direkte underlagt vegdirektøren, men vil i 2017 bli etablert som eget forvaltningsorgan under Samferdselsdepartementet. Formålet med en slik deling er å legge til rette for et mer uavhengig Vegtilsyn. Som følge av forvaltningsreformen og omklassifiseringen av det øvrige riksvegnettet til fylkeskommunalt vegnett, vil Samferdselsdepartementet vurdere å utvide tilsynets virkeområde til også å omfatte fylkesvegnettet og det kommunale vegnettet.

Statens havarikommisjon for transport

Statens havarikommisjon for transport (SHT) er en offentlig undersøkelseskommisjon med ansvar for å utrede forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av transportulykker innen luftfart, jernbane, vegtrafikk og sjøfart. Innen vegtransport undersøker SHT utvalgte ulykker som involverer ulykker i tunnel, buss eller tungtransport. SHT tar ikke stilling til sivilrettslig eller straffe-rettslig skyld og ansvar, og avgjør selv omfanget av de undersøkelsene som foretas. SHT bidrar til å øke sikkerheten gjennom uavhengige undersøkelser av ulykker der det utarbeides offentlige rapporter og eventuelle sikkerhetstilrådninger.

Justismyndighetene

Justis- og beredskapsdepartementet har den overordnede styringen av politi- og lensmannsetaten. Politidirektoratet (POD) er et forvaltningsorgan underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og har ansvaret for faglig ledelse, styring, oppfølging og utvikling av politidistriktene og politiets særorganer. På straffesaksbehandlingens område skjer dette i samarbeid med Riksadvokaten.

Nullvisjonen og de overordnede prioriteringer og retninger som er angitt i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, samt tiltakene som er angitt i Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg 2014–2017, er førende for justissektorens trafikksikkerhetsarbeid.

Politi- og påtalemyndighet

Fra 1. januar 2016 ble det iverksatt en ny politidistriktsinndeling med 12 distrikter. Den nye inndelingen skal både bidra til en mer enhetlig organisering og gi et godt grunnlag for å utøve en mer effektiv strategisk ledelse av politiet. Polititjeneste på veg ivaretas i dag av politidistriktene og Utrykningspolitiet (UP). Politidistriktene har hovedansvaret innen bynære strøk og UP har hovedansvaret for politiets trafikksikkerhetsarbeid på fylkes- og riksvegnettet.

Av Politidirektoratets strategi for polititjeneste på veg for 2016–2019 fremgår det at politiet har trafikksikkerhet som en av sine hovedoppgaver, og pålegger politidistriktene og Utrykningspolitiet å utarbeide en plan for trafikksikkerhetsarbei-

det som skal innarbeides i årlig virksomhetsplan. Strategien fremholder også at politiet skal initiere samarbeid med andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet.

Politiets innsats følger to hovedspor. For det første den generelle forebyggende innsatsen gjennom synlig tilstedeværelse på vegene, kontroller og overvåkning under ledelse av Politidirektoratet. Denne innsatsen er viktig for å styrke den subjektive oppdagelsesrisikoen. Bekymringen for å bli kontrollert og avdekket dersom man velger å ta risiko, reduserer antall lovbrudd på veg og bidrar derfor til å redusere antall alvorlige ulykker.

Det andre sporet handler om politiets evne til å avdekke lovbrudd på vegen, som følges opp med sikring av bevis, annen etterforskning og straffereaksjoner. Alvorlige trafikklovbrudd er løftet fram som en av seks sakstyper prioritert av Riksadvokaten, jf. Riksadvokatens mål- og prioriteringsskriv 1/2016. For at straffens individuelle og allmennpreventive virkning skal ha den tilsiktede forebyggende effekt, er det en forutsetning at

Boks 3.1 Utrykningspolitiet

Utrykningspolitiet (UP) er et nasjonalt særorgan i politiet og har trafikksikkerhetsinnsats, kriminalitetsbekjempelse på veg og bistand og beredskap som tre kjerneoppgaver. UP kaller oppdraget for «Polititjeneste på vei». UPs viktigste oppgave er å forebygge alvorlige trafikkulykker med drepte og hardt skadde.

UP-sjefen med sentrale leder- og støttefunksjoner, holder til ved hovedadministrasjonen i Stavern i Larvik kommune og har operativt delt landet inn i fem UP-distrikter, tilpasset den nye politidistriktsstrukturen (nærpolitireformen) med 12 politidistrikt. UPs operative ressurser vil i løpet av 2016 også bli mer hensiktsmessig fordelt med hensyn til ulykkesutviklingen og bedre beredskapsstøtte på landevegen og i distrikts-Norge. UP-distriktene ledes av en distriktsleder, og den operative styrken består av ca. 270 innsatspersonell som er innbeordret fra politidistriktene til UP for en periode av inntil seks år. I tillegg til innbeordret personell har UP ca. 30 faste medarbeidere.

De operative ressursene til UP er sentralt tildelt budsjett som sikrer politiinnsats på hovedvegnettet med lik prioritering og standard for politiinnsatsen i hele landet. UP har gjennom kontinuerlig utvikling og forbedringer forbedret kontrollresultatene på vegen. Riktig kompetanse og mer kunnskapsbasert innsats, bruk av ny teknologi og utvikling av mer effektive metoder er viktige faktorer i den positive resultatutviklingen UP har hatt de seneste år.

Kontrollinnsatsen rettes mot aggressiv kjøreatferd, fartsovertredelser, ruspåvirket kjøring og manglende bruk av bilbelte. UPs innsats rettes først og fremst mot risikovillige førere. Blant førere som tar den største risikoen på vegen, finner vi en overrepresentasjon av personer som også begår annen type kriminalitet. Mange av de som forårsaker egen eller andres død i trafikken er allerede kjent av politiet. Gjennom overvåking og kontroll har UP en særlig oppmerksomhet mot mobile kriminelle som benytter vegen til transport av narkotika og annen ulovlig virksomhet.

UP er politiets egen forsterkningsressurs og er en rullende og effektiv beredskapsstøtte for politidistriktene. Fra patruljenes posisjon på landevegen bidrar UP til å redusere responstiden ved akutte hendelser.

UP deltar i og er viktig bidragsyter til norsk politis internasjonale samarbeid på trafikkområdet, jf. kapittel 3.3.2.

Andre nasjonale oppgaver:

- Administrativt ansvar for Politireserven som i dag består av ca. 700 personer
- Kontroll- og forvaltningsansvar for politiets rusinnsats (Nasjonale kontrollenheten)
- Forvaltningsansvar for politiets ANPR-bruk (automatisk nummergjenkjenning)
- Instruksjonsmyndighet for målemetoder for hastighetslovbrudd
- Koordinerer nasjonalt påtalenettverk på trafikkfaget
- Deltar i arbeidet med anskaffelser av nytt trafikkteknisk utstyr
- Deltar i Kontaktutvalget for trafikksikkerhet (KTS)
- Utarbeider årlig trusselvurdering / tilstandsbeskrivelse på veg
- Utarbeider årlig (fag)temahefter som styrker og deler kunnskap om polititjeneste på veg
- Deltar i og understøtter forskningsprosjekter for Folkehelseinstituttet, TØI, Statens vegvesen o.a.
- Administrativt og faglig ansvar for Politiets ATK-senter (fra 1. januar 2017), jf. boks 4.1

politiets straffesaksarbeid er effektivt, holder høy kvalitet og at reaksjonen kommer nært i tid. Ansvaret for dette ligger hos Riksadvokaten.

Det er viktig å ha for øyet at etterforskning av trafikksaker som følge av prinsipper i norsk strafferett, nødvendigvis også vil kunne ha en annen tilnærming og andre hensyn å ivareta sammenliknet med de øvrige etatenes ulike ulykkesundersøkelser.

UP leverte i desember 2015, på oppdrag fra Riksadvokaten, en analyse av politiets etterforskning og straffesaksbehandling av dødsulykker i trafikken, samt trafikkulykker med betydelig personskade. En konklusjon var at politiets etterforskning av alvorlige trafikkulykker er mangelfull, og av for dårlig kvalitet. Rapporten peker videre på en rekke forbedringstiltak som bør vurderes. Riksadvokaten har gitt politiet umiddelbare pålegg om å iverksette tiltak for å redusere påviste avvik. Etter avsluttet høringsrunde vil POD og Riksadvokaten i fellesskap følge opp rapporten videre.

Mange av endringene og tiltakene i nærpolitireformen vil også ha positive følger for politiets arbeid med lovbrudd knyttet til veg og trafikk. Det er blant annet utarbeidet en handlingsplan for løft av etterforskingsfeltet som innebærer økt utdanningstilbud, nasjonale standarder for god fagledelse, arbeidsformer, metodebruk mv. Planen er utarbeidet av POD i samarbeid med Riksadvokaten, og koordineres med det øvrige løpende utviklingsarbeidet som pågår i regi av POD. Ny arbeidsmetodikk utviklet gjennom prosjektet «Politiarbeid på stedet» er under innføring nasjonalt. Målet er innføring av bestepraksis for oppgaver som skal utføres av patruljer på stedet i alle politidistrikt, og innebærer blant annet utvikling av nye arbeidsprosesser som skal sikre støtte fra etterforskningspersonell og lokal påtalemyndighet slik at flest mulig saker kan ferdigstilles så tidlig som mulig.

Det er nedsatt to offentlige utvalg som i 2016–2017 utreder henholdsvis påtalemyndigheten (påtaleanalysen) og politiets særorganer (særorganutredningen). Påtaleanalysen ser på påtalemyndighetens kapasitet, kompetanse samt tiltak for å oppnå en bedre og mer lik oppgaveutførelse for alle deler av landet. Særorganutredningen ser på funksjon og kapasitet for politiets særorganer, herunder hvordan politiets behov og ressurser kan ses i sammenheng og best utnyttes.

Justissektoren er et eksempel på område der det er et godt og løpende samarbeid mellom samferdselsmyndighetene og justis- og politimyndighetene om blant annet kontrollinnsatsen på vegnettet, kampanjevirksomhet, registrering av ulykker og utforming av regelverk.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har forvaltningsansvaret for transport av farlig gods på veg. Transport av farlig gods reguleres av forskrift 1. april 2009 nr. 384 om landtransport av farlig gods (landtransportforskriften). Hovedformålet med forskriften er å forebygge uhell og uønskede tilsiktede hendelser ved transport av farlig gods i Norge. DSB fører tilsyn med virksomhetene som transporterer farlig gods. Blant annet må virksomhetene vurdere hvilke farer og problemer som kan oppstå, og gjennomføre tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå. Alle kjøretøy som transporterer farlig gods må gjennom årlige sikkerhetskontroller hos Statens vegvesen. I tillegg til de faste kontrollene, har både DSB, Statens vegvesen, politiet og tollvesenet myndighet til å kontrollere kjøretøy som transporterer farlig gods på veg.

Helsemyndighetene

Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester til befolkningen. De regionale helseforetakene skal sørge for helsetjenester til befolkingen, herunder akuttmedisinske tjenester ved sykdom, skader og ulykker. Helse- og omsorgsdepartementet har også det overordnede ansvaret for å forebygge skader og ulykker.

I Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014, er det et hovedmål å forbedre den tverrsektorielle skade- og ulykkesforebyggende innsatsen. Strategien er i Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen, forlenget i fire nye år. Blant annet er det lagt vekt på behovet for å styrke samarbeidet på tvers av sektorer og samfunnsområder for å skape et samfunn som fremmer helse og trivsel.

Helsesektoren er i likhet med justissektoren et eksempel på et område med utstrakt løpende samarbeid mellom ulike myndigheter. Samarbeidet med samferdselsmyndighetene gjelder eksempelvis akuttmedisinsk bistand ved ulykker, ulykkesdata og saker knyttet til utforming av regelverk, helsekrav for førerett, fastsetting av faste grenser for ruspåvirkning i trafikken, m.m.

Helsedirektoratet

Helsedirektoratet legger vekt på å fremme lokalt folkehelsearbeid, herunder å forebygge skader og ulykker, og fremme aktiv transport som gange og sykling. Helsedirektoratet samarbeider med Folkehelseinstituttet for å forbedre rapporteringen av skadedata til Norsk pasientregister som inneholder viktig informasjon til bruk i trafikksikkerhetsarbeidet. Videre har Helsedirektoratet ansvar for å utforme veileder til bestemmelser om helsekrav i førerkortforskriften.

Helseklage

Fra 1. januar 2016 er det opprettet et Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten (Helseklage) som blant annet behandler klager over fylkesmannens vedtak i førerkortsaker, jf. førerkortforskriften § 14-1.

Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet bidrar gjennom sin kunnskapsutvikling innen folkehelse, helsetjenester, rusmidler og rettsmedisin også med viktig kunnskap innen trafikksikkerhetsarbeidet, medregnet rettstoksikologiske analyser, helseanalyser og vurderinger av sykdomsbyrde.

Rettsmedisin overføres fra Folkehelseinstituttet til Helse Sør-Øst ved Oslo Universitetssykehus fra 1. januar 2017.

Arbeidsmyndighetene

Arbeids- og sosialdepartementet har ansvar for arbeidsmiljøpolitikken. De siste årene har om lag halvparten av ulykkene med drepte i transportnæringen vært trafikkulykker, og dette tydeliggjør betydningen av en samordning mellom arbeids- og vegmyndighetene.

Arbeidstilsynet

Arbeidstilsynet skal bidra til å forebygge fysiske og psykiske belastninger, arbeidsrelatert sykdom og skader for å hindre utstøting fra arbeidslivet. Arbeidstilsynet samarbeider med Statens vegvesen innen områder som arbeidstidsbestemmelser, teknisk sikkerhet, kjøretøyverksteder og arbeidsulykker. Arbeidstilsynet deltar videre på enkelte av utekontrollene sammen med Statens vegvesen og politiet. Eventuelle reaksjoner fra Arbeidstilsynet blir rettet mot arbeidsgiver.

Utdanningsmyndighetene

Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskolen og videregående opplæring. Departementet fastsetter rammeplan med retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver og læreplaner for grunnopplæringen. Kunnskapsdepartementet har også ansvar for høyere utdanning og forskning. Barnehager og skoler skal organiseres og drives slik at skader og ulykker forebygges. Trafikksikkerhet skal inngå som en naturlig del av dette arbeidet, jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole.

I grunnskolen inneholder fagene naturfag og kroppsøving kompetansemål som er relevante for trafikksikkerhet. I forskrift til opplæringsloven er det fastsatt egne bestemmelser om sikkerhet for elevene, som også omfatter krav til trafikksikkerhet. I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver omfatter fagområdet Nærmiljø og samfunn mål som er relevante for trafikksikkerhet.

Tollmyndighetene

Tolletatens hovedoppgave er å kontrollere gods, reisende og transportmidler inn og ut av landet, herunder å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer og legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer. Tolletaten har en strategisk posisjon på grensen og utfører også kontrolloppgaver for over 20 andre offentlige etater. På vegne av samferdselssektoren utfører Tolletaten blant annet kontroll av krav til dekkutrustning og kontroll av overholdelse av kravet om bruk av obligatorisk bompengebrikke (elektronisk betalingsenhet) for tunge kjøretøyer.

Fra 1. januar 2016 er oppgaver knyttet til innkreving av toll, innførselsmerverdiavgift og særavgifter, samt forvaltning av særavgifter og innførselsmerverdiavgift for registrerte avgiftspliktige virksomheter og motorvognavgifter overført fra Tolletaten til Skatteetaten. Fra 1. januar 2017 overføres forvaltningen av innførselsmerverdiavgift og særavgifter for ikke-registrerte avgiftspliktige.

Tolletaten skal rendyrkes som grenseetat og styrkes for å utnytte den strategiske posisjonen etaten har på grensen til å drive effektiv grensekontroll og vareførselsadministrasjon. Tolldirektoratet har i 2014 gjennomført en utredning om styrking av Tolletatens grensekontroll, herunder forslag om nye virkemidler, nye fullmakter og nye oppgaver. Utredningen anbefalte blant annet at Tolletatens kontrolloppgaver av transportmidler på grensen bør utvides og myndighet til å gjennomføre promillekontroll bør utredes. Nye opp-

gaver som er foreslått på kontrollområdet er: kjøre- og hviletidskontroller og bombrikkekontroll. I tillegg foreslås en utvidelse av etatens kontroll av transport av farlig gods og krav til dekkutrustning. Det pågår et arbeid med å følge opp anbefalingene fra rapporten. Ved innføring av obligatorisk bompengebrikke for tunge kjøretøyer fra 1. januar 2015 fikk Tolletaten myndighet til å kontrollere og gi påbud som gjelder overholdelse av kravet til bruk av brikke.

Kommunale og fylkeskommunale myndigheter

Kommunal- og moderniseringsdepartementet er ansvarlig for plan- og bygningsloven, som omfatter bestemmelser om arealplanlegging. Arealplaner gir mulighet til å påvirke både trafikkmengde, trafikkfordeling, fordeling mellom ulike transportformer og risikonivået på vegnettet. Tiltak innen arealplanlegging har vært en viktig årsaksfaktor til reduksjonen i antallet trafikkulykker i tettbygd strøk siden 1970-tallet.

Fylkeskommunene

Fylkeskommunene har ansvarsområder med stor innvirkning for trafikksikkerhet både som vegmyndighet, ansvarlig for kollektivtrafikk, arealplanlegger og arbeidsgiver. I vegtrafikkloven § 40 a er fylkeskommunene gitt ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket. Fylkeskommunenes rolle er videre omtalt i kapittel 4.9.1.

Kommunene

Kommunene har et stort ansvar for trafikksikkerhet både som vegmyndighet og gjennom sitt ansvar for blant arealplanlegging. Trafikksikkerhet inngår også i kommunenes ansvar som skole- og barnehageeier, og som arbeidsgiver. Kommunene er i folkehelseloven og plan- og bygningsloven gitt et generelt ansvar for å forebygge skader og ulykker lokalt. Kommunenes rolle er videre omtalt i kapittel 4.9.2.

Forsvaret

Forsvaret har ansvar for militær transport av personell på veg, og sammen med soldatenes permisjonsreiser bidrar dette til en stor mengde trafikkarbeid på det offentlige vegnettet. Forsvarets overordnede trafikksikkerhetsarbeid er forankret i langtidsplaner og årlige aktivitetsplaner. Det er opprettet en egen styringsgruppe for trafikksikkerhet der alle våpengrener, de vernepliktiges organisasjoner, Statens vegvesen, politiet, Trygg Trafikk og Autoriserte Trafikkskolers Landsforbund er representert. Forsvaret har et kompetansesenter for vognførerutdanningen, som har hatt stor betydning i arbeidet med å forebygge og redusere omfanget av trafikkulykker i etaten.

Interesseorganisasjoner

Interesseorganisasjoner har en viktig rolle i norsk trafikksikkerhetsarbeid. Gjennom informasjon og påvirkning rettet mot egne medlemmer, utadrettede kampanjer og aksjoner, påvirkning av beslutningstakere og til dels tett samarbeid med offentlige myndigheter, er innsatsen til interesseorganisasjonene av stor betydning. I tillegg til Trygg Trafikk deltok hele 19 interesseorganisasjoner i arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet 2014–2017.

Interesseorganisasjonene har på sine ulike områder bidratt til den positive utviklingen i tallet på drepte og hardt skadde i vegtrafikken. Statens vegvesen har inngått samarbeidsavtaler om trafikksikkerhet med Pensjonistforbundet, Norges Lastebileier-Forbund, Norsk Motorcykkel Union, Norges Taxiforbund, NHO Transport og Trygg Trafikk. Statens vegvesen samarbeider også med en rekke andre trafikksikkerhetsorganisasjoner som blant annet MA – Rusfri Trafikk og Livsstil, som er en aktiv og viktig samarbeidspartner med myndighetene i arbeidet mot rus i trafikken. Et eksempel på et særlig velfungerende samarbeid mellom organisasjonene og samferdselsmyndigheter er samarbeidet mellom motorsyklistenes organisasjon, Norsk Motorcykkel Union (NMCU) og Statens vegvesen. Samarbeidet har gitt betydelige resultater, blant annet ny føreropplæring og en egen motorsykkel- og mopedstrategi med 21 oppfølgingstiltak for å bedre trafikksikkerheten for denne særlig utsatte trafikantgruppen. Også andre organisasjoner som Trygg Trafikk, NAF og Motorsykkelimportørenes Forening (MCF), bidrar aktivt i sikkerhetsarbeidet for denne trafikantgruppen.

3.3.2 Deltakelse i internasjonalt og europeisk trafikksikkerhetsarbeid

Norge er gjennom EØS-avtalen en del av EUs indre transportmarked og dermed pålagt å implementere rettsregler som EU utarbeider på dette området. EU er derfor av stor betydning for trafikksikkerhetsarbeidet i Norge. Norge deltar i ulike arbeidsgrupper og faste komiteer under EU-

Boks 3.2 Trygg Trafikk – et bindeledd mellom det offentlige og det frivillige trafikksikkerhetsarbeidet

Trygg Trafikk har gjennom 60 år vært en viktig pådriver og bidragsyter i det nasjonale trafikksikkerhetsarbeidet. Etter en urovekkende økning i trafikkulykker ble Landsrådet til fremme for trygg trafikk, fra 1971 Trygg Trafikk, opprettet i 1956 etter en tilrådning fra Samferdselsdepartementet. Trygg Trafikk er en landsomfattende, uavhengig organisasjon for det frivillige trafikksikkerhetsarbeidet, og fungerer som et bindeledd mellom frivillige aktører og offentlig myndigheter. Trygg Trafikk arbeider for å oppnå best mulig trafikksikkerhet for alle trafikantgrupper, med særlig vekt på barn og unge. Organisasjonen er et kompetansesenter for trafikkopplæring for barn og unge blant annet gjennom å utarbeide læringsressurser og tilby kursvirksomhet, og fungerer som kunnskapsformidler gjennom veiledning og publikumsservice. Trygg Trafikk har også kampanjevirksomhet knyttet til sikkerhetsutstyr. Gjennom distriktsledere i fylkene har Trygg Trafikk også en sentral rolle i fylkeskommunalt og kommunalt trafikksikkerhetsarbeid. Trygg Trafikk er medlem i Kontaktutvalget for trafikksikkerhet og deltar i arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, både i styringsgruppen og som aktiv bidragsyter i arbeidsgruppen.

TRYGG TRAFIKK

Figur 3.3 Trygg Trafikk

kommisjonen, men har ingen stemmerett ved vedtagelse av nytt regelverk. Norge deltar heller ikke i møtene i EU-parlamentet og Ministerrådet hvor nye lovforslag drøftes. Påvirkning må derfor primært skje i fasen hvor EU-kommisjonen utarbeider forslagene. Det kan skje gjennom fagkomiteene og ekspertgruppene under EU-kommisjonen hvor kommende regelverk diskuteres og utvikles, internasjonale organisasjoner eller gjennom påvirkning av EU-landenes eksperter eller representanter.

En rekke EU-regelverk er av stor betydning for trafikksikkerheten, eksempelvis direktivene om fører- og yrkessjåføropplæring, kjøre- og hviletid for tungtransportsjåfører, tunnel- og infrastruktursikkerhet, intelligente transportsystemer og regelverk knyttet til kjøretøy. Norge deltar som observatør i flere av EUs komiteer og ekspertgrupper, som Tunnelsikkerhetskomiteen, Vegsikkerhetskomiteen, en rekke fagkomiteer innen trafikant- og kjøretøyområdet og EUs Høynivågruppe for trafikksikkerhet. Norge deltar også i EUs arbeid med trafikkulykkesdatabasen CARE.

Internasjonalt samarbeid om trafikksikkerhet er viktig for å utveksle erfaringer, bygge nettverk, dele kunnskap og sette felles mål. Representanter fra Norge deltar i en rekke internasjonale sammenslutninger, med medlemmer fra både offentlig administrasjon og private organisasjoner. Noen eksempler på sentrale internasjonale samarbeidsarenaer er:

- *United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) – Transport* er FNs organ for økonomisk samarbeid i Europa med en permanent arbeidsgruppe innen trafikksikkerhet. Samferdselsdepartementet og Vegdirektoratet deltar.
- *European Transport Safety Council (ETSC)* er en uavhengig organisasjon som arbeider for å redusere antall drepte og skadde i Europa. ETSC utarbeider årlige statusrapporter, «Road Safety Performance Index» (PIN), for EU-/EØS-landene. Vegdirektoratet er representert i styringsgruppen for PIN og deltar i panelet som utarbeider PIN-rapportene.
- *International Road Traffic And Accident Database (IRTAD)* under *International Transport Forum* er en del av Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD). IRTAD utgir årlig statusrapporter om trafikksikkerhet i 32 land. Vegdirektoratet deltar i arbeidsgrup-

pene som arbeider med ulykkesdata og sikkerhet for motorsyklister.

- *European Traffic Police Network (TISPOL)* er en organisasjon med 27 medlemsland. TISPOL er en pådriver for politiets trafikksikkerhetsarbeid i Europa og tilrettelegger for erfaringsutveksling og diskusjon rundt fag- og metodespørsmål. Politidirektoratet og Utrykningspolitiet representerer Norge i TISPOL.
- *National Authorities Working Group on Alkolock (NAWAL)* er et uformelt samarbeid mellom transportmyndigheter i flere europeiske land der også ETSC er representert. NAWAL drøfter problemstillinger og erfaringer knyttet til innføring av alkolås i kjøretøy. Vegdirektoratet representerer Norge i NAWAL, og Samferdselsdepartementet deltar ved behov.
- *Samarbeidsorgan angående Nordiske Trafikksikkerhetsspørsmål (SANT)* er et organ med mandat å drøfte felles nordiske spørsmål knyttet til politiets trafikksikkerhetssamarbeid, utveksle informasjon om ulykkesutviklingen, bestepraksis, ny lovgivning og fag- og metodeutvikling. Politidirektoratet og Utrykningspolitiet representerer Norge i SANT.
- *CIECA* er en internasjonal organisasjon for førerprøvemyndighet som arbeider med spørsmål knyttet til føreropplæring og førerprøve. CIECA er rådgiver for EU-Kommisjonen på dette feltet. Vegdirektoratet og Nord Universitet deltar fra Norge.
- *Nordisk vegforum (NVF)* er et bransjesamarbeid med til sammen 320 medlemmer fra både privat og offentlig sektor. NVF har 16 ulike fagutvalg, herunder et trafikksikkerhetsutvalg der Norge er representert ved Statens vegvesen, Trygg Trafikk og kommuner, samt konsulentfirmaer, forskningsmiljøer og andre interesseorganisasjoner.
- *WHO European Ministry of Health Focal Points for Violence and Injury Prevention* er et nettverk som følger opp World Health Assembly sine resolusjoner på vold, trafikkulykker og forebygging av ulykker med barn. Helsedirektoratet deltar i dette nettverket.

3.3.3 Finansiering av trafikksikkerhetsarbeidet

Nærmest all aktivitet innenfor Statens vegvesens ansvarsområde påvirker trafikksikkerhet, enten direkte eller indirekte. For deler av virksomheten er imidlertid trafikksikkerhet hovedformålet, som nasjonale trafikksikkerhetskampanjer, store deler av kontrollvirksomheten og investeringer innenfor programområde trafikksikkerhetstiltak. Store vegprosjekter bidrar også betydelig til økt trafikksikkerhet.

Drift og vedlikehold av riksvegnettet og Statens vegvesens trafikant- og kjøretøyrettede virksomhet innen kampanje og kontroll finansieres over statsbudsjettet, mens nye veganlegg finansieres både over statsbudsjettet og ved hjelp av brukerfinansiering. Statens vegvesen finansierer i tillegg en del av tjenestene innen trafikant- og kjøretøy gjennom gebyr.

Utbygging i regi av Nye veier AS vil bli finansiert gjennom ordinære bevilgninger i de årlige budsjettproposisjonene, avkastning fra det statlige infrastrukturfondet, brukerfinansiering og en øremerket del av bilavgiftene.

Statens havarikommisjon for transport og Vegtilsynet finansieres begge over statsbudsjettet.

Fylkeskommunene bidrar til trafikksikkerhetsarbeidet gjennom bevilgninger til investeringer, drift og vedlikehold på fylkesvegnettet. De fleste fylkeskommunene har i tillegg en tilskuddsordning for trafikksikkerhetstiltak på kommunale veger. Fylkeskommunene bevilger i ulik grad midler til trafikantrettede tiltak. Gjennom kjøp av transporttjenester i fylket og ansvaret for skoleskyss kan også fylkene sette krav til trafikksikker transport.

Kommunene bidrar til trafikksikkerhetsarbeidet gjennom bevilgninger til investeringer, drift og vedlikehold på det kommunale vegnettet. Kommunen finansierer også barnehager og grunnskoler som er viktige institusjoner i trafikkopplæringen. Kommunene er videre en stor arbeidsgiver som kan inkludere trafikksikkerhet i sitt HMS-arbeid.

Politiets trafikktjeneste på veg, som utføres av både Utrykningspolitiet og politidistriktene, finansieres gjennom statsbudsjettet.

Arbeidstilsynet, Forsvaret og Tolletaten samt de ulike aktørene innen utdanning og helse, bidrar alle til trafikksikkerhetsarbeidet innen sine ansvarsområder. Virksomheten finansieres gjennom offentlige budsjetter uten at det gis særskilt ramme til trafikksikkerhetsarbeid.

Finansieringen av Trygg Trafikk skjer både gjennom statstilskudd og gjennom andre tilskudd og medlems- og salgsinntekter. Statstilskuddet for 2016 utgjør om lag halvparten av Trygg Trafikks inntekter. Finansieringen av øvrige interesseorganisasjoner skjer i hovedsak gjennom medlemsinntekter.

Samferdselsdepartementet forvalter en tilskuddsordning for lokale trafikksikkerhetstiltak, jf. boks 4.10. Formålet er å bidra til å styrke lokalt

trafikksikkerhetsarbeid i regi av kommuner og frivillige organisasjoner mv. Tilskuddsordningen er i 2016 på 4 mill. kroner. I tillegg tildeler departementet prisen «Årets trafikksikkerhetskommune» til en kommune som har utmerket seg i lokalt trafikksikkerhetsarbeid, jf. boks 4.12. Prisen er i 2016 på 1 mill. kroner.

3.4 Oppsummering

Gjennom mange tiår har det vært et bredt anlagt og godt samarbeid mellom ulike offentlige aktører, mellom myndigheter og private aktører, mellom frivillige organisasjoner. Den historiske gjennomgangen viser hvordan trafikksikkerhet har blitt satt på dagsordenen, innføringen av sentrale virkemidler i trafikksikkerhetsarbeidet, samt hvor sentralt samordnet innsats mellom aktørene har vært i arbeidet for økt trafikksikkerhet.

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge kjennetegnes av at mange aktører involveres, både aktører som har trafikksikkerhet som et konkret definert satsingsområde, og der trafikksikkerhet inngår som en mer perifer oppgave, men som støtter oppunder virksomhetens hovedmål. Tiltak i de ulike sektorene kan utvilsomt ha stor innvirkning på trafikksikkerheten uten at tiltaket regnes som et trafikksikkerhetstiltak.

4 Tverrsektorielt samarbeid innen trafikksikkerhetsarbeidet

4.1 Innledning

Mange av de enkle og mest effektive tiltakene for økt trafikksikkerhet på veg er allerede tatt i bruk. Sikkerhetsnivået på veginfrastrukturen er betydelig forbedret gjennom utbedring av ulykkesbelastede punkter og strekninger, samt ved bygging av møtefri veg. Omfanget av atferds- og kjøretøyrettede tiltak er stort og variert.

Trafikksikkerhet må fremdeles ha høy prioritet med nullvisjonen som ett av hovedmålene for transportpolitikken. Hensynet til trafikksikkerhet skal inngå som et sentralt element i prioriteringer og beslutninger. Med et historisk lavt antall trafikkdrepte, men også med store mørketall for antall skadde, blir utviklingen av nye tiltak gjennom bidrag fra andre sektorer av stadig større betydning. Videre reduksjon i antallet drepte og hardt skadde avhenger av en koordinert og omforent innsats fra politi og justismyndigheter, helsemyndigheter, utdanningsmyndigheter, arbeidsmyndigheter og øvrige berørte sektorer. Samspill og dialog med trafikantene, særlig gjennom interesseorganisasjonene, vil være avgjørende for å oppnå den nødvendige felles forståelsen for viktigheten av trafikksikkerhetsarbeidet og de tiltakene som må brukes. Gjennomgangen av trafikksikkerhetsarbeidet i kapittel 3 viser hvor stor betydning samordning av innsatsen til de ulike aktørene innen trafikksikkerhetsarbeidet har hatt. Regjeringen ønsker å bygge videre på denne samarbeidsmodellen. Felles målsetting er en viktig drivkraft for samhandling og samordning, og innen trafikksikkerhetsarbeidet må nullvisjonen være retningsgivende for aktørenes innsats. Felles mål er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre god samhand-

Figur 4.1 Samarbeidskontroll, politiet og Statens vegvesen

Foto: Dag Gjærum, Utrykningspolitiet

Tabell 4.1 Samarbeidsflater innen trafikksikkerhetsarbeidet

Omtalt i kapittel nr.	Fagområde	Sentrale aktører
4.2	Kontroll, håndheving og tilsyn	Politiet, Statens vegvesen, Tolletaten, Arbeidstilsynet og Vegtilsynet
4.3	Helseområdet	Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helsedirektoratet, Statens vegvesen, Politidirektoratet, Folkehelseinstituttet, fylkesmennene og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten
4.4	Trafikkopplæring	Kunnskapsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, Statens vegvesen, Forsvaret, Trygg Trafikk, Nord Universitet, Høgskolen i Oslo og Akershus og interesse- og bransjeorganisasjoner
4.5	Kampanjer og informasjonstiltak	Statens vegvesen, politiet, fylkeskommuner, Trygg Trafikk og andre interesseorganisasjoner, forsikringsbransjen, m.fl.
4.6	Trafikksikkerhet i virksomheter	Statens vegvesen, Arbeidstilsynet, Standard Norge, Trygg Trafikk og andre interesseorganisasjoner.
4.7	Intelligente transportsystemer – ITS	ITS-Norge og Statens vegvesen.
4.8	Økonomiske insentiver rettet mot trafikantene	Finansdepartementet, Finans Norge og forsikringsbransjen.
4.9	Trafikksikkerhetsarbeid i fylker og kommuner	Fylkeskommuner og kommuner, Fylkenes trafikksikkerhetsutvalg, Statens vegvesen, Trygg Trafikk og Skadeforebyggende forum.
4.10.1	Registrering av ulykkesdata	Politiet, Statistisk sentralbyrå, Statens vegvesen, helsemyndighetene, helsevesenet, Arbeidstilsynet og forsikringsbransjen.
4.10.2	Ulykkesundersøkelser	Statens havarikommisjon for transport, Statens vegvesen, politiet og helsevesenet.
4.11	Kunnskapsutvikling, forskning og utvikling	Folkehelseinstituttet, forskningsinstitutter, universitet og høgskoler, Statens vegvesen, andre etater, m.fl.

ling og samordning av innsatsen. I dette kapittelet vil utfordringer og muligheter for samordning innen ulike deler av trafikksikkerhetsarbeidet omtales.

Det er i dag et utstrakt samarbeid mellom mange aktører i trafikksikkerhetsarbeidet, og tabell 4.1 gir en oversikt over de sentrale aktørenes samhandling innen ulike fagområder.

4.2 Kontroll, håndheving og tilsyn

Regjeringen ser det som en viktig oppgave å beskytte trafikantene mot konsekvensene av ulovlig atferd og virksomhet i transportsektoren. Kontrollinnsats og risikobasert tilsynsvirksomhet bidrar til å luke ut trafikanter og virksomheter som ikke overholder gjeldende regelverk, og har samtidig preventiv effekt. En rekke regelverk bidrar på ulike måter til trafikksikkerhet. Spesielt gjelder dette for aktører i transport-, føreropplærings- og verkstedbransjen. Kontroll- og tilsynsvirksomheten bidrar til å forebygge og avdekke ulovlig aktivitet og er avgjørende for økt overholdelse av det samlede regelverket aktørene er forpliktet til å etterleve. Med begrensede ressurser må denne virksomheten innrettes effektivt, dvs. være risikobasert og slik rettes mot de forhold

som utgjør høy risiko for den totale trafikksikkerheten. Regjeringen legger til grunn at kontroll-, håndhevings- og tilsynsvirksomheten skal målrettes ytterligere.

Sentrale aktører innen kontroll, håndheving og tilsyn av vegtrafikkrelaterte forhold er politiet, Statens vegvesen, Tolletaten, Arbeidstilsynet og Vegtilsynet, jf. tabell 4.2. I tillegg fører fylkesmannen tilsyn med fastleger og spesialisthelsetjenesten som utstedere av helseattest for førerkort, jf. omtale i kapittel 4.3.1.

Regjeringen vil tilrettelegge for at kontroll-, håndhevings- og tilsynsressursene blir utnyttet mest mulig hensiktsmessig og at innsatsen målrettes for å gi best effekt for trafikksikkerheten. Slik målretting vil også gi effekt for andre relevante hensyn, som eksempelvis like konkurransevilkår.

Trafikkprognoser viser en betydelig høyere forventet trafikkvekst for tunge kjøretøy enn for lette kjøretøy, jf. omtale i kapittel 2.5.2. Tunge kjøretøy har lavere ulykkesrisiko enn lette kjøretøy, men ulykker med tunge kjøretøy medfører ofte mer alvorlig skadeomfang på grunn av vekt- og masseforskjeller. Statens vegvesens ulykkesanalyser viser at vektforskjellen mellom tunge og lette kjøretøy var medvirkende årsak i 25 prosent av ulykkene med drepte i perioden 2005–2015. Regjeringen vil fortsatt prioritere kontroll og tilsyn med transportnæringen for å bidra til økt trafikksikkerhet og bedre konkurransevilkår i næringen.

I tillegg til utekontroll langs veg, bidrar en rekke kontroll- og tilsynsaktiviteter til økt trafikksikkerhet. Eksempler på dette er tilsyn med trafikkskoler og læresteder, verksteder og transportbedrifter, samt kontroll med arbeidsvarsling ved arbeid på eller ved en veg og tilsyn med arbeidsgivere og oppdragsgivere innen transportsektoren. Et samlet regelverk gir rammebetingelser for et godt trafikksikkerhetsarbeid i den enkelte virksomhet.

4.2.1 Kontrollvirksomhet overfor trafikantene

Politiets kontroll er først og fremst rettet mot hastighetsovertredelser og annen aggressiv kjøreatferd, samt mot ruspåvirket kjøring og manglende bruk av verneutstyr. Politiets hovedfokus er med andre ord rettet mot kjøreatferden. I tillegg avdekker politiets generelle kriminalitetsbekjempelse

Figur 4.2 Tungbilkontroll i regi av Statens vegvesen

Foto: Hans Christian Østrem, Statens vegvesen

Tabell 4.2 Oversikt over de ulike etatenes kontroll- og tilsynsoppgaver

Kontrolltype	Politi	Toll-etaten	Statens vegvesen	Arbeids-tilsynet	Veg-tilsynet	Helse-sektoren	Samarbeids-områder
Kontroller relatert til kjøretøy og last							
Dokumentkontroll av vognkort, løyver og tillatelser	x	x	x				x
Teknisk kjøretøykontroll av bremser, styring, mv.	x		x				x
ADR-kontroll	x	x	x				x
Kontroll av lastsikring	x	x	x				x
Kabotasjekontroll	x		x				x
Dekk- og kjettingkontroll (vinterutrustning)	x	x	x				x
Bombrikkekontroll (kjøretøy over 3,5 t)	x	x	x				x
Periodisk kjøretøykontroll (EU-kontroll)			x[1]				
Kontroller relatert til fører							
Dokumentkontroll av førerkort, kjøreseddel mv.	x		x				x
Bilbeltekontroll og kontroll av verneutstyr	x		x				x
Kontroll av ulovlig bruk av håndholdt mobiltelefon	x		x				
Fartskontroll	x						
Kontroll av rus, alkohol, narkotika og medikamenter	x						
Kontroll av annen trafikkfarlig atferd	x						
Kontroll av kompetansebevis	x		x				x
Kjøre- og hviletidskontroll	x		x				x
Kontroll av helsekrav til førerkort			x			x	x
Tilsyn og kontroll relatert til virksomheter							
Tilsyn med trafikkskoler og kurs-arrangører innen føreropplæring			x				
Tilsyn med verksteder			x	x			
Kjøre- og hviletidskontroll	x		x				x
Tilsyn etter forskrift om arbeidstid for sjåfører og andre innen veg-transport			x	x			
Tilsyn med transportvirksomheter (krav i arbeidsmiljøloven)				x			
Tilsyn med Statens vegvesen og Nye Veier AS					x		

[1] Periodisk kjøretøykontroll utføres av private kontrollorganer på vegne av det offentlige. Statens vegvesen fører tilsyn med kontrollorganene.

mange lovbrytere som har en høyere risikovillighet enn normalsjåføren. Mange kjører uten førerkort og benytter kjøretøyet som en del av sin kriminelle virksomhet. Kriminelle er også overrepresentert i alvorlige trafikkulykker jf. Utrykningspolitiets temahefte nr. 2/2009.

Både Politiet og Statens vegvesen utfører kontroller av trafikanters bruk av verneutstyr.

Betydningen av økt synlig tilstedeværelse på veg

TØI har vurdert utviklingen i oppdagelsesrisiko for vegtrafikkovertredelser. Rapporten viser at den objektive oppdagelsesrisikoen er redusert for fartsovertredelser og for brudd på kjøre- og hviletidsbestemmelsene (TØI-rapport 1361/2014). Ut fra disse overtredelsenes alvorlighet, og da særlig betydningen av for høy fart som utløsende eller medvirkende ulykkesårsak, er dette bekymringsfullt.

Håndhevingsmyndighetenes tilstedeværelse på vegen påvirker trafikantenes subjektive oppdagelsesrisiko uavhengig av kontrolltype. Et tverretatlig samarbeid om utekontroll kan på ulike måter bidra til økt synlig tilstedeværelse på vegnettet i perioder med stor trafikk og/eller i spesielt ulykkesutsatte perioder.

TØI har på oppdrag fra Statens vegvesen beregnet hvor mye antall drepte og hardt skadde kan reduseres gjennom ulike tiltak, herunder kontrolltiltak (TØI-rapport 1417/2015). Beregningene er hypotetiske og viser blant annet hvilken effekt en tidobling av ulike kontrolltiltak vil kunne få. TØI konkluderer med at kontrolltiltakene med størst potensiale for reduksjon i antall drepte og hardt skadde er promillekontroll, fartskontroll og bilbeltekontroll. Tidobling av promillekontrollen er beregnet å gi en nedgang på femten drepte per år, tidobling av fartskontroll er beregnet å gi en nedgang på ti drepte per år og en tidobling av bil-

Figur 4.3 Fartskontroll

Foto: Dag Gjærum, Utrykningspolitiet

Boks 4.1 Politiets ATK-senter

Bruken av punkt-ATK og streknings-ATK er et samarbeid mellom Statens vegvesen og politiet. Statens vegvesen har ansvaret for etablering av og drift og kontroll av måleutstyret. Politiet er ansvarlig for iretteføring av overtredelsene.

Regjeringen foreslo i Statsbudsjettet for 2005 (St.prp. nr. 1 (2004–2005)) at det skulle etableres en sentral enhet for behandling av trafikksaker som følge av automatisk trafikkontroll (ATK) i siviltjenesteadministrasjonen i Hustad leir i Fræna kommune, Møre- og Romsdal. Enheten ble organisert som en driftsenhet i Nordmøre- og Romsdal politidistrikt, nå Møre og Romsdal politidistrikt og fikk navnet Politiets ATK-senter.

Det arbeides nå med å overføre det administrative og faglige ansvaret for Politiets ATK-senter fra Møre og Romsdal politidistrikt til Utrykningspolitiet fra 1. januar 2017.

En slik administrativ overføring til UP forventes å gi bedre forutsetninger for en styrket og samordnet ledelse av politiets fartskontrollvirksomhet. En mer sentral tilhørighet for ATK-senteret vil være hensiktsmessig, da senteret har arbeidsoppgaver for hele politi-Norge. Dette omfatter i stor grad rådgivning og drift av automatisk fartskontroll, samt utstedelse av forenklede forelegg/førerkortbeslag. En sammenslåing med UP vil gi styrket fag- og metodeutvikling, samt teknologiutvikling innen politiets fartskontrollvirksomhet. Det vil også gi bedre nasjonal kunnskapsbasert og samordnet fartskontrollaktivitet med høy kvalitet og bedre grunnlag for likebehandling av sakene. Samordningen av ressursene vil også medføre at mobile (politipatruljer) og stasjonære (ATK) fartskontroller utnyttes mer effektivt for å forebygge og oppklare fartslovbrudd. ATK vil ellers være en integrert del av trafikksikkerhetsarbeidet som utføres av politiet, og annet trafikksikkerhetsarbeid kan koordineres opp mot bruken av dette utstyret.

Det er etablert en «gjengangergruppe» ved ATK-senteret. Disse arbeider med å samle forhold på utenlandsregistrerte kjøretøy (ofte tunge kjøretøy), som gjentatte ganger er registrert med for høy hastighet forbi ATK-kontrollpunkt. Dette er kjøretøy som er registrert i utlandet og hvor det er vanskelig å finne frem til eier og ikke minst fører. Registreringsnumrene på disse kjøretøyene blir overført til UPs ANPR-utstyr som etterlyste kjøretøy. Når kjøretøyene senere påtreffes av en UP-patrulje med slikt utstyr, er det mulig å hente opp de gamle sakene for å se om det er samme sjåfør som tidligere er registrert. Dette arbeidet har allerede ved flere anledninger ført til at kjøretøy er stanset og førerne har fått store bøter, ofte i tillegg til tap av førerett i Norge.

Det er også startet et arbeid mellom Statens vegvesen og Politidirektoratet for å effektivisere ATK-arbeidet, fra overtredelsene avdekkes og bildet tas, til iretteføring av det straffbare forholdet. Etablering og vedlikehold av anleggene vil fortsatt være Statens vegvesens ansvar.

- Det er mer enn 180 millioner passeringer av aktive ATK-punkt og ATK-strekninger i året.
- Totalt blir det avdekket ca.150 000 til 160 000 ATK-overtredelser i året.
- ATK-senteret behandler i dag mellom 100 000 og 120 000 av disse, som utgjør om lag to tredjedeler av alle ATK-sakene i landet. De øvrige behandles ved politidistriktene.
- Politiets ATK-senter har i dag 25 ansatte.

beltekontroll er beregnet å gi en nedgang på tre drepte per år. Selv med en mer realistisk økning ligger det dermed et betydelig potensiale for økt trafikksikkerhet gjennom økt kontrollomfang, og da særlig rettet mot risikoatferd. Økt kontrollomfang avhenger av ressursprioritering og utvikling av mer effektive kontrollmetoder- og verktøy, men også av et utstrakt tverretatlig samarbeid.

I Tolletatens rapport om styrking av etatens grensekontroll er kontroll av kjøre- og hviletidsbestemmelser og promille foreslått som nye oppgaver. Dette er nå til vurdering.

4.2.2 Kontrollvirksomhet rettet mot tungtransportnæringen

Statens vegvesen og politiet er sentrale aktører i kontrollvirksomheten rettet mot tungtransportnæringen. Begge etater har myndighet på alle områder som vedrører kontroll av tunge kjøretøy og gjennomføring av transport. Bilbelte kontrolleres av både Statens vegvesen og politiet. Politiet har i tillegg myndighet til å kontrollere forhold knyttet til trafikantatferd som blant annet fart og rus. Politiet og Statens vegvesen har begge hjemler til å utstede gebyr for mindre alvorlige brudd

på vegtrafikklovgivningen, men det er kun politiet som kan ilegge forenklet forelegg og forelegg for vegtrafikkovertredelser.

Statens vegvesen har særlige kontrollører for tungtransport og faste kontrollstasjoner for denne virksomheten. Totalt har etaten om lag 180 tungbilkontrollører og 51 faste kontrollstasjoner fordelt på de fem regionene. Disse stasjonene muliggjør effektiv teknisk kontroll og vektkontroll gjennom automatisk skilting av kontroll og ved bruk av ANPR (Automatisk nummergjenkjenning) for utvelgelse av kontrollobjekter. Dette er ressursbesparende sammenlignet med manuell stans av kjøretøy for kontroll. I tillegg til de faste kontrollstasjonene, gjennomfører Statens vegvesen mobile kontroller langs vegen ved hjelp av egne tjenestebiler beregnet og utstyrt for kontroll av tunge kjøretøy.

Utrykningspolitiets tungbilpatruljer gjennomfører kontrollinnsats rettet mot tyngre kjøretøy med fokus på atferd og kjøre- og hviletid. I tillegg kontrolleres også transport av farlig gods (ADR), lastsikring og kabotasjetransporter. Utrykningspolitiet har ikke egne kontrollstasjoner, men kontrollører betjener egne tjenestebiler beregnet og utstyrt for denne type kontroll. Tjenestebilene har, til forskjell fra tjenestebilene til Statens vegvesen, utrykningsstatus og kan dermed også benyttes til å stanse kjøretøy i fart for kontroll og til å innhente kjøretøy som forsøker å unndra seg kontroll.

Tolletaten har myndighet til å kontrollere bompengebrikke og vinterutrustning, men gjennomfører i dag få kontroller. Arbeidstilsynet kontrollerer arbeidstid og oppfølging av arbeidsforhold i transportvirksomheter som en del av sin ordinære virksomhet, og har siden 1. januar 2016 også håndhevet allmenngjøring av tariffavtale for godstransport langs veg.

Den samlede innsatsen av utekontroll rettet mot tunge kjøretøy bidrar til økt overholdelse av regelverk som er svært viktig for trafikksikkerheten. Kvaliteten og omfanget av kontroll av kjøretøyets tekniske stand, riktig lastfordeling og overholdelse av kjøre- og hviletid er avgjørende for å bidra til trafikksikker tungtransport på veg. TØIs gjennomgang av internasjonal forskning ved revisjon av Trafikksikkerhetshåndboken tyder på at utekontroll på veg, eller økning av kontrollhyppigheten, bidrar til å redusere ulykkestallene, og at effekten er større for tunge kjøretøy enn for lette kjøretøy. Samferdselsmyndighetene har i økende

Figur 4.4 Kontroll av vinterutrustning

Foto: Håkon Aurlien, Statens vegvesen

grad prioritert kontrollvirksomheten overfor tungtransporten og har iverksatt en rekke tiltak for å effektivisere, intensivere og målrette innsatsen.

Omfanget av ulovligheter innen trafikant- og kjøretøyområder er økende. Eksempler på dette er forfalskning av rettighetsdokumenter, ulovlig verksteddrift og ulike former for transportkriminalitet som ulovlig kabotasje, brudd på regelverk om arbeidsforhold og lønn, juks og manipulering av fartsskrivere, brudd på kjøre- og hviletidsreglene m.m. For kjøretøy er teknisk manipulering og bytte av identitet og kloning aktuelle utfordringer. Det er lav risiko for å bli oppdaget, relativt lavt straffenivå og stor mulighet for fortjeneste. Aktiviteten har konsekvenser for trafikksikkerhet, men også for konkurransevilkår, forbrukerrettigheter, skatter og avgifter, arbeidsmiljøloven m.m. Statens vegvesen har våren 2016 etablert en midlertidig enhet med formål å forebygge og avdekke samfunnsskadelig og kriminell aktivitet innen trafikant- og kjøretøyområdet. Enheten vil i dette arbeidet samarbeide med andre offentlige etater og næringsaktører som Arbeidstilsynet, politiet, NAV, toll- og skattemyndigheter, Finans Norge, NLF, NHO Logistikk, Norges bilbransjeforbund, Bilimportørene m.fl.

Flere av kontrollaktivitetene overfor transportbransjen utføres i dag av etater og aktører med trafikksikkerhet som en mer perifer oppgave. Det varierer derfor i hvilken grad kontrollvirksomhet overfor transportbransjen prioriteres. Dette medfører både at oppgaver det kunne være ønskelig å samarbeide om ikke blir prioritert, og at kompetansen på området ikke er tilstrekkelig. Den teknologiske utviklingen, herunder muligheten for bruk av digitale fartsskrivere og om noen år, smarte fartsskrivere, elektronisk rapportering for næringsdrivende og andre elektroniske løsninger, medfører at behovet for informasjonsutveksling mellom offentlige myndigheter og utvikling av særlig kompetanse blir stadig mer aktuelt.

Kontrollvirksomheten vil også bli styrket ved implementeringen av EUs omfattende kjøretøykontrollpakke. Hovedformålet er å styrke trafikksikkerheten og redusere utslipp som skyldes dårlig vedlikehold av kjøretøy, samt å bidra til bedre konkurransevilkår gjennom skjerpede og harmoniserte kontrollbestemmelser. Kjøretøykontrollpakken omfatter innskjerpet regelverk for periodiske kjøretøykontroller (direktiv 2014/45/EU) og tekniske vegkantkontroller (direktiv 2014/47/EU), samt endringer i vognkortdirektivet (direktiv 214/46/EU). Direktiv 2014/47 om teknisk kontroll av nyttekjøretøy langs veg, har som formål å redusere kostnader og forsinkelser ved å effektivisere kontrollene langs veg. Kontrollkravet utvides til også å omfatte visse høyhastighetstraktorer. Det innføres et risikobasert kontrollregime som skal bidra til mer målrettet kontrollvirksomhet mot transportforetak med dårlig sikkerhetshistorikk.

Strategi for økt samarbeid mellom kontrollmyndighetene innen vegtransporten

Statens vegvesen og politiet har over flere år hatt tett samarbeid innen trafikksikkerhetsarbeidet, herunder på kontrollsiden. Samarbeidet mellom Skatteetaten, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Tolletaten, Arbeidstilsynet og Statens vegvesen er formalisert gjennom samarbeidsavtaler. Graden av samarbeid varierer. Der det er etablert et lokalt operativt samarbeid, fungerer dette godt ved at flere etater gjennomfører felles kontroller og at utvelgelse til kontroll baseres på kunnskap fra de ulike etatene.

Tverrsektorielt samarbeid gir synergieffekter, et eksempel på dette er samarbeidsgruppen som er opprettet mellom Arbeidstilsynet, Statens vegvesen, Tolletaten, Skatteetaten og politiet. Formålet med gruppen er å utvikle et mer effektivt, formalisert og forsterket samarbeid mellom etatene på transportområdet, herunder å utarbeide en felles koordinert kontrollstrategi. En samordnet kontrollstrategi bidrar til økt forståelse og kunnskap mellom aktørene i tillegg til mer effektivitet og kvalitet på de enkelte kontrollene. Gjennom samarbeidet har etatene gjennomført felles aktiviteter der flere forhold kan kontrolleres samtidig. Samarbeidsgruppen vil utarbeide en rapport med forslag til tiltak og virkemidler.

Styrket dialog og samarbeid mellom kontrollmyndighetene kan bidra til økt oppmerksomhet på trafikksikkerhet. Det er gjort et betydelig arbeid i å utarbeide en nasjonal veileder for informasjonsdeling mellom kontrolletater som Skatteetaten, Tolletaten og NAV, politiet og det private næringslivet for å bekjempe kriminalitet. Dette bør vurderes fulgt opp gjennom utarbeiding av en lignende veileder fra Statens vegvesen overfor tungbilnæringen. Videre kan økt gjennomføring av felles kontroller med flere etater gi betydelig gevinst i enkeltsaker ettersom virksomheter som driver ulovlig aktivitet ofte er i flere etaters søkelys. Økt informasjonsutveksling og felles kontroller vil bidra til økt effektivisering og mer risikobasert oppfølging fra offentlige myndigheter.

Stortinget har i anmodningsvedtak nr. 321 (2015–2016) anmodet regjeringen om å vurdere

en samordning av arbeidet med tungbilkontroll etter modell fra andre europeiske land for en styrket innsats mot transportkriminalitet. Regjeringen legger i denne meldingen til grunn en styrket tverretatlig dialog og økt samarbeid mellom Statens vegvesen og øvrige kontrollmyndigheter, og vil utrede muligheten for tverretatlige tungbilteam. Regjeringen vil komme tilbake til Stortinget med saken på egnet måte.

4.2.3 Tilsyn med transportvirksomheter

Arbeidstilsynet fører tilsyn med virksomhetenes systematiske HMS-arbeid, som risikovurdering og planer for tiltak, opplæring av medarbeidere og vedlikehold av utstyr. Dette er forhold som i stor grad påvirker trafikksikkerheten. Tilsynet har i perioden 2015–2016 intensivert innsatsen rettet mot gods- og turbilbransjen både i form av veiledning og tilsyn, med særlig fokus på at avsendere, speditører, leverandører, oppdragsgivere og andre ledd i transportkjeden medvirker til at forskrift om arbeidstid for sjåfører og andre innenfor vegtransport følges.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fører tilsyn med transport av farlig gods (ADR). Etter forskrift om landtransport av farlig gods er både avsender, transportør og mottaker av denne type gods pålagt sikkerhetsansvar for transporten.

States havarikommisjon for transport er en uavhengig undersøkelsesmyndighet for transportulykker. Formålet med undersøkelsene er å utrede forhold som antas å ha betydning for forebyggelsen av transportulykker. Prioritering i omfang og ressursbruk gjøres ut fra forventet lærings- og sikkerhetsgevinst, og undersøkelsene retter seg mot både operativt, organisatorisk og lovregulerende nivå. Undersøkelsene dokumenteres gjennom en offentlig rapport med beskrivelse av hendelsesforløp og årsaksfaktorer, hvor det eventuelt også gis sikkerhetstilrådninger. Havarikommisjonen er en naturlig samarbeidsaktør for kontroll- og tilsynsmyndighetene da deres kunnskap og kompetanse kan bidra til valg av nye tilsynsemner og fokusområder.

Statens havarikommisjon for transport har påvist at ulykker kunne vært unngått ved større oppmerksomhet på sikkerhet fra de som tilrettelegger og organiserer transportoppdrag. I flere av undersøkelsene som involverer godstransportselskaper har havarikommisjonen påvist manglende fokus på sikkerhet i bedriftene og tilrådet krav om økt sikkerhetsstyring og bedre intern

Figur 4.5 Godstransport på veg

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

oppfølging i virksomhetene. Statens havarikommisjon erfarer at rapportene har påvirket til endring av interne rutiner og sikkerhetsstyringssystemer. Dette viser at tilsynsaktivitet er et viktig virkemiddel i trafikksikkerhetsarbeidet. Videre omtale av trafikksikkerhet i virksomheter finnes i kapittel 4.6.

4.2.4 Tilsyn med virksomhet på riksveg

Vegtilsynet fører tilsyn med at Statens vegvesen og utbyggingsselskapet Nye Veier AS oppfyller sine plikter til å ha og bruke tilstrekkelige og effektive styringssystemer som ivaretar sikkerheten i veginfrastruktur for transport på riksveg. I tillegg til Vegtilsynet har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Riksrevisjonen og Arbeidstilsynet oppgaver knyttet til vegeiers oppfølging av sikkerhetskrav. Samarbeid om metodiske spørsmål og samordning av kontroller og tilsynsaktiviteter mellom disse aktørene kan være hensiktsmessig ut fra et sikkerhetsperspektiv og et effektiviseringsperspektiv.

Tilsyn med tunnelsikkerhet er et område der samarbeid mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Riksrevisjonen og Vegtilsynet kunne bidratt til et mer helhetlig tilsyn der flere sikkerhetsmessige forhold ble dekket. Videre kan funn Arbeidstilsynet avdekker på HMS-området være en indikator for manglende sikkerhetssystem og et innspill til Vegtilsynets tilsynsprogram og risikovurderinger.

4.3 Helseområdet

Helseområdet involverer flere tema innen trafikksikkerhet, og flere departementer og underliggende etater. Hovedaktører er Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Helsedirektoratet, Statens vegvesen, politiet, Folkehelseinstituttet, fylkeskommunene, fylkesmennene og helsetjenesten. Helseområdet har en rekke utfordringer relatert til trafikksikkerhet, hvorav flere vil bli ytterligere aktualisert ved en økende andel eldre og økt bruk av sykkel og gange. Et velfungerende samarbeid mellom berørte etater, og mellom etatene og helsevesenet, er derfor av stor betydning i trafikksikkerhetsarbeidet.

Figur 4.6 Tunnel på E6

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

I 2009 la regjeringen fram en nasjonal strategi for perioden 2009–2014 om forebygging av ulykker som medfører personskade. Helsedirektoratet har ledet en tverrsektoriell arbeidsgruppe som følger opp mål og tiltak i denne strategien. Regjeringen mener likevel at det er flere samarbeidsarenaer som kan styrkes, og dette gjelder særskilt utfordringer knyttet til helsekrav til førerrett, eldre trafikanter, rus og selvvalgte ulykker i trafikken.

4.3.1 Helsekrav til førerett

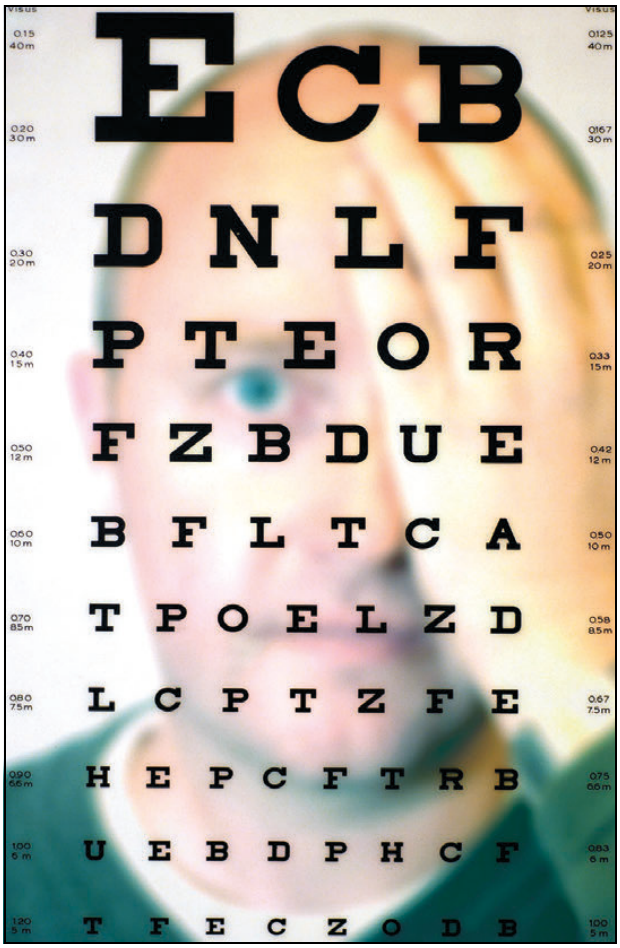
Det er avgjørende for trafikksikkerheten at førerne har god nok helse til å kjøre trafikksikkert. Flere av folkesykdommene kan ha innvirkning på kjøreevnen. Forvaltningen av helsekrav til førerett er et saksfelt som krever et tett samarbeid mellom de ulike aktørene for å gjennomføre og forvalte rettsreglene på en god og korrekt måte.

I Norge reguleres førerkortområdet gjennom vegtrafikkloven og førerkortforskriften. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å gjennomføre EUs regelverk på førerkortområdet, inkludert reguleringen av helsekrav. Direktiv 2006/126/EF (tredje førerkortdirektiv) regulerer førerkortutstedelse innenfor hele EU/EØS-området og fastsetter medisinske minstekrav som føreren må oppfylle for å få førerett. Kunnskapen om medisinske tilstander med innvirkning på førerens evne til trafikksikker kjøring er i konstant utvikling. Helsedirektoratet har utarbeidet norske helsekrav ut fra EUs minstekrav, og disse er fastsatt i førerkortforskriftens vedlegg 1.

Forvaltningen av helsekravene forutsetter et samarbeid mellom førerkortinnehaveren/-søkeren, behandlende lege, spesialisthelsetjenesten, trafikkstasjonene, fylkesmennene og politiet. I tillegg vil både Vegdirektoratet, Politidirektoratet, Helsedirektoratet og Nasjonalt klageorgan for helsetjenesten kunne bli involvert i behandling av klager på enkeltvedtak i førerkortsaker. Dagens forvaltningssystem er komplekst og skiller mellom å utstede og fornye førerkort og å tilbakekalle føreretten, der det er forskjellige etater som har ansvar og forskjellig saksgang. Helsedirektoratet, Vegdirektoratet og politiet vil i et eget prosjekt fra 2016 gjennomgå de ulike aktørenes roller og samhandling.

Figur 4.7 Legemidler

Foto: Rebecca Ravneberg, Helsedirektoratet



Figur 4.8 Helsekrav til førerett omfatter bl.a. syn

Foto: Jens Sølvberg, Samfoto

4.3.2 Eldre i trafikken

Antall eldre vil øke betraktelig i tiden framover, og veksten vil være særlig stor i aldersgruppen 75+, jf. omtale i kapittel 2.5.1. Eldre vil fremover ha bedre helse og følgelig også ønske om å være mer aktive og mobile. Ulykkesrisikoen øker vesentlig for trafikanter over 75 år, særlig for eldre bilførere og eldre gående.

Trafikksikkerhetsinnsatsen overfor eldre trafikanter vil i hovedsak være rettet mot tre sentrale områder: opprettholde nødvendig kompetanse som bilfører, krav og prosesser knyttet til førerett og sikkerhet for eldre fotgjengere. Det er behov for å videreføre og forsterke samarbeidet mellom offentlige etater og interesseorganisasjoner for å utforme og gjennomføre riktige tiltak. Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Statens vegvesen la i 2015 fram rapporten «Eldre og førerkort», som vil bli fulgt opp av aktørene.

4.3.3 Ruspåvirket kjøring

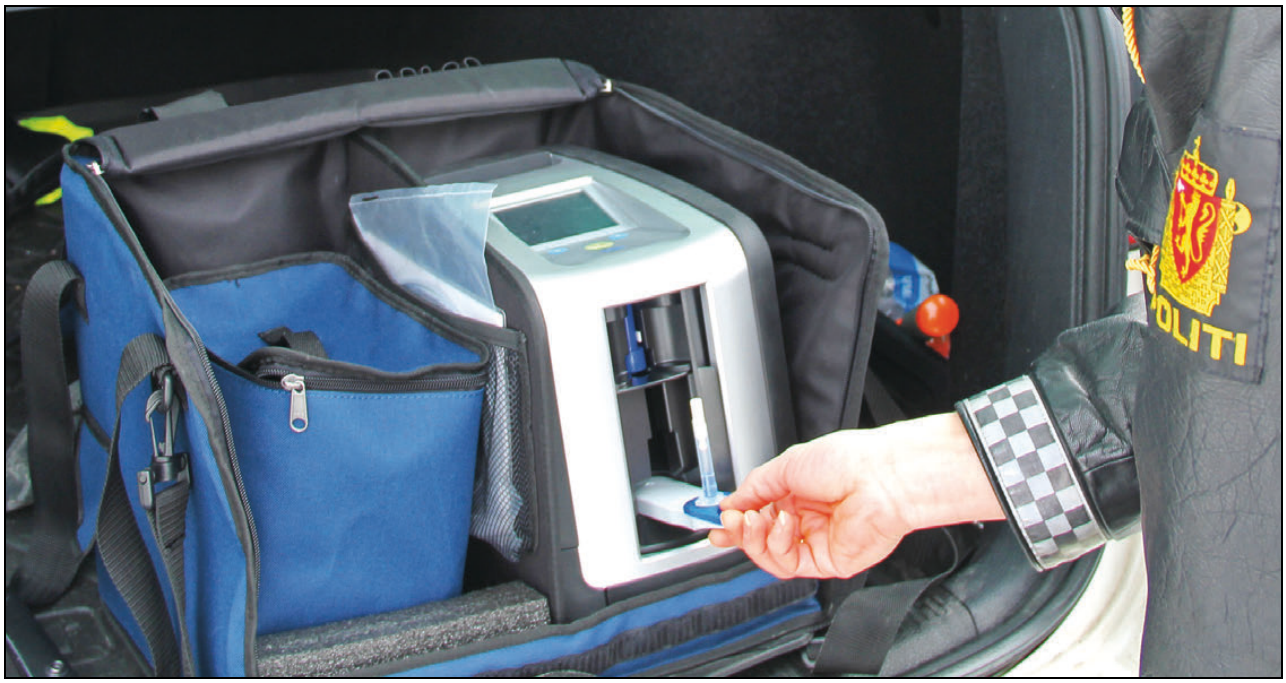
Kjøring under påvirkning av alkohol eller andre rusmidler, deriblant trafikkfarlige legemidler påvirker kjøreferdighetene negativt. Ruspåvirket kjøring er en av hovedutfordringene innen trafikksikkerhetsarbeidet, og et saksfelt som er avhengig av innsats fra flere departementer og deres underliggende etater.

Rusmidler har egenskaper som påvirker menneskers vurderings-, syns- og reaksjonsevner. Oppmerksomheten, vurderingsevne og kritisk sans, planlegging og multitasking svekkes. Risikovilligheten kan øke, forvirring, økt impulsivitet samt endring av syn, hørsel, oppfattelse av rom, tid og hastighet kan oppstå. Risikoen for ulykker i trafikken øker allerede ved 0,5 promille, og for førere med promille over 1,2 er det svært stor risiko for skade eller død i ulykke.

Norge er et foregangsland i arbeidet mot ruspåvirket kjøring. Norge innførte i 1936, som det første landet i verden, en promillegrense for alkohol. Promillegrensen ble satt ned til 0,2 promille i 2001.

Streng lovgivning, aktiv håndheving og et relativt høyt straffenivå, informasjonskampanjer og liten sosial aksept for promillekjøring, har medført at det nå er relativt sett et lite omfang av promillekjøring i Norge sammenlignet med andre europeiske land. Til tross for dette avdekker politiet fremdeles et stort antall ruspåvirkede førere. I 2015 anmeldte politiet 9 484 førere for ruspåvirket kjøring. Forekomsten av ruspåvirkede førere i normaltrafikk ble sist undersøkt gjennom en vegkantundersøkelse i DRUID-prosjektet i 2008–2009. Folkehelseinstituttet gjennomfører i samarbeid med Statens vegvesen og Utrykningspolitiet en ny vegkantundersøkelse i 2016–2017 for å undersøke omfanget av ruspåvirket kjøring i normaltrafikken ved å samle inn spyttprøver fra tilfeldige motorvognførere i ordinær trafikk. Prosjektet vil gi grunnlag for å se om forekomsten av ruspåvirket kjøring har endret seg og framskaffe data som vil gi grunnlag for å fastsette framtidig mål om tilstandsutvikling.

En stor andel bilførere som er involvert i alvorlige trafikkulykker er påvirket av alkohol eller andre stoffer. Statens vegvesen har gjennom ulykkesanalyser av trafikkulykker med drepte i perioden 2005–2015 påvist at ruspåvirkning har vært en medvirkende årsaksfaktor i gjennomsnitt 21 prosent av ulykkene. Blant bilførere som omkom i trafikkulykker i perioden 2001–2010 og som ble undersøkt for rusmidler i blodprøvene, hadde 40 prosent alkohol, narkotika eller trafikkfarlige lege-



Figur 4.9 Dräger Drug Test 5000

Foto: Utrykningspolitiet

midler høyere enn straffbarhetsgrensene. Det er grunn til å anta at mellom 25 og 30 prosent av ulykkene med drepte er rusrelaterte. Dette er et minimumsanslag ettersom det ikke i dag finnes fullstendig statistikk over hvor mange ulykker i trafikken som skyldes ruspåvirkning. Bakgrunnen for dette er at det i dag bare obduseres om lag halvparten av alle trafikkdrepte.

Det er bred politisk enighet og utbredt aksept i befolkningen for lav promillegrense og faste lave grenser for andre rusmidler. Tiltak som tidlig rådgivning og tvungen behandling overfor alkohol- og rusavhengige, tap av førerett og alkolås er virkemidler som også kan ha god effekt. I de nye helsekravene til førerett som vil tre i kraft fra 1. oktober 2016, er det fastsatt klarere regler for bruk av midler som kan påvirke kjøreevnen, enn det som følger av regelverket i dag. I ny veileder gis det føringer for legenes oppfølging av søkere og innehavere av førerett som kan ha nedsatt føreevne etter bruk av alkohol, narkotika eller trafikkfarlige legemidler. Tiltak for å redusere omfanget av ruspåvirket kjøring vil være et av regjeringens satsingsområder i Nasjonal transportplan 2018–2029.

Ny regulering av ruspåvirket kjøring – fra individuell vurdering til faste grenser

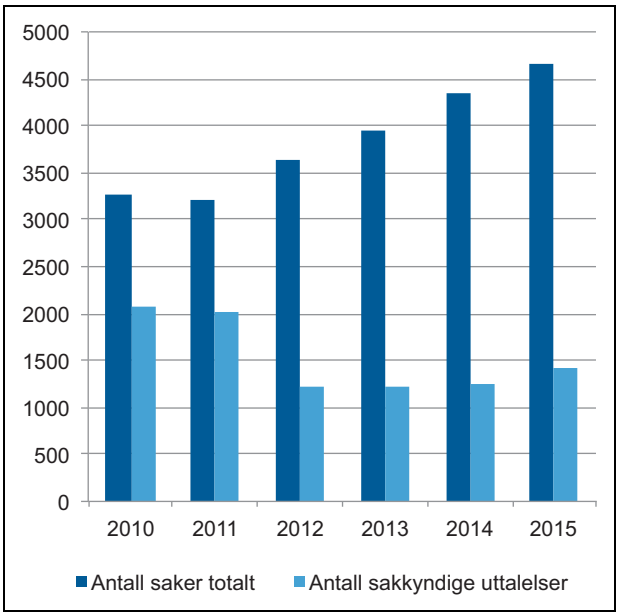
Allerede i 1959 ble det innført et lovforbud mot å føre motorvogn under påvirkning av «annet berusende eller bedøvende middel enn alkohol». I motsetning til hva som gjaldt i promillesakene, var det derimot førerens tilstand under kjøring og utviklet toleranse for rusmiddelet som ble avgjørende for skyldspørsmålet i saker som gjaldt andre rusmidler. Norge har som første land i verden innført både faste lave straffbarhetsgrenser og straffeutmålingsgrenser for andre stoffer enn alkohol. I 2012 ble det innført nye regler relatert til ruspåvirket kjøring med formål om økt trafikksikkerhet og lik behandling av straffesaker som gjelder kjøring under påvirkning av alkohol og andre rusmidler. Det ble blant annet innført faste grenser for andre stoffer enn alkohol og hjemmel for politiet til å foreta hurtigtesting av førere for å avdekke annen ruspåvirkning. Fra 1. februar 2012 ble det i forskrift innført faste lave konsentrasjonsgrenser for en rekke trafikkfarlige stoffer tilsvarende 0,2 promille. Fra 2016 er denne forskriften utvidet med åtte nye stoffer, slik at forskriften nå omfatter 28 rusgivende stoffer.

Endringene har ført til en mer likeartet behandling av saker som gjelder ruspåvirket kjøring, og antas å ha en formålstjenlig allmennpreventiv effekt. Endringene har også bidratt til mer effektiv ressursbruk for politi, påtalemyndighet og domstoler. Lovendringen innebærer at domstolen har en fastsatt tabell med faste straffbarhetsgrenser for 28 rusgivende stoffer og tilsvarende grenser for straffeutmåling for 22 av disse stoffene. Domstolen er dermed ikke lenger avhengig

av en individuell medisinsk sakkyndighetsvurdering i slike saker. I 2015 anmodet politiet om ca. 35 prosent færre sakkyndige uttalelser enn i 2011.

Den nye reguleringen har vært vellykket. Politiet har fra innføring av forskriften hatt økt fokus på avdekking av ruspåvirket kjøring, og antall pågrepne sjåfører som er mistenkt for ruspåvirket kjøring har økt. I dag bruker politiet et eget analyseinstrument som hjelpemiddel ved vegkantkontroll for å avsløre påvirkning av enkelte narkotiske stoffer eller legemidler.

Reguleringen av ruspåvirket kjøring med innføring av faste grenser er resultat av et tett faglig samarbeid mellom Folkehelseinstituttet, Justis- og beredskapsdepartementet, Utrykningspolitiet, Samferdselsdepartementet og en faglig referansegruppe bestående av medlemmer med medisinskfaglig og farmakologisk bakgrunn. Den norske modellen for regulering av ruspåvirket kjøring har fått betydelig internasjonal oppmerksomhet.



Figur 4.10 Oversikt over antall kjøresaker med blodprøve fra sjåfør mistenkt for kjøring under påvirkning av andre stoffer enn alkohol, og antall rekvirerte sakkyndige uttalelser i samme periode

Figuren viser antall kjøresaker med blodprøve fra sjåfør mistenkt for kjøring under påvirkning av andre stoffer enn alkohol hvor alkohol og/eller et annet stoff er påvist i en konsentrasjon lik eller over grense svarende til 0,2 promille, og antall rekvirerte sakkyndige uttalelser i samme periode. Figuren viser kun det totale antall prøver hvor det er rekvirert analyse av både alkohol og andre rusmidler. Rene alkoholsaker, dvs. saker hvor politiet kun har rekvirert analyse av alkohol, inngår ikke i disse tallene.

Kilde: Folkehelseinstituttet

Boks 4.2 Prinsippene bak faste grenser for andre rusmidler enn alkohol

Prinsippene bak de faste grensene er som følger:

- Straffbarhetsgrense svarende til 0,2 promille. For mange rusgivende stoff er det dokumentert at bruk medfører økt risiko for trafikkulykke. For 28 av disse er det fastsatt konsentrasjonsgrenser svarende til påvirkning på 0,2 promille alkohol. De lave straffegrensene er satt for å signalisere at rus og bilkjøring ikke hører sammen, og er utformet slik at det ikke lenger tas hensyn til eventuell individuell utviklet påvirkningstoleranse.
- De faste grensene gjelder ikke der legemidler er inntatt i henhold til gjeldende forskrivning fra lege eller tannlege. En som jevnlig bruker samme dose av et bestemt legemiddel, vil etter en tid utvikle toleranse. Da er ulykkesrisikoen mindre enn hvis et legemiddel brukes bare sporadisk. Slik bruk må kunne dokumenteres av lege, og i slike saker vil en individuell sakkyndig vurdering være nødvendig for å kunne fastslå om føreren var påvirket og eventuell påvirkningsgrad. Det vil også bli vurdert om de påviste konsentrasjonene er forenlige med forskrivningen.
- Straffeutmålingsgrenser svarende til 0,5 og 1,2 promille. Straffeutmålingsgrensene benyttes av domstolen for å fastsette hvilken straff som skal idømmes. For 22 av de 28 stoffene nevnt ovenfor er det fastsatt straffeutmålingsgrenser svarende til den alkoholpåvirkningen man vanligvis ser ved henholdsvis 0,5 og 1,2 promille.

Yrkestransportører – særregulering og krav om alkolås

Det er særlig viktig å sikre at yrkestransportører ikke er påvirket av alkohol eller andre rusmidler når de er på arbeid. Det er derfor regler om pliktmessig avhold for yrkestransportører på områder som veg, jernbane, luft- og skipsfart og for militært personell. Bestemmelser om pliktmessig avhold er innarbeidet i særlover. Det følger av vegtrafikkloven at det er forbudt for en yrkestransportør å innta alkohol og/eller andre rus-

midler i tjenestetiden og åtte timer før tjenestetiden begynner.

Stortinget har i anmodningsvedtak nr. 582 (2014–2015) bedt Samferdselsdepartementet om å fremme forslag om innføring av alkolås i kjøretøy som benyttes til ervervsmessig persontransport mot vederlag. Vegdirektoratet har fått i oppdrag å kartlegge økonomiske og administrative konsekvenser ved en nasjonal regulering av alkolås i all persontransport mot vederlag. Analysen skal inneholde en vurdering av kostnader for transportbransjen sett opp mot den samfunnsmessige nytteverdien innføring av et slikt påbud innebærer. Utredningen skal inneholde forslag om innføring av påbudet samt eventuelt forslag til overgangsordninger eller statlige insentivordninger for å sikre rask og smidig innfasing av alkolås i de kjøretøy som blir omfattet av regelendringen knyttet til alkolås. Stortinget vil bli orientert om den videre oppfølgingen av anmodningsvedtaket.

4.3.4 Selvvalgte ulykker

I henhold til internasjonale definisjoner klassifiseres selvvalgte ulykker i trafikken som selvmord, og ulykkene inkluderes derfor ikke i den offisielle statistikken over trafikkulykker. Sverige innførte fra 2012 en metode for klassifisering av selvmord i trafikken, og har etter dette avdekket en økt andel selvvalgte ulykker. I rapporten «Analys av trafiksäkerhetsutvecklingen 2015», viser Trafikverket til at om lag 10 prosent av trafikkulykkene med drepte er klassifisert som selvmord. Norge har ikke fastsatte rutiner for klassifisering av selvmord i trafikken. Statens vegvesens ulykkesanalyser for perioden 2005 til 2015 viser at det har vært mistanke om at ulykken er selvvalgt i gjennomsnitt 6 prosent av ulykkene med drepte. På oppdrag fra Samferdselsdepartementet er det opprettet en tverrsektoriell arbeidsgruppe med Vegdirektoratet, Helsedirektoratet, politiet, Folkehelseinstituttet og SSB for å etablere nasjonale kriterier og rutiner for klassifisering av selvmord i trafikken. Arbeidsgruppen vil legge fram tilrådning i løpet av høsten 2016. Selvvalgte ulykker i trafikken må i hovedsak forebygges gjennom andre virkemidler enn tradisjonelle trafikksikkerhetstiltak, som generelle tiltak for å styrke befolkningens psykiske helse og tiltak rettet mot særlige risikogrupper.

4.3.5 Utrykning og skadebehandling

Publikums innsats og kompetanse i førstehjelp, kort responstid og god kvalitet på nødetatenes tjenester er avgjørende for overlevelse eller reduksjon av skadeomfang når en trafikkulykke oppstår. Medtrafikanter vil svært ofte være først på et skadested, og befolkningen er derfor en viktig aktør både i varsling og akutt skadebehandling. Trafikantenes vilje og evne til å sette i verk førstehjelpstiltak, sammen med kunnskap om hvordan hjelpeapparatet skal varsles, har stor betydning for å begrense skadeomfanget ved en ulykke. I føreropplæringen er det satt krav om fire timer førstehjelpsopplæring for å sikre at førerkortinnehavere behersker grunnleggende ferdigheter i førstehjelp ved trafikkulykker. Opplæringen skal i tillegg sikre at førerkortinnehavere er kjent med plikter ved trafikkuhell, rutiner for sikring av og opptreden på skadested og kunne vurdere skadeomfang. Førstehjelpsdelen i føreropplæringen er utviklet for Vegdirektoratet av Norsk førstehjelpsråd. For å øke førstehjelpskompetansen i befolkningen foreslår NOU 2015: 17 Først og fremst, et program for livslang læring som innebærer tilpasset førstehjelpsopplæring for de ulike livsfasene.

En trafikkulykke vil ofte kreve innsats fra samtlige nødetater, og et nært samarbeid mellom de tre nødetatene er da avgjørende. Nødetatene har gjennom samtrening, nye frigjøringsteknikker og nytt utstyr til bruk på et skadested, bidratt til økt overlevelse og redusert skadeomfang ved trafikkulykker. Nødetatene har ulike primæroppgaver ved en trafikkulykke, men et felles overordnet mål om å sikre liv og helse. Ved nødmelding om trafikkulykke skal nødetatene umiddelbart varsle hverandre. Det nye nødnettet, et nytt digitalt kommunikasjonssystem for nødetatene og andre beredskapsetater, vil etter planen være ferdigstilt i løpet av 2016. Nødnettet vil gi nødetatene bedre muligheter for en effektiv radiokommunikasjon i forbindelse med ulykker, kriser eller andre hendelser, og muliggjør en helt ny samvirkearena internt i nødetatene og mellom nødetatene ved varsling, utrykning og håndtering av ulykker.

4.3.6 Trafikkulykker som et folkehelseproblem

Trafikkulykker vurderes som et betydelig folkehelseproblem på tross av en markant reduksjon av antallet alvorlige trafikkulykker siden 1970. Det er spesielt for unge mennesker at trafikkulykker utgjør en viktig årsak til tidlig død, helsetap og redusert livskvalitet. Tall fra Dødsårsaksregisteret viser at trafikkulykker er den nest vanligste dødsårsaken for ungdom og unge voksne i aldersgruppen 15 til 24 år de ti siste årene. På verdensbasis viser

Figur 4.11 Utrykning og skadebehandling etter trafikkulykke

Foto: Tommy Fossum

tall fra Verdens helseorganisasjon at trafikkulykker er den nest viktigste årsaken til sykdom og uførhet blant ungdommer i alderen 10 til 19 år.

Ulykker bidrar til realøkonomiske kostnader og velferdstap for både de skadde og deres pårørende ved redusert livskvalitet og tap av helse eller leveår. I tillegg medfører befolkningens følelse av utrygghet i trafikken et betydelig velferdstap. Et eksempel på dette er at folk ikke går og sykler i den grad de selv ønsker på grunn av den utrygghet som gående og syklende opplever som følge av stor biltrafikk og manglende fysisk tilrettelegging, jf. «Nasjonal strategi for forebygging av ulykker som medfører personskade 2009–2014». Økt trafikksikkerhet og bedre tilrettelegging for gange og sykling kan bidra til å løse flere utfordringer relatert til folkehelse. Økt sykling og gange bidrar til mindre støy- og luftforurensing og

Boks 4.3 FNs bærekraftsmål

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål for bærekraftig utvikling fram mot 2030. Trafikksikkerhet er inkludert i to av målene.

Mål 3. Sikre god helse og fremme livskvalitet for alle, uansett alder.

3.6. Innen 2020 halvere antall dødsfall og skader i verden forårsaket av trafikkulykker.

Mål 11. Gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.

11.2. Innen 2030 sørge for at alle har tilgang til trygge, lett tilgjengelige og bærekraftige transportsystemer til en overkommelig pris, og bedre sikkerheten på veiene, særlig gjennom utbygging av offentlige transportmidler og med særlig vekt på behovene til personer i utsatte situasjoner, kvinner, barn, personer med nedsatt funksjonsevne samt eldre.

mer fysisk aktivitet i befolkningen. Folkehelseinstituttets folkehelserapport for 2014 viser til at dette kan gi den enkelte flere leveår og flere friske leveår med økt kvalitet. Trafikksikre infrastrukturløsninger for syklende og gående kan redusere ulykker, fremme helse og bidra til økt trivsel.

Regjeringen vil i tråd med Meld. St. 19 (2014–2015) Folkehelsemeldingen – Mestring og muligheter, forsterke det tverrsektorielle samarbeidet for å forebygge ulykker som medfører personskade. I dette arbeidet er det behov for bedre ulykkesstatistikk og utvikling av bedre beregningsmodeller for kost-/nyttevurderinger av tiltak rettet mot økt sykling og gange.

4.3.7 Samarbeid for å redusere ulykkesrisikoen ved gange og sykling

Nullvisjonen innebærer at infrastrukturen må utformes slik at det fremmer riktig atferd og i størst mulig grad hindrer at menneskelige feilhandlinger får alvorlige konsekvenser. Dette innebærer også at vegnettet må tilpasses slik at gående og syklende kan ferdes sikkert.

Regjeringen har i Meld. St. 26 (2012–2013) Nasjonal transportplan 2014–2023, satt som mål at trafikkveksten i persontransport i storbyområdene skal tas med kollektivtransport, gange og sykling, nullvekstmålet for personbiltrafikk. Transportetatene har i grunnlagsdokumentet for Nasjonal transportplan 2018–2029 foreslått å videreføre nullvekstmålet, og utvide det til alle mellomstore byområder og byer der det er aktuelt med bypakker.

Syklende og gående har betydelig høyere risiko for å bli drept eller hardt skadd i trafikken enn bilførere, og ulykker med gående og syklende utgjør derfor den største trafikksikkerhetsutfordringen på veger i tettbygd strøk. Det er påvist store mørketall og underrapportering for personskadeulykker, særlig for eneulykker med syklister, jf. kapittel 4.10.1. Det må arbeides for at nullvekstmålet for personbiltrafikk ikke skal gå på bekostning av sikkerheten for gående og syklende. Et økt samarbeid mellom helse- og vegmyndigheter for å tilrettelegge og motivere befolkningen til å velge aktiv og trafikksikker transport er nødvendig for å øke andelen

Figur 4.12 Regjeringen ønsker at flere skal sykle

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

Boks 4.4 Sykkelbynettverket

Sykkelbynettverket er Statens vegvesen sykkelfaglige nettverk for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å satse og tilrettelegge for økt sykling. Formålet med nettverket er å bidra til økt kompetanse i tilrettelegging for sykling og skape arenaer for dialog, diskusjon og erfaringsutveksling mellom medlemmene. Nettverket arrangerer nettverkssamlinger, grunnkurs i sykkelplanlegging, studieturer, samlinger for storbyene og egne samlinger om kampanjer og kommunikasjon. Sykkelbynettverket har over 100 medlemmer.

syklende og gående, og samtidig redusere ulykkesrisikoen for disse trafikantgruppene. I dette arbeidet er det viktig å trekke inn aktører som kommuner, fylkeskommuner, skoler, Trygg Trafikk og sykkelorganisasjoner.

Statens vegvesen har et sektoransvar både for sykkel og trafikksikkerhet på veg. Dette omfatter ansvaret for å bidra med kunnskap og kompetanse om tilrettelegging for økt og trafikksikker sykling. Statens vegvesen har opprettet et faglig nettverk for kommuner og fylkeskommuner som ønsker å satse på sykkel, jf. boks 4.4. Vegdirektoratet har startet opp et pilotprosjekt om sykkel for å få økt kunnskap og erfaring med tiltak som kan bidra til å nå målsetningen om flere syklende. Gjennom prosjektet skal det søkes gode fysiske løsninger med hensyn til framkommelighet og trafikksikkerhet for syklende og få dokumenterbar kunnskap om effekter av tiltak. Pilotprosjektet skal gi nyttig innspill til eventuelle endringer i vegnormaler og håndbøker.

4.4 Trafikkopplæring

Trafikkopplæring berører flere departementer og underliggende etater. Trygg Trafikk har et særlig ansvar for trafikkopplæring av barn og unge. Saksfeltet omfatter både trafikkopplæring av barn og unge, føreropplæring og oppfriskningskurs som «Bilfører 65+». Trafikkopplæring foregår på ulike arenaer og må være en del av en livslang læringsprosess. Opplæring av barn og unge er et særlig viktig forebyggende tiltak i trafikksikkerhetsarbeidet gjennom å bidra til økt risikoforståelse og trafikksikker atferd.

4.4.1 Trafikksikkerhet og trafikkopplæring i barnehage og skole

Kunnskapsdepartementet har ansvar for barnehager, grunnskolen og videregående opplæring, og fastsetter rammeplan med retningslinjer for barnehagens innhold og oppgaver samt læreplaner for grunnopplæringen og videregående opplæring. Barnehage og skole er viktige fellesarenaer for det enkelte barnets læring og utvikling. Barnehage og skole skal organiseres og drives slik at skader og ulykker forebygges. Trafikksikkerhet er en naturlig del av dette arbeidet, jf. forskrift om miljørettet helsevern i barnehage og skole.

Trygg Trafikk

Trygg Trafikk utgjør et kompetansesenter for trafikkopplæring av barn og unge, blant annet gjennom å utarbeide læringsressurser og tilby kursvirksomhet. Organisasjonen har utviklet godkjenningsordningene «Trafikksikker barnehage» og «Trafikksikker skole». For å bli godkjent som Trafikksikker skole eller Trafikksikker barne-

Figur 4.13 Barn på skoleveg

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

hage må virksomhetene blant annet kunne dokumentere fokus på trafikksikkerhet eller trafikkopplæring i årsplanen, rutiner for turer og transport som ivaretar trafikksikkerheten og en plan for foreldresamarbeidet som omfatter trafikk.

Trygg Trafikk bidrar til trafikkopplæring i barnehager gjennom utarbeiding av støttemateriell om trafikksikkerhet, kurs for barnehageansatte og i barnehagelærerutdanningen. Trygg Trafikk har som mål å øke andelen grunnskoler som har trafikkopplæring i sine lokale planer til 95 prosent. Trygg Trafikk holder kurs for lærere og i grunnskolelærerutdanningen for å motivere, gi gode ideer og styrke trafikkompetansen.

Trafikksikkerhetsarbeid i barnehage

Arbeid med trafikksikkerhet er ikke et obligatorisk tema i gjeldende rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, men flere av fagområdene gir mulighet til å fokusere på trafikksikkerhet. Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver skal etter planen tre i kraft fra høsten 2017. Endelig forslag til ny rammeplan skal etter planen sendes på bred offentlig høring høsten 2016, og fastsettes deretter våren 2017.

Det er barnehageeier som er ansvarlig for at de ansatte har oppdatert kunnskap om gjeldende regelverk for sikring av barn under transport enten det benyttes bil, buss, sykkel eller gange. Barnehageeier har ansvar for å påse at det er etablert et internkontrollsystem for forebygging av skader og ulykker i barnehager, og styrer har ansvar for å påse at bestemmelsene overholdes. Trafikksikkerhetsarbeid kan innarbeides i barnehagens rutiner for å ivareta barns sikkerhet på tur og handler både om fysisk tilrettelegging og holdninger og atferd hos barna og de ansatte.

Trafikkopplæring i grunnskolen

Læreplanverket for Kunnskapsløftet inneholder læreplaner for fag som beskriver kompetansen elevene skal oppnå etter ulike trinn. Læreplanene for fag har status som forskrift og danner fundamentet for skolenes planlegging og gjennomføring av opplæringen. Skoleeier har ansvaret for å sikre at elevene får opplæring i tråd med læreplanverket. Trafikksikkerhet som tema er dekket i kompetansemål i fagene kroppsøving på barnetrinnet og naturfag på ungdomstrinnet. Skoleeier kan i tillegg velge å tilby valgfaget Trafikk på ungdomstrinnet.

Boks 4.5 Trafikk i Kunnskapsløftet

Kompetansemål i kroppsøving etter 4. trinn
- Elevene skal kunne følge trafikkregler for fotgjengere og syklister.

Kompetansemål i kroppsøving etter 7. trinn
- Elevene skal kunne praktisere trygg bruk av sykkel som fremkomstmiddel.

Kompetansemål i naturfag etter 10. trinn
- Elevene skal gjøre greie for hvordan trafikksikkerhetsutstyr hindrer og minsker skader ved uhell og ulykker.
- Elevene skal gjøre rede for begrepene fart og akselerasjon, måle størrelsene med enkle hjelpemidler og gi eksempler på hvordan kraft er knyttet til akselerasjon.
- Elevene skal følge sikkerhetstiltak som er beskrevet i HMS-rutiner og gjøre risikovurderinger.

Mange skoler arbeider bevisst med trafikkopplæring og for å bedre trafikksikkerheten i og rundt skolen.

Kunnskapsdepartementet har lagt fram Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse. En fornyelse av Kunnskapsløftet, om innholdet i grunnopplæringen. Regjeringen peker på at læreplanene er overfylte, at kompetansemålene bør være på likt og overordnet nivå og at det er behov for fornyelse av fagene og læreplanene. Trafikk og trafikksikkerhet i grunnopplæringen må ses i sammenheng med den kommende fagfornyelsen og videreutviklingen av læreplanverket.

Trafikkopplæring i videregående skole

I videregående opplæring er trafikkopplæring sentralt ved det yrkesfaglige utdanningsprogrammet vg1 Service og samferdsel, vg2 Transport og logistikk og vg3 Yrkessjåfør. Fagutdanningen skal legge grunnlag for yrkesutøvelse innen transport av personer og varer. Faget skal gi yrkeskompetanse som sikrer effektive, sikre, miljøvennlige og lønnsomme transporttjenester som virker i samsvar med gjeldende nasjonale og internasjonale krav. Videre skal faget bidra til å utvikle yrkessjåfører som kan håndtere et mangfoldig og krevende trafikkbilde under skiftende veg- og føreforhold.

Boks 4.6 HJERTESONE – felles dugnad for trygg skolevei

Figur 4.14 Hjertesone

Hver dag blir mange barn kjørt til og fra skoleporten. Flere steder skaper dette kaos, stress og farlige trafikksituasjoner. HJERTESONE er en felles dugnad som lanseres ved skolestart høsten 2016, for å skape sikrere skoleveier, bedre helse og styrke miljøet i bygd og by. Sentrale elementer i dugnaden er:

- Elever oppfordres i størst mulig grad til å gå eller sykle til skolen
- Et markert område rundt skolen (HJERTESONEN) skal være bilfritt før, under og etter skoletid
- Det lages trygge stoppesteder utenfor HJERTESONEN for barn som må ha transport
- Foreldre, skole og elever samarbeider om dugnaden

Bak dugnaden står Statens vegvesen, Trygg Trafikk, Helsedirektoratet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Miljøagentene, Syklistenes Landsforening og politiet. HJERTESONE er opprinnelig en idé fra Vanse skole i Farsund.

Lærernes kompetanse

Læreres kompetanse er av vesentlig betydning for å drive opplæring i samsvar med kompetansemålene, og dette gjelder også innenfor trafikk og trafikksikkerhet. Skoleeier har ansvar for at de ansatte har relevant kompetanse for fagene de skal undervise i. Rammeplanene for lærerutdanningene er overordnede styringsdokumenter. Kompetansen som nyutdannede lærere får i trafikksikkerhet vil blant annet variere med institusjonenes fagplaner og studentenes valg av fag, tverrfaglige tema og bachelor- og masteroppgaver. Nord Universitet (tidligere Høgskolen i Nord-Trøndelag) og Høgskolen i Oslo og Akershus er eksempler på institusjoner som tilbyr trafikkfaglige emner som kan være relevante som del av etter- og videreutdanning.

Sykkelopplæring

I regjeringens sykkelstrategi, jf. Meld. St. 26 Nasjonal transportplan 2014–2023, er det et delmål at 80 prosent av barn og unge skal gå eller sykle til skolen. Sykkelopplæring i regi av skolen, foreldre og organisasjoner er et viktig virkemiddel for å øke andelen barn og unge som er aktive i hverdagen, og for å legge til rette for trafikksikker sykling. Mange skoler gjennomfører sykkelprøve,

Figur 4.15 Barn på sykkel

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

Boks 4.7 «Alle barn sykler»

Samferdselsdepartementet ga i 2015 tilskudd til organisasjonen På sykkel i Telemark, for å videreutvikle det trafikale opplæringsprogrammet «Alle barn sykler». Formålet med opplæringsprogrammet er å lære barn nødvendige ferdigheter for å ferdes trygt på sykkel og motivere barn til å velge sykkel som framkomstmiddel. Opplæringsprogrammet er de siste ti årene gjennomført for til sammen 17 000 barn i Grenlandsområdet og Oslo. På sykkel i Telemark vil utvikle eget materiell og tilby programmet i flere kommuner. Prosjektet omfatter utvikling av et pedagogisk undervisningsopplegg, utvikling av operativ nettside for sykkeltest, instruksjonsvideoer, samt et pilotprosjekt for 12 utvalgte skoler i Bergensområdet i samarbeid med Norges Cykelforbund, Bergen kommune og Hordaland fylkeskommune. Samferdselsdepartementet har tidligere, i 2013, gitt tilskudd til Syklistenes Landsforening for å gjennomføre et pilotprosjekt med opplæringsprogrammet i Oslo. Tilskuddet fra Samferdselsdepartementet inngår i ordningen for tilskudd til lokale trafikksikkerhetstiltak.

gjerne i forbindelse med en årlig sykkeldag bestående av teori og praksis.

Regjeringen har ønsket å legge til rette for at foreldrene selv skal avgjøre om deres barn får sykle på skoleveien eller ikke, og Kunnskapsdepartementet har fra 20. august 2015 fastsatt endringer i forskrift til opplæringsloven som gjør dette mulig. Forskriften fastslår, med virkning fra august 2016, at det i ordensreglementet for skolen bør tas inn retningslinjer som nærmere regulerer trafikksikkerhet og andre forebyggende tiltak, men skolen kan ikke lenger fastsette bindende pålegg om å nekte barn å sykle til skolen. Skolenes retningslinjer vil gi foreldrene et utgangspunkt for å avgjøre dette ut fra det enkelte barns ferdigheter, modenhet og kunnskap om trafikkregler. Som oppfølging av forskriftsendringen utarbeidet Trygg Trafikk en veileder til skolene, «Sykling på skoleveien – trygt frem og hjem».

Helsedirektoratet, Statens vegvesen, Trygg Trafikk, Syklistenes landsforening og Foreldreutvalget for grunnopplæring har utarbeidet brosjyren «Sykle til skolen», for å oppmuntre til at flere barn bruker sykkel som framkomstmiddel til og fra skolen. Aktørene vil i 2016 samarbeide tettere om kommunikasjon om trafikksikker sykling på skoleveien overfor skoleledelse og foreldre.

4.4.2 Føreropplæring

Statens vegvesen innførte i 2005 ny føreropplæring i samtlige førerkortklasser. Satsingen på en føreropplæring med bedre struktur og kvalitet er et viktig bidrag i trafikksikkerhetsarbeidet og for nullvisjonen. Opplæringen legger betydelig vekt på å utvikle risikoforståelse, selvinnsikt og evne til vurdering av egen adferd hos kandidatene. Opplæringsmodellen har vært gjenstand for en omfattende evaluering i perioden 2011–2014. Evalueringen gir bred støtte til opplæringsmodellen, og viser at det har skjedd en positiv utvikling hos unge førere både når det gjelder holdninger og ulykkesinnblanding etter at dagens opplæring ble innført. På bakgrunn av resultatene fra evalueringen vil prinsippene fra dagens opplæringsmodell videreføres.

Evalueringen viser imidlertid at potensialet i opplæringsmodellen fortsatt ikke blir fullt utnyttet. Dette gjelder spesielt forhold knyttet til fordeling av opplæring over tid, bedre tilrettelegging for øvingskjøring og tydeliggjøring av intensjonen i læreplaner og forskriftsverk. Samarbeid mellom Statens vegvesen og trafikkskolebransjen, samt involvering av foresatte i opplæringsløpet, er en forutsetning for å sikre at dette ivaretas. Videre har Vegdirektoratet på denne bakgrunn, og etter bred dialog med trafikkskolebransjen, trafikklærerutdanningene ved Nord Universitetet og Høgskolen i Oslo og Akershus, Norsk Motorcykkel Union, NAF og Trygg Trafikk, sendt på høring forslag til enkelte justeringer i trafikkopplæringsforskriften.

4.5 Kampanjer og informasjonstiltak

Formidling av kunnskap gjennom kampanjevirksomhet og kommunikasjonsarbeid bidrar til forståelse og aksept for trafikksikkerhetstiltak, og har lenge vært en viktig del av den samlede innsatsen for økt trafikksikkerhet. Det foreligger både nasjonale og internasjonale studier som viser at kampanjer kan bidra til en signifikant reduksjon av antall trafikkulykker, men at effek-

Figur 4.16 Gjennomført førerprøve

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

ten avhenger av tilnærming og utforming av kampanjen.

Trafikksikkerhetskampanjer i Norge gjennomføres hovedsakelig i regi av offentlige myndigheter som Statens vegvesen, politiet, fylkeskommuner, samt forsikringsbransjen og organisasjoner som for eksempel Trygg Trafikk, MA Rusfri Trafikk og Livsstil og NAF. Kampanjebegrepet favner alt fra informasjonstiltak med kortvarig tidshorisont til større flerårige nasjonale kampanjer som gjennomføres i kombinasjon med andre virkemidler.

Statens vegvesens gjeldende strategi for trafikksikkerhetskampanjer er å rette disse mot de mest alvorlige ulykkene og gjennomføre et fåtall større kampanjer med varighet over flere år. Formålet med kampanjevirksomheten er å gi trafikantene kunnskap om sikker atferd i trafikken og påvirke holdninger og atferd gjennom å kombinere informasjon med kontrollvirksomhet og fysiske tiltak på veg. De siste årene har bilbelte, fart og samspill mellom bilfører og syklende vært hovedtema. Med bakgrunn i at distraksjon kan ha vært medvirkende faktor i om lag 25 prosent av dødsulykkene, vurderer Statens vegvesen distraksjon som kampanjetema for de kommende årene.

Forskning viser at kampanjer og kommunikasjonstiltak får størst effekt dersom flere virkemidler kombineres. Bruk av flere virkemidler vil i praksis ofte være avhengig av at flere aktører samarbeider, da de har ulike virkemidler overfor trafikantene. Mange aktører samarbeider i dag om konkrete kampanjer og kommunikasjonstiltak overfor trafikantene, men det er spesielt på lokalt nivå at slikt samarbeid er etablert bredt.

Store nasjonale trafikksikkerhetskampanjer gjennomføres i hovedsak av Statens vegvesen, politiet, Trygg Trafikk og fylkeskommunene, men også av andre. Et tettere samarbeid mellom aktørene, både innen offentlig og privat sektor, vil gi mulighet for å kombinere flere virkemidler i trafikksikkerhetskampanjene og dermed gi en forsterket effekt. Statens vegvesen har inngått samarbeidsavtaler om trafikksikkerhetskampanjer med blant annet Trygg Trafikk, Norges Lastebileier-Forbund (NLF), Norsk Motorcykkel Union, Norges Taxiforbund, NHO Transport og Norges Fotballforbund.

Figur 4.17 Fartskampanjen

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

Det er en utfordring at aktørene mangler oversikt over andre aktørers planlagte kampanjer og ad-hoc-pregede kommunikasjonstiltak. Kjennskap til øvrige planlagte trafikksikkerhetskampanjer er en forutsetning for ikke å gjennomføre parallelle kampanjer med lansering i samme tidsrom, da dette kan bidra til redusert effekt. Mer åpenhet om planlagte kampanjer og årsplaner kan bidra til at de ulike trafikksikkerhetskampanjene ikke konkurrerer om tidsrom og kampanjetema.

Kontrollaktivitet er et viktig virkemiddel og suksesskriterium for at kampanjene skal ha ønsket effekt. Kontrollaktivitet bidrar til å øke trafikantenes oppmerksomheten rundt kampanjebudskapet. Kampanjevirksomhet bidrar samtidig til økt oppmerksomhet og bevissthet om kontrollene, noe som kan ha en positiv effekt på trafikantenes subjektive oppdagelsesrisiko. Samarbeidet mellom politiet og Statens vegvesen om fartskampanjer er et godt eksempel på et slikt samarbeid. Som vist til i kapittel 2.5.3 er det en forutsetning for en fortsatt nedgang i antallet drepte og hardt skadde at en økt andel av trafikantene overholder fartsgrensene. Tiltak rettet mot reduksjon av fartsrelaterte ulykker, som fartskampanjer i kombinasjon med kontrollaktivitet, vil derfor være et av regjeringens satsingsområder i det videre trafikksikkerhetsarbeidet. Effekten av fartskampanjene avhenger av politiets prioritering av fartskontroller.

Regjeringen legger til grunn at aktørene løser utfordringene knyttet til gjensidig informasjon og tilhørende kontrollaktivitet gjennom utarbeidelse av Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg og gjennom samarbeidsfora som Kontaktutvalget for trafikksikkerhet.

4.6 Trafikksikkerhet i virksomheter

Vegsektoren kjennetegnes av at det er svært mange offentlige virksomheter, private bedrifter og organisasjoner som enten betjener eller bruker vegnettet. I tillegg til transportfirmaer, har bransjeorganisasjoner og sammenslutninger som Norges Lastebileier-Forbund, NHO Transport og Norsk Transportarbeiderforbund en viktig rolle for å bidra til fokus på trafikksikkerhet i virksom-

Figur 4.18 Tømmertransport

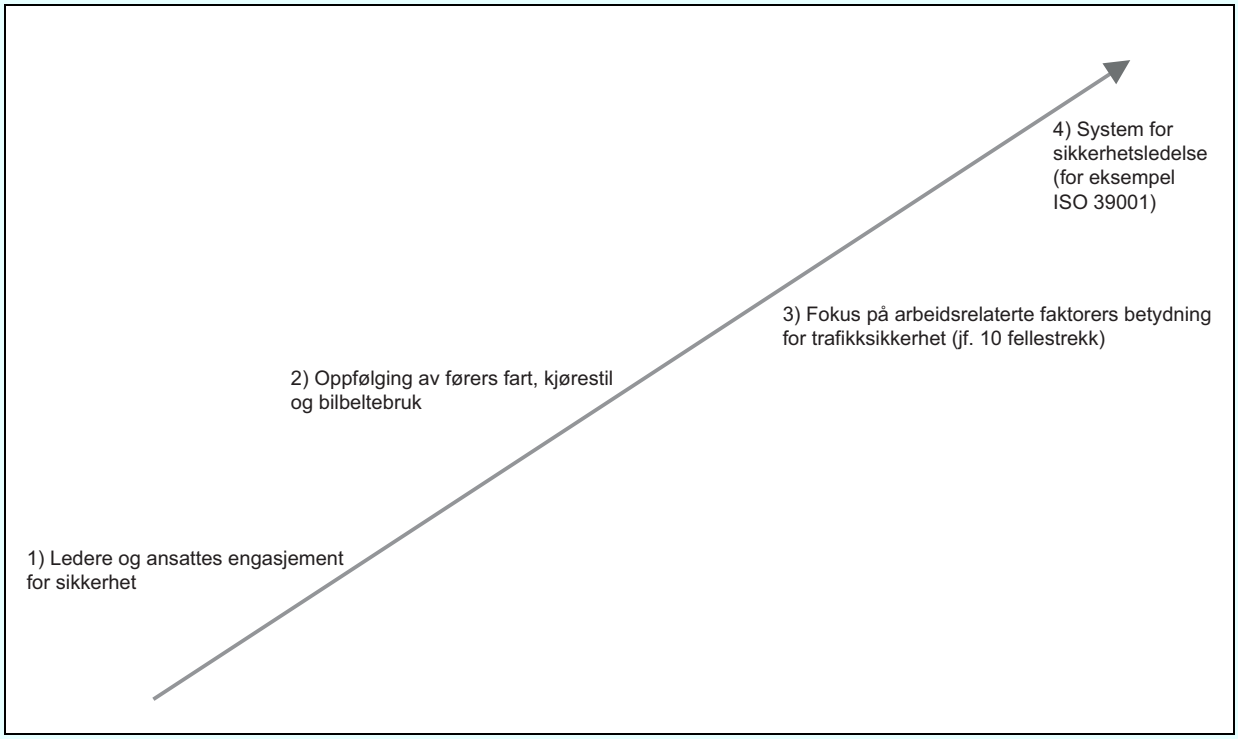
Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

heter. En stor andel av trafikkarbeidet er arbeidsrelatert, og for mange arbeidstakere utgjør ferdsel i vegtrafikken en av de største risikofaktorene i arbeidstiden og under kjøring til og fra arbeid. Studier viser at 36 prosent av alle dødsulykker i Norge involverer sjåfører i arbeid (TØI-rapport 1269/2013). Mange virksomheter gjennomfører et planmessig arbeid for å redusere antall skader og ulykker, men det er likevel betydelig potensial for økt trafikksikkerhet gjennom større oppmerksomhet rundt trafikksikker kjøring og arbeidsrelaterte faktorers betydning for trafikksikkerhet.

Yrkessjåførenes arbeidsmiljø er av stor betydning for trafikksikkerheten, og arbeidsgiver har hovedansvar for arbeidsmiljøet for sine ansatte. For å sikre at hensynet til arbeidstakers helse, miljø og sikkerhet blir ivaretatt, er det i arbeidsmiljøloven stilt krav til at arbeidsgiver sørger for at det utføres systematisk HMS-arbeid i virksomheter. Dette vil blant annet innebære risikovurderinger av arbeidsoperasjoner og utarbeiding av plan og tiltak for å redusere risikoen, samt at det skal legges vekt på å forebygge skader ved planlegging og utforming av arbeidet. Virksomheters ansvar for forhold med betydning for trafikksikkerhet reguleres også av forskrift om landtransport av farlig gods (ADR), interkontrollforskriften og yrkessjåførforskriften. På bakgrunn av dette kontrolleres arbeidsgivere og yrkessjåfører av Arbeidstilsynet. Flere lover og forskrifter som regulerer gjennomføringen av et transportoppdrag, har bestemmelser som gir medansvar for andre enn arbeidsgiver, slik som oppdragsgiver, avsender, speditør og andre ledd i transportkjeden. Dette er særlig relevant innen transportbransjen for å unngå at pris og framføringstid, som kan ha potensielt negativ konsekvens for trafikksikkerhet, blir viktigste vilkår i konkurransen mellom tilbydere av transporttjenester.

Arbeidstilsynet har i perioden 2015–2016 intensivert innsatsen rettet mot gods- og turbilbransjen både i form av veiledning og tilsyn, med særlig fokus på at avsender, speditør, leverandør, oppdragsgiver og andre ledd i transportkjeden medvirker til at bestemmelsene i forskrift om arbeidstid for sjåfører og andre innenfor vegtransport følges. Statens havarikommisjon for transport har gjennom sine ulykkesundersøkelser ret-

Boks 4.8 Sikkerhetsstigen for sikkerhetsstyring i godstransport



Figur 4.19 Sikkerhetsstigen for sikkerhetsstyring i godstransport

De fleste godstransportbedrifter i Norge er små (85 prosent av bedriftene har færre enn fem ansatte) og vil ofte ha begrensede ressurser til å utvikle omfattende systemer for sikkerhetsstyring. Transportøkonomisk institutt (TØI) har, som del av Statens vegvesens BEST-program (se kapittel 4.11), vurdert hvordan slike bedrifter likevel kan legge til rette for økt transportsikkerhet (TØI-rapport 1484/2016). TØI konkluderer med at fire hovedtiltak har størst transportsikkerhetspotensial og er mest realistiske å gjennomføre for vanlige godstransportbedrifter. Disse fire tiltakene kan ordnes på en stige, der bedriftene begynner på det laveste nivået dersom de ikke har noen tiltak rettet mot arbeidsrelaterte risikofaktorer i bedriften, før de går videre til neste trinn. TØI antar på bakgrunn av tidligere forskning at de laveste nivåene er enklest å gjøre noe med og at de har størst effekt.

De 10 fellestrekk ved god sikkerhetsstyring som trinn 3 på sikkerhetsstigen viser til er, i tillegg til de to første trinnene på stigen: 1) Forutsigbarhet med tanke på kontrakter, arbeidsoppdrag osv., 2) Organisering av frakt, 3) Lønnssystemer, 4) Kontroll av sjåførenes overholdelse av kjøre- og hviletidsreglene, 5) Trening/opplæring i sikkerhetstenkning, 6) Arenaer for kommunikasjon om sikkerhet, 7) Rapporteringskultur og systemer for rapportering og 8) System for sikkerhetsledelse.

Kilde: TØI-rapport 1484/2016

tet oppmerksomheten på arbeids- og oppdragsgivers ansvar for forhold knyttet til trafikksikker yrkestransport. Innføringen av en generell medvirkningsbestemmelse i ny straffelov, som trådte i kraft 1. oktober 2015, kan få betydning ved overtredelser av vegtrafikkloven, som ikke tidligere har hatt medvirkningsansvar.

Et verktøy for systematisk og målrettet trafikksikkerhetsarbeid i virksomheter innen privat og offentlig sektor kan være sertifisering etter ISO-standarden «NS-ISO 39001 Styringssystemer for trafikksikkerhet». Formålet med standarden er å forebygge og redusere risikoen for antall arbeidsrelaterte trafikkulykker, men kan også bidra til reduserte driftskostnader for virksomhetene. Trygg Trafikk bistår Teknologisk institutt i sertifisering av bedrifter. Ved utgangen av 2015 var bare tre virksomheter i Norge sertifisert, mens seks virksomheter var i prosess med å bli sertifisert. Standarden er i utgangspunktet bedre egnet for

Boks 4.9 Trygg trailer – felles ansvar for trygg transport

Trygg Trailer er et samarbeidsprosjekt mellom Statens vegvesen og transportnæringen for å bedre trafikksikkerheten og framkommeligheten for tunge kjøretøy i Norge. Prosjektet er et godt eksempel på hvordan samarbeid mellom vegmyndigheter og transportkjøpere kan bidra til økt trafikksikkerhet. Ansatte i Statens vegvesen lærer opp bedrifter i hvordan man enkelt kan sjekke dekk, kjetting og lastsikringsutstyr på tunge kjøretøy som kommer for å ta oppdrag, samt at transportørene gis informasjonsmateriell. Prosjektet ble lansert for en samlet transportbransje i 2014, og evalueringen av den første vintersesongen viser gode resultater. Evalueringen og tilbakemeldinger fra bransjen viser at bedriftene opplever forbedring i den sikkerhetsmessige standarden til kjøretøy. Statens vegvesen viderefører prosjektet for vintersesongen 2016/2017, og har utvidet ordningen til å omfatte flere transportbedrifter.

større virksomheter, men kan også gi mindre bedrifter relevant kunnskap om systematisk arbeid for å forebygge trafikkulykker.

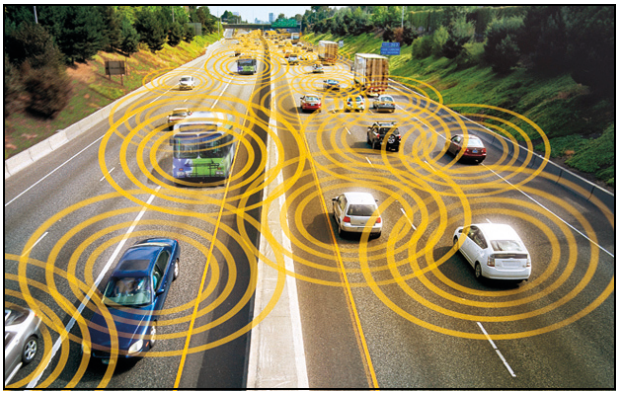
Offentlige myndigheter og organisasjoner, med aktører som Statens vegvesen, Arbeidstilsynet, Statens havarikommisjon og Trygg Trafikk, har også en viktig rolle som samarbeidspartnere, veiledere og pådrivere overfor virksomheter. Et eksempel på samarbeid mellom vegmyndigheter og transportbransjen er prosjektet Trygg trailer, jf. boks 4.9. I flere av Statens havarikommisjons undersøkelser som involverer person- og godstransportselskap, har undersøkelsene påvist manglende sikkerhetsfokus i transportbedrifter. Statens havarikommisjon erfarer at deres rapporter bidrar konstruktivt til endring i interne rutiner og systemer for sikkerhetsstyring. Transportvirksomheter og aktører som legger til rette for transport har gode mulighet til å påvirke sikkerheten, og kan bidra til at mange aktører får tilgang til kunnskap om trafikksikkerhet. God kontakt og et tettere samarbeid med miljøer som påvirker arbeidsforhold av betydning for trafikksikkerhet i transportvirksomheter må være et mål i trafikksikkerhetsarbeidet. For å oppnå dette er det behov for bedre og bredere samhandling mellom ulike aktører i tråd med den helhetlige systemtilnærmingen som nullvisjonen legger opp til.

4.7 Intelligente transportssystemer – ITS

Teknologiutviklingen har bidratt betydelig til økt trafikksikkerhet, og en videre reduksjon av antallet drepte og hardt skadde er avhengig av at nye ITS-løsninger på transportområdet utvikles og tas bruk.

ITS-løsninger for økt trafikksikkerhet omfatter både virkemidler som påvirker trafikantatferden, løsninger som effektiviserer og målretter myndighetenes kontroll- og tilsynsaktivitet og ny kjøretøyteknologi med førerstøtte og informasjonstjenester. Mange ITS-tiltak utvikles innen den enkelte etat, men det ligger også store og uutnyttede potensialer i tverretatlige tiltak. Private aktører spiller en viktig rolle i utviklingen av tilbudet av ulike teknologiske forbedringer, men er avhengig av samhandling med myndighetene for at tilbudet skal fungere optimalt. Dette gjelder blant annet ved regelverksutvikling og ved etablering av standarder og retningslinjer for bruk og tilgjengeliggjøring av data og systemer. Internasjonale utredninger viser en betydelig trafikksikkerhetsgevinst ved økt utbredelse av kjøretøy med avanserte ITS- og førerstøttesystemer. For å realisere trafikksikkerhetsgevinsten er det nødvendig med samarbeid mellom ulike myndigheter, bilprodusenter, FoU-miljøer og interesseorganisasjoner innen transportsektoren.

En aktør som bidrar til økt utbredelse og utnyttelse av ITS-løsninger for å nå transportpolitiske mål, er ITS Norge. ITS Norge er en medlemsforening for alle aktører i transportbransjen og arbeider for bedre samordning, bruk og utvikling av ITS-tjenester i transportsektoren. ITS Norge har over 60 medlemmer fra myndigheter, organisasjoner, forskningsmiljøer, læresteder, tjenesteleveran-



Figur 4.20 Illustrasjon av samvirkende ITS-løsninger

Foto: NXP

Figur 4.21 Automatisk fartstilpasning

Foto: European Transport Safety Council

dører og industri. Samferdselsdepartementet gir tilskudd til ITS Norge over statsbudsjettet.

eCall er et nytt felles europeisk nødanropsystem for automatisk varsling av alvorlig trafikkulykke fra kjøretøy til nødmeldingssentral. Systemet er et eksempel på en samvirkende ITS-løsning som skal bidra til færre drepte og hardt skadde i trafikken ved raskere akuttmedisinsk bistand. Innføringen av eCall i Norge krever samordning mellom flere departementer og etater, samt god kommunikasjon med bilbransjen om informasjonstiltak overfor trafikantene som vil få dette systemet i nye biler fra 2018. For å innføre eCall i Norge, evaluere og sikre bruken og utviklingen av tiltaket, er det påkrevet å samarbeide på tvers for å tydeliggjøre ansvarsdeling og utvikle rutiner og tekniske løsninger. Dette arbeidet må skje i fellesskap mellom Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Statens vegvesen, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet m.fl.

Transportetatene har i grunnlagsdokumentet til Nasjonal transportplan 2018–2029 foreslått en nasjonal satsning med aktiv deltakelse i internasjonale pilotprosjekter på ITS-området. Dette for å kunne utnytte potensialet for økt informasjonsdekning og trafikksikkerhet. Det er forventet rask utvikling av førerstøttesystemer, herunder automatiserte og oppkoblede kjøretøy, som blant annet kan bidra til å forebygge ulykker der distraksjon og trøtthet er medvirkende årsaksfaktorer, samt til å møte utfordringer knyttet til fart- og rusrelaterte ulykker. Dette satsingsområdet vil bli videre omtalt i Nasjonal transportplan 2018–2029.

4.8 Økonomiske insentiver rettet mot trafikantene

Økonomiske insentiver brukes i trafikksikkerhetsarbeidet for å fremme trafikksikker kjøring og til å stimulere til kjøp av trafikksikre kjøretøy. Forsikringsbransjen har gjennom belønningsordninger og forsikringsordninger gode muligheter til å bidra til dette. Individuelle belønningsordninger kan ha et stort trafikksikkerhetspotensiale i årene framover, og det kan derfor være aktuelt å legge til rette for et nærmere samarbeid mellom andre aktører i trafikksikkerhetsarbeidet og forsikringsbransjen.

Bilindustrien satser sterkt på utvikling av både miljøvennlig teknologi og sikkerhetssystemer som støtter føreren. Avgiftspolitikken kan bidra til å stimulere til innkjøp av ikke bare mer miljøvennlige, men også mer trafikksikre kjøretøy. Regjeringen la fram en helhetlig gjennomgang av bilavgiftene i Revidert nasjonalbudsjett 2015 med forslag om prinsipper og retning for framtidens bilavgifter, jf. Meld. St. 2 (2014–2015), kapittel 4.3. Regjeringen vil i det videre arbeidet med bilavgiftene også vurdere trafikksikkerhetsaspektet.

4.9 Trafikksikkerhetsarbeidet i fylkeskommuner og kommuner

Vegnettet i Norge er, som nevnt, tredelt og består av riksveger, fylkesveger og kommunale veger. Vegnettet er lite homogent og ansvaret for infrastrukturen er fordelt på ulike myndigheter. Dette gir trafikksikkerhetsutfordringer som krever langsiktig og helhetlig arbeid både mellom ulike sektorer og mellom de ulike forvaltnings- og myndighetsnivåene.

Boks 4.10 Tilskuddsordning for lokale trafikksikkerhetstiltak

Samferdselsdepartementets ordning for tilskudd til lokale trafikksikkerhetstiltak skal bidra til å styrke lokalt trafikksikkerhetsarbeid i regi av kommuner, frivillige organisasjoner, interessegrupper og andre lokale aktører.

Det kan søkes om tilskudd til trafikantrettede tiltak som for eksempel kampanjer, informasjonstiltak og holdningsskapende arbeid, samt tilskudd til tiltak på vegnettet, herunder fysiske tiltak utover ansvarsområdet til kommunene.

Det lokale trafikksikkerhetsarbeidet skal gjennom tiltak på lokalt nivå bidra til det nasjonale målet om reduksjon av antall drepte og hardt skadde i trafikken, og ta utgangspunkt i lokale utfordringer og behov.

For 2016 er det satt av 4 millioner kr til ordningen.

4.9.1 Fylkeskommunens rolle i det regionale trafikksikkerhetsarbeidet

Fylkeskommunen har ansvar for å tilrå og samordne tiltak for å fremme trafikksikkerheten i fylket (vegtrafikkloven § 40a). Fylkeskommunen er også vegholder for et stort vegnett der fysiske tiltak for å bedre trafikksikkerheten er viktig.

Fylkeskommunene ivaretar generelt trafikksikkerhetsansvaret godt innenfor deler av sin virksomhet. Det er imidlertid et potensiale for forbedring ved en større vektlegging av trafikantrettede tiltak, og gjennom en mer tverrsektoriell tilnærming til trafikksikkerhet på regionalt nivå.

Fylkeskommunens ansvar for å tilråde og samordne tiltak

Det regionale trafikksikkerhetsarbeidet handler om fylkeskommunens rolle som pådriver og koordinator. Dette arbeidet er organisert gjennom et trafikksikkerhetsutvalg eller lignende i hvert fylke. Sammensetningen av disse utvalgene varierer. Relevante aktører omfatter, i tillegg til fylkespolitikere, rådgivende medlemmer fra Trygg Trafikk, politiet, fylkeskommunen, fylkesmannen og Statens vegvesen.

En av de viktigste oppgavene til et fylkeskommunalt trafikksikkerhetsutvalg (FTU) er å legge til rette for økt samarbeid og synliggjøring av trafikksikkerhetsarbeidet i fylket. Utvalget samarbeider i mange fylker tett med kommuner og frivillige organisasjoner, og er pådriver for gjennomføring av lokale trafikksikkerhetstiltak. Noen utvalg gir også økonomisk støtte til fysiske tiltak og til holdningsskapende arbeid. For at fylkeskommunen skal kunne ivareta sitt ansvar for å samordne og tilrå trafikksikkerhetsarbeidet i fylket, er det viktig at alle relevante aktører deltar i FTU. Buskerud fylkeskommune er et eksempel på hvordan organisatoriske grep og virkemidler har innvirkning på trafikksikkerhetsarbeidet på regionalt nivå, jf. boks 4.11.

Fylkeskommunen som vegeier

Fram til 2010 var fylkesvegnettet et til dels lavtrafikkert vegnett av lang mindre omfang. Ved forvaltningsreformen i 2010 overtok fylkeskommunene ansvaret for 17 120 km veg som tidligere var klassifisert som det øvrige riksvegnettet. I dag er fylkesvegnettet på om lag 44 000 km og om lag 100 fylkesvegsamband. Fylkesvegnettet er nå et mer høytrafikkert vegnett med større utfordrin-

Figur 4.22 Utforkjøringsulykker dominerer på fylkesvegnettet

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

ger knyttet til blant annet trafikksikkerhet og ulykker, jf. kapittel 2.2. Fylkeskommunene fikk gjennom forvaltningsreformen større mulighet til å legge føringer for og videreutvikle trafikksikkerhetsområdet gjennom sin rolle som landets største vegeier. Fylkeskommunene har derfor bygget opp kunnskap og prioritert ressurser til trafikksikkerhet i større grad enn tidligere. Statens vegvesens kompetanse og kapasitet på området er en viktig ressurs i samarbeidet med fylkeskommunene.

Det er et statlig ansvar å stille til rådighet felles vegadministrasjon på regionalt nivå for å utføre riksvegoppgaver for staten og fylkesvegoppgaver for fylkeskommunen, såkalt sams vegadministrasjon. Fylkeskommunen står fritt til å benytte seg av. Statens vegvesen skal bidra med faglige utredninger og annet underlag til fylkeskommunenes arbeid med planer, strategier, budsjetter for utbygging, drift og forvaltning av fylkesvegnettet, samt følge opp fylkeskommunenes vedtak innenfor gjeldende lovverk og bestemmelser. Dette innebærer at fylkeskommunene kan benytte seg av vegvesenets trafikksikkerhetskompetanse, for eksempel når det gjelder gjennomgang av ulykker på fylkesvegnettet, trafikksikkerhetsrevisjon av vegplaner og inspeksjon av eksisterende veger. Statens vegvesen vil også kunne gi råd og veiledning i forbindelse med arealplanlegging og andre trafikksikkerhetsspørsmål.

Fylkeskommunen som regional planmyndighet

Fylkeskommunen har som regional planmyndighet mulighet til å påvirke utviklingen innenfor store samfunnsområder. En regional plan tar for seg områder som krever avveiing og avklaring mellom ulike samfunnsinteresser, over sektor- og kommunegrenser, og hvor det kreves samordning og forpliktende samarbeid mellom mange aktører i gjennomføringen. Det er viktig at trafikksikkerhetsperspektivet vurderes og tas inn i det regionale planarbeidet der det er relevant. Gjennom planen kan det fastsettes regionale, strategiske føringer som grunnlag for det lokale trafikksikkerhetsarbeidet.

Boks 4.11 Organiseringen av FTU i Buskerud fylkeskommune

I Buskerud er det utarbeidet en tiårig strategi for trafikksikkerhet og et fireårig handlingsprogram for FTU. Resultatene så langt har vist at denne måten å organisere det regionale trafikksikkerhetsarbeidet på har løftet trafikksikkerhet som saksfelt og gitt det større forankring både politisk og administrativt. Gjennom handlingsprogrammet har FTU i Buskerud definert noen satsningsområder, blant annet kommunalt trafikksikkerhetsarbeid, trygge skoleveger og risikogrupper i trafikken. Tilskuddsordninger til kommuner og frivillige organisasjoner, samt kampanjer, er blant de tiltakene som har hatt god effekt.

Fylkeskommunen som skoleeier

Fylkeskommunen har ansvar for planlegging, drift, faglig kvalitet og utvikling innen videregående opplæring, og har også ansvar for de fysiske forhold rundt de videregående skolene. Elevene er i større eller mindre grad eksponert for trafikk i skoletiden ved at de forflytter seg mellom undervisningslokaler, til svømmehall eller idrettsanlegg, gjør undersøkelser i lokalmiljøet e.l. Hvis det etableres tydelige og relevante rutiner for trafikksikkerhet tilpasset den enkelte skole, vil dette minske ulykkesrisikoen og fremme gode holdninger. Fylkeskommunen kan også bidra til trafikksikre løsninger rundt skolene ved å eksempelvis kartlegge og eventuelt utbedre parkeringsforhold, lyssetting m.m.

Fylkeskommunen som ansvarlig for folkehelse

Fylkeskommunen har et lovpålagt ansvar for å ivareta folkehelse i egen tjenesteyting, forvaltning og planlegging og i regional utvikling. Dette innebærer et lovpålagt ansvar for en pådriver- og samordningsfunksjon i det brede folkehelsearbeidet med vekt på å understøtte kommunene. Folkehelsearbeidet innebærer å utvikle et samfunn som legger til rette for positive helsevalg og sunn livsstil, og forebygging av sykdommer og skader. Fylkeskommunen har videre ansvar for å holde oversikt over helsetilstand og påvirkningsfaktorer med betydning for folkehelsearbeidet i fylket og kommunene. Forebygging av trafikkulykker vil derfor være et sentralt tema i arbeidet, og bør inngå i fylkeskommunens folkehelseplaner.

Fylkeskommunen som arbeidsgiver

Fylkeskommunen er en stor arbeidsgiver og mange ansatte reiser mye i arbeidstiden. Det er viktig at det etableres en tydelig reisepolicy for de ansatte og at denne følges opp.

Lokal kollektivtransport og skoleskyss

Fylkeskommunen har som ansvarlig for lokal kollektivtransport og skoleskyss, ansvar for at transporten utformes og utøves med tanke på trafikksikkerhet i denne sektoren. Mange elever, både i grunnskole og på videregående skoler, er avhengig av transport for å komme seg til og fra skolen. For å sikre et mest mulig ensartet og sikkert skoleskysstilbud fastsatte Samferdselsdepartementet 19. desember 2012 en forskrift om sikring av skyssberettigede skoleelever i buss, med ikrafttredelse 1. juli 2013. Forskriften pålegger fylkeskommuner og kommuner en plikt til å sikre at alle skoleelever med rett til skoleskyss har tilgang til sitteplass med bilbelte på bussen. Fylkeskommunenes erfaring er at det er en utfordring å sikre tilstrekkelige sitteplasser og bilbelte i busser for å oppfylle forskriften.

4.9.2 Kommunens rolle i det lokale trafikksikkerhetsarbeidet

Kommunen er en svært viktig aktør i trafikksikkerhetsarbeidet. Som vegeier, arealmyndighet, skole- og barnehageeier, arbeidsgiver, kjøper av transporttjenester og ansvarlig for beboernes helse og trivsel, har kommunen et stort ansvar for å forebygge ulykker. Kommunene er gjennom folkehelseloven pålagt et ansvar for å fremme befolkningens helse, bidra til å forebygge skade eller lidelse og til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen. I praksis innebærer dette at kommunene må arbeide systematisk og tverretatlig med trafikksikkerhet.

Ansvaret for trafikksikkerhetsarbeid har i de fleste kommuner vært forankret i teknisk sektor, noe som har medført at kommunes rolle som vegeier har vært tillagt størst vekt. Kommunale trafikksikkerhetsplaner har derfor i stor grad handlet om å iverksette fysiske tiltak. Det trafikantrettede trafikksikkerhetsarbeidet i kommunene må styrkes for å nå de nasjonale målene om reduksjon av antall drepte og hardt skadde. Det er av avgjørende betydning at innsatsen mot den enkelte trafikant intensiveres og blir mer målrettet.

Kommunen skal ha oversikt over helsetilstanden til befolkningen, fremme helse og trivsel og bidra til å forebygge skader. Kommunen skal gi informasjon og veiledning for å fremme helse og forebygge ulykker. Det er viktig at trafikksikkerhet også blir en del av dette arbeidet, ved for eksempel å la det inngå i planen for helsesøstertje-

Figur 4.23 Bytrafikk

Foto: Knut Opeide, Statens vegvesen

nesten og ved å kvalitetssikre transporten i lag og foreninger. Kommunen har gode muligheter for å kommunisere direkte med mange viktige målgrupper innen trafikksikkerhetsarbeidet, som for eksempel småbarnsforeldre gjennom helsestasjonene, barn og foreldre gjennom foreldreutvalg, eldresentre, bibliotek, idretts- og kulturarenaer mv.

Kommunen har mulighet til å stille krav om trafikksikkerhet i rutiner og planverk i alle sine sektorer og dette følges opp gjennom gode rapporteringsrutiner. Det er utviklet flere godkjennings- og veiledningskonsepter for å bistå kommunene med å arbeide tverrsektorielt med problemstillinger knyttet til sikkerhet generelt og trafikksikkerhet spesielt. Trygg Trafikk har utviklet godkjenningsordningen «Trafikksikker kommune» for å bistå og bevisstgjøre kommunene til et systematisk og tverrsektorielt trafikksikkerhetsarbeid, jf. boks 4.13. «Trygge lokalsamfunn» er et veiledningskonsept og et verktøy for å effektivisere, systematisere og forenkle kommunens arbeid med ulykkesforebygging, og sette kommunale oppgaver innenfor sikkerhet og folkehelse inn i en samlet helhet, jf. boks 4.14. Kommunen er også en stor innkjøper av transporttjenester og kan innarbeide trafikksikkerhet som en del av de avtaler som inngås.

Kommunen som vegeier

Trafikkmengdene er ofte lavere på det kommunale vegnettet enn på det øvrige vegnettet, men trafikkbildet er mer sammensatt. Mange kommunale veger er skoleveger, samleveger til/fra boligområder osv. Kommunen har ansvaret for drift og vedlikehold på eget vegnett, og det er da viktig med gode rutiner for ivaretakelse av alle deler av trafikkarealene slik at trafikksikkerheten i størst mulig grad blir ivaretatt.

Kommunen som arealmyndighet

Kommunen har ansvaret for arealutviklingen gjennom arbeidet med kommuneplanen. Tiltak innen areal- og transportplanlegging har siden 1970-tallet og fram til i dag hatt en positiv betydning for ulykkesutviklingen i bebygde strøk. Planlegging av gode trafikkløsninger for befolkningen, eksempelvis trafikksikre og trygge skoleveger og etablering av gang- og sykkelveger, er derfor viktige trafikksikkerhetstiltak. Dersom boligområder, næringsarealer og tettsteder utvikles på en universell tilrettelagt måte, og slik at transportbehovet reduseres, vil også trafikksikkerheten for gående og syklende bedres.

Boks 4.12 Årets trafikksikkerhetskommune

Samferdselsdepartementet har siden 2012 delt ut prisen «Årets trafikksikkerhetskommune». Prisen er på 1 million kroner og gis til en kommune som har utmerket seg med godt lokalt trafikksikkerhetsarbeid og gode planer for inneværende og videre arbeid, for slik å løfte fram forbilder som kan inspirere andre kommuner til økt innsats.

Prisvinnere:

2012: Nøtterøy kommune
2013: Austrheim og Lindås kommune (delt)
2014: Bodø kommune
2015: Alta kommune
2016: Ski kommune

Kommunen som skole- og barnehageeier

Grunnlaget for holdninger til trafikksikkerhet legges i barneårene, og det er derfor viktig at trafikkopplæringen starter tidlig og ivaretas gjennom hele utdanningsløpet. Skal flere sykle og gå uten at det medfører flere ulykker, vil det stille større krav til trafikkopplæringen, jf. kapittel 4.4. Kommunen kan sikre at barnehagene og skolene gjennomfører en trafikkopplæring med kvalitet og progresjon. Kommunen er ansvarlig for at skole og barnehage har gode rutiner som ivaretar trafikksikkerheten på turer til fots, med sykkel, med bil og buss. Dersom barnehagene og skolene involverer foreldrene i trafikkopplæringen gjennom foreldremøtene, styrkes arbeidet med å gi barn og unge en trafikksikker oppvekst.

Kommunen som arbeidsgiver

I en gjennomsnittlig kommune er om lag ti prosent av de voksne innbyggerne ansatt i kommunen, og mange av disse er i trafikken store deler av arbeidsdagen. De fleste kommuner har store kostnader forbundet med uhell på de kommunale kjøretøy, og kjøring i arbeidstiden medfører en helserisiko for de ansatte, jf. kapittel 4.6. Ved å innlemme trafikksikkerhet i kommunens HMS-arbeid og utvikle gode rutiner for tjenestereiser, vil ulykkesrisikoen reduseres.

Boks 4.13 Godkjenningsordningen «Trafikksikker kommune»

«Trafikksikker kommune» er en godkjenningsordning for kommunene utviklet av Trygg Trafikk for å bistå og bevisstgjøre kommunene på verdien av et systematisk og tverrsektorielt trafikksikkerhetsarbeid. Kriteriene for godkjenning som «Trafikksikker kommune» bygger på eksisterende lovverk og pålegger ikke kommunene oppgaver utover dette, men er en hjelp til å systematisere arbeidet. Dette er et kvalitetssystem for kommunesektoren som bygger på samme grunntanke som ISO 39001, jf. kapittel 4.6. Per juni 2016 var 22 kommuner godkjent og 51 kommuner i prosess for å oppnå godkjenning. Trafikksikker kommune kan inngå som trafikksikkerhetsdelen av «Trygge lokalsamfunn». Kriteriene er:

- Kommunen har forankret ansvaret for trafikksikkerhetsarbeidet hos ordfører og rådmann. Delansvar kan ligge hos den enkelte etatsleder.
- Kommunen har et utvalg med ansvar for trafikksikkerhet.
- Kommunen har innarbeidet trafikksikkerhet i HMS/internkontrollsystemet som inneholder regler for reiser og transport i kommunens regi, og ved kjøp av transporttjenester.
- Kommunen har oppdatert oversikt over trafikkulykker og trafikkuhell (materiellskader) i kommunen.
- Kommunen har en trafikksikkerhetsplan som er forankret i fylkets trafikksikkerhetsplan.
- Planen har rullerings- og rapporteringsrutiner. Planen ivaretar både holdningsbearbeidende/trafikantrettede- og fysiske tiltak.
- Kommunen forplikter seg til å jobbe systematisk med trafikksikkerhet i flere sektorer, som HR, barnehage, skole, kultur, helse og veg.
- Kommunen påvirker lag og foreninger til å innarbeide regler for trafikksikkerhet i sin virksomhet.

4.9.3 Trafikksikkerhet i byområdene

Det er forventet sterk befolkningsvekst i de største norske byene i tiårene framover, og som følge av dette en kraftig vekst i transportbehovet, jf. kapittel 2.5.2. I tråd med nullvekstmålet om at veksten i persontransport i de største byområdene skal tas med kollektivtransport, sykling og gange, vektlegges det på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå tiltak for å bidra til en nødvendig endring i transportmiddelbruken, jf. kapittel 4.3.7. Bymiljøavtaler og bypakker er viktige rammebetingelser for å bidra til en slik endring. Det forutsettes at byområder som er aktuelle for bymiljøav-

Boks 4.14 «Trygge lokalsamfunn» – verktøy for skadeforebyggende arbeid i kommunen

«Trygge lokalsamfunn» er en modell og veiledningskonsept som involverer store deler av kommunen, brede lag av befolkningen og motiverer til samarbeid på tvers av tradisjonelle skillelinjer. Modellen skal bidra til et systematisk og langsiktig forebyggende arbeid også på lokalt nivå.

Hensikten er å hjelpe kommuner med å sette skadeforebyggende arbeid på agendaen og å opprettholde oppmerksomhet på skadeforebyggende arbeid over tid og i en samlet helhet. «Trygge lokalsamfunn» er en nasjonal tilpasning av den internasjonale ordningen *Safe Communities*, og administreres av Skadeforebyggende forum.

Modellen er først og fremst et verktøy for å hjelpe kommunene med å strukturere sitt arbeid. Den består av trinnvis framdrift og rapporteringsverktøy for å få skadeforebyggende arbeid inn i kommunenes planverk. Modellen bygger på politisk og administrativ forankring, kommunal forvaltning og kommunenes eksisterende strukturer, og er tilpasset norsk lovverk ved plan- og bygningsloven og folkehelseloven. Trafikksikkerhet er en sentral del av arbeidet med «Trygge lokalsamfunn». Ved inngangen til 2016 var 25 kommuner og fylkeskommuner sertifisert, og 12 kommuner i prosess for å bli sertifisert.

Boks 4.15 Anbefalinger fra de fylkeskommunale samferdselssjefene

De fylkeskommunale samferdselssjefene på administrativt nivå har utarbeidet seks anbefalinger som innspill til det framtidige trafikksikkerhetsarbeidet:

- Trafikantrettede tiltak må prioriteres høyere på alle nivå.
- Fylkeskommunen må ta ansvar for å tilrettelegge for aktivt samarbeid mellom etater og organisasjoner for å forene krefter og arbeide målrettet med trafikksikkerhet på regionalt nivå.
- Etater med ansvar for trafikksikkerhet må delta i fylkeskommunenes samordningsfora (FTU).
- Det må stilles krav om at hvert fylke utarbeider regional plan og/eller strategi for trafikksikkerhet med god involvering og politisk forankring. Trafikksikkerhetsplan/-strategi må ha naturlige koblinger til andre relevante planer.
- Godkjenningsordningen Trafikksikker kommune bør videreutvikles med mål om at alle kommuner blir godkjente og at ordningen også omfatter regionalt nivå.
- Det stilles krav om at trafikksikkerhet skal være tema i areal- og transportplaner for byområder som er aktuelle for bymiljøavtaler, og at det fastlegges mål, strategier og tiltak for trafikksikkerhet.

taler har vedtatt eller vedtatt utarbeidet/revidert en regional eller interkommunal areal- og transportplan som er i tråd med nullvekstmålet. En økt andel gående og syklende vil gi nye utfordringer i trafikksikkerhetsarbeidet da ulykkesrisikoen for disse trafikantgruppene er høyere enn for bilister, jf. kapittel 2.5.2. For å sikre at en økning i andelen fotgjengere og syklister ikke medfører en økning i antallet alvorlige trafikkulykker, kan det være hensiktsmessig å omtale trafikksikkerhet som deltema i regionale planer, som for eksempel fylkesvise samferdselsplaner, regionale planer som omhandler folkehelse og/eller i areal- og transportplaner.

Fylkeskommunene og kommunene er svært viktige aktører i trafikksikkerhetsarbeidet, både som vegeiere og som ansvarlig for en rekke områder der trafikksikkerhet er et sentralt element. Det bør derfor arbeides for å styrke samhandlingen mellom relevante aktører på lokalt plan, og sikre en god organisatorisk forankring av trafikksikkerhetsarbeidet. Fylkenes trafikksikkerhetsutvalg bør her spille en viktig rolle. De fylkeskommunale samferdselssjefene på administrativt nivå har utarbeidet seks anbefalinger som innspill til det framtidige trafikksikkerhetsarbeidet, jf. boks 4.15.

Regjeringen mener tiltakene som er anbefalt av de fylkeskommunale samferdselssjefene vil kunne bidra til å styrke det tverrsektorielle trafikksikkerhetsarbeidet på regionalt og kommunalt nivå. Anbefalingene er i tråd med gjeldende nasjonal politikk for bolig-, areal- og transportplanlegging, blant annet gjeldende statlige planretningslinjer. Retningslinjene fastslår at en effektiv og sikker trafikkavvikling skal vektlegges i planleggingen. Dette innebærer at trafikksikkerhet vil kunne være et tema som fylkeskommunen har særskilt fokus på i sine regionale planer.

4.10 Ulykkesundersøkelser og registrering av ulykkesdata

Undersøkelser av ulykker og innsamling av ulykkesdata er et område som berører flere departementer og underliggende etater og virksomheter. Hovedaktører er Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, SSB, Statens vegvesen, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, helsesektoren, politiet, Statens havarikommisjon for transport og forsikringsbransjen. Det er et utstrakt samarbeid mellom de ulike aktørene, men det er også er potensiale for et forbedret samarbeid for bedre utnyttelse av den samlede innsatsen og kunnskapen.

4.10.1 Registrering av ulykkesdata

Innsamling og registering av ulykkesdata for vegtrafikken er en forutsetning for å utvikle målrettet og forbyggende innsats mot trafikkulykker. Korrekt registering av ulykkesdata og gode ulykkesdatabaser er svært viktige verktøy i trafikksikkerhetsarbeidet. Myndigheter, forskningsinstitusjoner, media m.fl. er alle brukere av ulykkesdata, og dette krever god datakvalitet og fullstendig

registering av alle trafikkulykker innenfor gjeldende regelverk.

Ulykkesdata for vegtrafikken blir primært samlet inn og bearbeidet av politiet, Statistisk sentralbyrå (SSB), Statens vegvesen, helsemyndighetene og forsikringsbransjen. Politiet, SSB og Statens vegvesen samarbeider om felles data, blant annet gjennom Statens vegvesens STRAKS-register, mens helsemyndighetene og forsikringsbransjen har egne registre og prosesser for innsamling og bearbeiding av ulykkesdata. De viktigste offisielle kildene for registering og analyse av vegtrafikkulykker er:

- Politirapporterte trafikkulykker med personskade, SSBs offisielle statistikk over vegtrafikkulykker og Statens vegvesens STRAKS-database
- Ulykkesundersøkelser i regi av Statens havarikommisjon for transport
- Statens vegvesens dybdeanalyser av alle dødsulykker i trafikken (UAG)
- Norsk pasientregisters (NPR) statistikk over trafikkulykker som er basert på data fra AMK-sentralene
- Helsemyndighetenes dødsårsaksregister (DÅR)
- Felles minimum datasett (FMDS) fanger opp personskader ved norske sykehus og registreres i Norsk pasientregister (NPR)

Utfordringer knyttet til registering av ulykkesdata

Revisjon av STRAKS-registeret

STRAKS-registeret er Statens vegvesens ulykkesregister som inneholder informasjon om politiregistrerte vegtrafikkulykker med personskade. Bakgrunnen for registeret er vegvesenets behov for informasjon til bruk i etatens eget trafikksikkerhetsarbeid, samt for bistand til andre aktører som en del av etatens sektoransvar. Det er behov for å revidere STRAKS-registeret og avklare samarbeidsformer mellom politiet, Statens vegvesen og helsemyndighetene. Et slikt prosjekt ble etablert i 2016. Første fase av prosjektet har som mål å overføre ulykkesstatistikken til et nytt og sikkert system som skal være tilrettelagt for fremtidige behov, også med tanke på samordning av data med eksterne parter, som SSB, politiet og helsemyndighetene. Dette for å sikre et bedre og lettere tilgjengelig kunnskapsgrunnlag enn i dag. Det nye verktøyet skal tilfredsstille høye krav til sikkerhet for å kunne inkludere nye typer data. I tillegg skal det muliggjøre effektivisering i deling av data overfor forskere, media, kommuner, fylkeskommuner og allmennheten. Andre kilder til informasjon vil også vurderes, som for eksempel Norsk pasientregister.

Underrapportering

Dagens samarbeid mellom aktørene gjør at alle dødsulykker i trafikken fanges opp, og dette bidrar til at det er mulig å fastsette måltall for reduksjon av antall trafikkdrepte. SSBs tall for vegtrafikkulykker med personskade dekker imidlertid kun en av tre personskadeulykker, og det er særlig ulykker med lav skadegrad som ikke blir registrert som en vegtrafikkulykke. Underrapporteringen er spesielt stort for eneulykker med syklister. Eneulykker med fotgjengere, det vil si fallskader, er i dag ikke definert som en trafikkulykke.

Oslo skadelegevakt har etter oppdrag fra Helsedirektoratet og Statens vegvesen, kartlagt og registrert alle pasienter med sykkelskader som oppsøkte legevakten i 2014. Hensikten var å utføre en dybdestudie av omfanget av trafikkulykker med syklister. Kartleggingen avdekket at kun én av 13 sykkelulykker blir rapportert. Oslo skadelegevakt gjennomfører i 2016 en tilsvarende undersøkelse for å kartlegge alle fall- og fotgjengerulykker med formål om å få mer kunnskap om mørketall ved ulykker med fotgjengere.

Registering av skadegrad

Dagens rutiner for ulykkesregistering gjør det vanskelig å fastsette riktig skadegrad for de involverte skadelidende ved en trafikkulykke, og spesielt gjelder dette skadegraden 'hardt skadd'. Helsesektoren utleverer ikke helseopplysninger, som skadegrad, om enkeltpasienter med henvisning til bestemmelsene om taushetsplikt, jf. helsepersonelloven § 21. Det er derfor politiet som oppgir skadegraden for de involverte skadelidende ved en trafikkulykke. Politiet har, til tross for eksisterende veiledninger, begrenset kompetanse til å foreta en medisinsk vurdering av skadegrad på ulykkesstedet. Helsesektoren både registrerer og rapporterer enkeltpasienters skadegrad med hjemmel i Norsk pasientregisterforskrift. Norsk pasientregister kan videre utlevere disse opplysningene såfremt nødvendige godkjenninger er gitt. Gjennom revisjonen av STRAKS-registeret, kan det utredes hjemler og muligheter for utlevering av helsedata fra Norsk pasientregister til STRAKS, herunder om skadegrad.

EU besluttet i 2012 at alle medlemsland skal rapportere i henhold til den felles skadegradsdefinisjonen, MAIS 3+ (Maximum Abbreviated Injury

Scale). Norge har, ut fra gjeldende rutiner for registrering av skadegrad, ikke kunne rapportert på individnivå om dette. På sikt er det imidlertid et mål å tallfeste antall hardt skadde i henhold til MAIS 3+, men dette krever et utstrakt samarbeid mellom helsevesenet, politiet og Statens vegvesen.

Klassifisering av selvvalgte ulykker i trafikken

I henhold til internasjonale definisjoner klassifiseres selvvalgte ulykker i trafikken som selvmord, og ulykkene inkluderes ikke i den offisielle statistikken over trafikkulykker, jf. omtale i kapittel 4.3.4. Det er i dag politiet som avgjør hvorvidt en ulykke er et resultat av selvmord, men det er grunn til å tro at det er mørketall i statistikken, det vil si at flere av ulykkene som inngår i statistikken over vegtrafikkdrepte er selvmord. Som tidligere omtalt har Samferdselsdepartementet tatt initiativ til å opprette en tverrsektoriell arbeidsgruppe for å etablere nasjonale kriterier og rutiner for klassifisering av selvmord i trafikken.

Utfordringer knyttet til ulykkesdata fra helsesektoren

Utfordringer knyttet til ufullstendig rapportering av skadedata fra sykehusene

Personskadedata fra sykehusene kan gi et mer komplett ulykkesbilde, og som nevnt er det flere trafikkulykker som kun registreres av legevakt og sykehus, jf. omtale av underrapportering over. Personskadedata samles inn for å gi kunnskap som kan bidra til ulykkes- og skadeforebyggende arbeid, og kan kobles sammen med andre datasett.

Rapportering av felles minimum datasett (FMDS) om personskader til Norsk pasientregister (NPR) er obligatorisk for alle somatiske sykehus som mottar skadetilfeller, og for de kommunale legevaktene i Oslo, Bergen og Trondheim. Datasettet beskriver også omstendigheter rundt skaden som for eksempel årsak, ulykkessted og aktivitet. Rapporteringen er derfor også relevant som datakilde i trafikksikkerhetsarbeidet. Det er imidlertid en utfordring knyttet til ufullstendig rapportering. I 2015 var det fire av til sammen 26 rapporteringspliktige enheter som ikke rapporterte data til NPR, og kun 42 prosent av de årlig rundt 300 000 skader som behandles på legevakt og sykehus er innrapportert til NPR gjennom skadedatasett. Helsedirektoratet arbeider kontinuerlig for å bidra til økt rapporteringsgrad og bedre kvalitet i rapporteringen, og har de siste årene gjennomført flere tiltak. Blant disse tiltakene er besøk hos sykehusene, fagledermøter og regionale møter med kontaktpersoner på sykehusene. Det er også utviklet informasjonsmateriell, nye registreringsveiledere samt gjennomført en forenkling av kodeverket.

På bakgrunn av ufullstendig rapportering av skadegrad fra sykehusene og at regelverket ikke tillater rutinemessig kobling mellom helsedata og politiopplysninger, eksisterer det i dag ingen fullverdig register over skadde i vegtrafikkulykker i Norge som inkluderer både medisinsk skadegradering og trafikale/kjøretøymessige forhold. Til sammenligning har Sverige siden 2003 registrert vegtrafikkulykker i STRADA-registeret (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) som omfatter et minimum datasett knyttet til skadegrad av behandlende helsepersonell, politiregistreringer og data knyttet til veg og trafikale forhold fra vegmyndighetene.

Arbeid for økt tilgjengelighet av AMK-data

Helsedirektoratet ved NPR publiserer statistikk med bakgrunn i innrapporterte data fra landets AMK-sentraler. Dataene fra AMK stedfester hendelsene, og kan derfor gi informasjon om trafikkulykker som STRAKS og SSB ikke har. Per i dag er det ikke mulig å skille ut fotgjenger- og sykkelulykker fra kategorien trafikkulykke, men et pågående prosjekt skal gi muligheter for å utvide kodeverkene til også å gjelde disse ulykkestypene. Prosjektet omfatter også formalisert deltagelse fra de nordiske land. Formålet er å harmonisere kodebruk på tvers av landegrenser, som grunnlag for fremtidig internasjonal benchmark innen akuttmedisin. Helsedirektoratet har arbeidet for å øke datatilgjengeligheten og har utviklet nye websider med interaktive kart med visualiserte ikke-personidentifiserte data over ulykker og skader med bistand fra akuttmedisinsk kjede. Løsningene er under utprøving og er offentlig tilgjengelige. Datagrunnlaget i løsningene kommer fra AMK-sentralene.

Helsedirektoratet arbeider med å forbedre innsamling av data fra ambulansetjenesten. Ambulansetjenesten er en av få tjenester som fortsatt bruker papirjournal, og flere utredninger har påpekt behovet for å innføre elektronisk ambulansejournal. En elektronisk ambulansejournal vil kunne gi mer pålitelige data.

Dødsårsaksregister

Dødsårsaksregisteret (DÅR) ved Folkehelseinstituttet er et sentralt helseregister og offisiell kilde til utarbeidelse av dødsårsaksstatistikk. Formålet med registeret er å overvåke utviklingen av ulike dødsårsaker over tid. Tall fra DÅR vil ofte avvike noe fra tallene vegtrafikksektoren opererer med. Dette skyldes både ulike utvalgskriterier, blant annet omfatter DÅR kun bosatte innbyggere og også nordmenns dødsfall i utlandet, og ulikt tidsperspektiv. Det er fremdeles en del utfordringer som knytter seg til verifisering av dødsfall. For å kunne verifisere antall omkomne på tvers av ulike kilder må man derfor ha mulighet til å samkjøre informasjon mellom flere mulige kilder. Dette vil lette kvalitetssikring av data mellom ulike registre, f.eks. ved å bidra til at man får bedre informasjon i de tilfellene hvor det er usikkerhet knyttet til omstendighetene ved en skade i DÅR.

Begrenset tilgang fra Rettstoksikologisk database

Ved alvorlige trafikkulykker rekvirerer politiet ofte blodprøver fra føreren for analyse av alkohol, andre rusmidler og legemidler som kan påvirke kjøreferdigheten, og som kan ha vært medvirkende årsak til trafikkulykken. Ved obduksjon av omkomne førere sendes resultatene fra rusmiddelanalyser til obdusenten, som så sender resultatene til politiet, og som deretter oversender data til Statens vegvesens UAG. Vurderinger knyttet til obduksjon av trafikkdrepte omtales nærmere i kapittel 4.10.2. I dødsulykker der motorvognføreren ikke omkommer, har politiet resultat fra egne utåndingsprøver eller får tilsendt resultater fra analyser ved Folkehelseinstituttet. Disse blir formidlet til UAG. Fra 1. januar 2017 overføres rettsmedisin fra Folkehelseinstituttet til Helse Sør-Øst ved Oslo Universitetssykehus.

Den rettstoksikologiske databasen, RE-toks, eies, fram til overføringen 1.1.2017, av Område for rettsmedisinske fag ved Folkehelseinstituttet. Databasen inneholder resultater fra prøvene som sendes til analyse for rusmidler og legemidler. Databaseeier har imidlertid ikke tilgang til å benytte denne til forskningsformål. Helse- og omsorgsdepartementet har oppnevnt et ekspertutvalg som skal utrede et bedre og mer effektivt system for behandling av helsedata. Ekspertutvalget skal vurdere og anbefale konkrete organisatoriske, tekniske og juridiske tiltak for å forbedre dagens system, der summen av vilkår som er satt for å få tilgang til helsedata kan være unødvendig arbeids-, tids- og kostnadskrevende.

Ulykkesdata fra andre registre

Registering av arbeidsulykker

Arbeidsgivere i norske virksomheter skal straks og på hurtigste måte melde fra til Arbeidstilsynet dersom en arbeidstaker omkommer eller blir alvorlig skadd under arbeid, jf. arbeidsmiljøloven § 5-2. I henhold til samarbeidsavtaler melder også politiet og AMK fra til Arbeidstilsynet om alvorlige arbeidsulykker. Arbeidstilsynet søker også selv aktivt etter informasjon om dødsfall omtalt i media som ikke er meldt inn. Tidligere undersøkelser fra 2010 i regi av Arbeidstilsynet, viser imidlertid en underrapportering av arbeidsulykker med dødsfall, og dette gjelder spesielt for arbeidsulykker som skjer i trafikken. Hovedårsaken til dette kan være at arbeidsgivere ikke tenker på at trafikkulykker som skjer med ansatte i arbeid også er arbeidsulykker, og dermed ikke sender melding til Arbeidstilsynet. De senere årene har systemer for å fange opp arbeidsskadedødsfall blitt bedre, men det er fortsatt stor usikkerhet knyttet til alvorlige arbeidsulykker som ikke medfører dødsfall. For at Arbeidstilsynet best mulig skal kunne følge risikobildet i arbeidslivet og ivareta et risikobasert tilsynsregime, er det nødvendig med gode og utfyllende data om arbeidsskadedødsfall og arbeidsulykker som fører til alvorlig skade, herunder trafikkulykker. Bedre samarbeid om utveksling av skade- og ulykkesdata mellom Arbeidstilsynet og Statens vegvesen kan bidra til et mer komplett datagrunnlag hos begge etater. Arbeidstilsynet har tilgang til melding om dødsulykker i vegtrafikken fra Statens vegvesen. Tilsynet vil også få tilgang til ulykkesanalyserapport i utvalgte dødsulykker ved henvendelse til Statens vegvesen.

TRAST – forsikringsnæringens trafikkskadestatistikk

TRAST er forsikringsbransjens register for trafikkskader, og er statistikk basert på forsikringsselskapenes skademeldinger for trafikkulykker med materielle skader i tillegg til personskader. TRAST omfatter årlig mer enn 250 000 materielle skader. Skademeldingene er kun stedfestet på kommunenivå, og har derfor begrenset nytteverdi for de sentrale trafikksikkerhetsaktørene. Dersom stedfestelsen av de innmeldte ulykkene ble mer nøyaktig, kunne registeret hatt mer nytteverdi, eksempelvis for å følge ulykkesutviklingen for de enkelte kjøretøytyper slik som ATV, snøscooter, motorsykkel, tunge kjøretøy og buss. En utfordring er at antall registrerte skader i TRAST følger salget av nye motorkjøretøy da nye kjøretøy

i større grad har kasko-forsikring, og dermed også større sannsynlighet for at skader blir innrapportert til forsikringsselskapet.

Forsikringsnæringen har store mengder data med trafikkuhell med både personskade og materielle skader. Forsikringsnæringen arbeider med å digitalisere skademeldingsskjemaet hvor det skal kartlegges om registrerte skadedata kan benyttes til trafikksikkerhetsformål. Bedre tilrettelegging for deling av data med myndighetene og et gjensidig fokus på bedre datakvalitet kan ha betydning for valg og prioritering av trafikksikkerhetstiltak.

I tillegg til trafikkskadestatistikk fra forsikringsnæringen kan statistikk fra bergingsselskapene gi Statens vegvesen og driftsentreprenørene opplysninger om hvor problemene ofte oppstår på vegnettet.

Register for førerkortsaker

Fylkesmennene fører statistikk over behandlede førerkortsaker, og årlig blir om lag 30 000 saker kategorisert på blant annet sykdomsgrupper. Tilgang og bruk av databasen i forskningsformål, gjennom et samarbeid mellom politi, veg- og helsemyndigheter, kan gi verdifull kunnskap om risikobildet ved helsesvekkelse. Regjeringen anbefaler å vurdere hvorvidt dagens regelverk og bestemmelser om helseregistre gir tilgang til å koble data opp mot hverandre for å avdekke eventuelle sammenhenger mellom trafikkulykkesdata og helseforhold, evt. som et avgrenset forskningsprosjekt.

Registrering av brann i kjøretøy i tunneler

Statens havarikommisjon for transport (SHT) har i flere rapporter påpekt stor risiko for personskader ved brann i kjøretøy i tunnel, og da spesielt for tunge kjøretøy i lange vegtunneler og undersjøiske vegtunneler. På oppdrag fra Statens vegvesen og DSB har TØI kartlagt hyppigheten av slike branner, og resultatene viser at det årlig skjer mer enn 20 branner i vegtunneler. De største og mest alvorlige brannene de senere årene har skjedd i Oslofjordtunnelen i 2011, Gudvangatunnelen i 2013 og 2015 og Skatestraumtunnelen i 2015. I disse tilfellene har det vært store person- og materielle skader, men uten at noen har omkommet som følge av brannen. Samferdselsdepartementet mottok i 2015 en tilrådning fra SHT om å legge til rette for en systematisk registering av personskader i forbindelse med hendelser i tunneler slik at disse opplysningene kan benyttes i forbindelse med forebyggede arbeid.

4.10.2 Ulykkesundersøkelser

Statens havarikommisjon for transport (SHT) og Statens vegvesen undersøker vegtrafikkulykker, mens politiet etterforsker ulykkene. Aktørene har ulikt formål med virksomheten, jf. omtale i kapittel 3.3.1. Hovedformålet ved ulykkesundersøkelser som utføres i trafikksikkerhetsøyemed, er å gi innsikt i hvilke mekanismer som medvirker til at ulykker skjer, forståelse av hvorfor ulykker oppstår og identifisere risikoreduserende tiltak og områder med forbedringspotensial. God samhandling mellom aktørene er nødvendig for å sikre at undersøkelsesressursene utnyttes mest mulig effektivt. I tillegg bør samhandling bidra til mer effektiv formidling og utnyttelse av kunnskapen som ulykkesundersøkelsene gir.

SHT er en uavhengig undersøkelsesmyndighet som utfører selvstendige undersøkelser av utvalgte alvorlige trafikkulykker og uhell, jf. kapittel 3.3.1. Undersøkelsene er hjemlet i vegtrafikkloven kap. VII og i forskrift om offentlige undersøkelser og om varsling av trafikkulykker. Formålet med arbeidet er å utrede forhold som kan ha betydning for forebygging av transportulykker både på operativt, organisatorisk og lovregulerende nivå. SHTs uavhengige stilling gir mulighet for å undersøke infrastruktureier, tilsynsmyndigheter og regelverkets innvirkning på trafikksikkerheten. SHT skal ikke ta stilling til sivilrettslig eller strafferettslig skyld eller ansvar, og dette skillet til påtaleprosessen er viktig. SHT har døgnvakttelefon, og loven pålegger politiet og Statens vegvesen å varsle SHT. Varslingen er i forskrift begrenset til alvorlige ulykker med tunge kjøretøy eller busser, ulykker som skjer i tunnel eller involverer farlig gods samt ulykker som de etter en samlet vurdering anser som interessant å undersøke. SHT avgjør selv avgrensning, omfang og ressursbruk i undersøkelsene og prioriteringene gjøres ut fra forventet lærings- og sikkerhetsgevinst.

Statens vegvesen har siden 2005 gjennomført analyser av alle dødsulykker for å kartlegge medvirkende faktorer til de alvorligste trafikkulykkene. Formålet er å legge til rette for forebyggende trafikksikkerhetsarbeid gjennom organisatorisk læring og sikkerhetsstyring i veg- og transportsystemet. Arbeidet er i dag organisert i regionale styringsgrupper, en regional ulykkesanalysegruppe (UAG), ulykkesgrupper på fylkesnivå (UG) og lokale beredskapsgrupper med ulykkesunder-

Figur 4.24 Ulykkesundersøkelse

Foto: Statens havarikommisjon for transport

søkere (UU). Når det inntreffer en dødsulykke varsler politiet vegtrafikksentralen, og UU rykker ut til ulykkesstedet for å samle inn data og informasjon på ulykkesstedet. UU sikrer blant annet tidskritiske data om føreforhold, dokumenterer bremsespor, gjennomfører friksjonsmålinger og inspiserer kjøretøy i samråd med politiets innsatsleder. UG gjennomfører senere en ny befaring av ulykkesstedet med bakgrunn i UAGs mandat. Den innsamlede informasjonen fra skadestedet analyseres av UAG, sammen med annen relevant informasjon, som for eksempel politiets straffesaksdokumenter som kan omfatte politiavhør, rusprøver og obduksjonsrapport. UAG er satt sammen med fagpersoner innen trafikant, kjøretøy og vegtekniske forhold, og fra 2010 har også lege medvirket i arbeidet. Rapportene fra UAG omfatter vurderinger knyttet til medvirkende faktorer til dødsulykken og skadeomfanget, og forslag til oppfølgingstiltak på lokalt, regionalt og eventuelt nasjonalt nivå. Statens vegvesen utarbeider på bakgrunn av UAG-arbeidet nasjonale årsrapporter og temarapporter om utvalgte ulykkestyper. Statens vegvesen gjennomfører i 2016 et prosjekt for å se på organiseringen av arbeidet med ulykkesundersøkelser og -analyser, og vil foreslå eventuelle endringer for å sikre fortsatt god kvalitet og effektiv gjennomføring av arbeidet.

Politiet har som hovedoppgave i etterforskning av trafikkulykker å avdekke eventuelle lovbrudd hos involverte parter og vurdere skyldspørsmålet, samt ivareta de skadelidende på ulykkesstedet. Politiets etterforskning og åstedsarbeid reguleres av straffeprosessloven og vegtrafikkloven, og forbereder eventuell påtalemessig oppfølging av de involverte partene. Politiet undersøker derfor ikke bare dødsulykker, men et stort antall trafikkulykker med ulik skade- og alvorlighetsgrad.

Behov for samhandling i undersøkelsesprosessen

God samhandling mellom aktørene er viktig for å utnytte undersøkelsesressursene best mulig og

for å ivareta aktørenes ulike roller og formål, samt å utnytte resultatene til læring og forbedring av trafikksikkerheten. Politiet, SHT og Statens vegvesen samarbeider om innsamling av faktaopplysninger og dokumentasjon fra ulykkesstedet, og informasjonen deles innenfor gjeldende regelverk.

SHT har, i likhet med politiet, hjemmel til å ta i besittelse gjenstander og kjøretøy, og til å innhente informasjon fra involverte parter. Det følger av særlovgivning utvidet forklaringsplikt og tilhørende taushetsplikt. Dette gir SHT tilgang til alle helseopplysninger fra de involverte partene av relevans for ulykkesundersøkelsene. Samhandlingen mellom SHT og politiet er avklart gjennom retningslinjer fra Riksadvokaten. Fra Riksadvokatens gjennomgang og analyse av dødsulykker i 2012 er det imidlertid avdekket tilfeller der politiet ikke har varslet SHT til tross for at ulykken faller inn under de ulykkestyper som SHT har fokus på.

SHT og Statens vegvesen har inngått en samarbeidsavtale som sikrer tilgang til relevant informasjon og god saksbehandling ved offentlige undersøkelse av trafikkulykker på veg. Denne ivaretar også utveksling av faktaopplysninger fra ulykkesstedet. Samhandlingen mellom SHT og Statens vegvesen påvirkes til en viss grad av at Statens vegvesen også bistår politiet, blant annet ved at Statens vegvesen ved UU etter anmodning fra politiet om sakkyndig bistand kan utarbeide egne bistandsrapporter. I grunnlagsmaterialet fra den tverretatlige arbeidsgruppen vises det til behov for ytterligere avklaringer av grensesnittet mellom SHT og ulykkesundersøkelser i regi av Statens vegvesen. Ved informasjon til pårørende om forhold som avdekkes gjennom ulykkesundersøkelser og etterforskning, er det spesielt viktig at Statens vegvesen og politiet er koordinert.

Samhandling ved oppfølging av funn og tilrådninger

For å utnytte læringspotensialet og trafikksikkerhetseffekten av ulykkesundersøkelser er det en forutsetning at funn, analyser og konklusjoner følges opp på en effektiv måte av aktørene i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette krever forståelse, motivasjon og gjennomføringsevne fra de involverte aktørene. En forutsetning for læring er at det etableres en felles oppfatning av de sikkerhetsmessige problemstillingene som beskrives, til tross for aktørenes ulike formål med ulykkesundersøkelsene.

SHTs sikkerhetstilrådninger er basert på at deres undersøkelser har avdekket vesentlig funn av betydning for sikkerheten i transportsystemet. Tilrådningene skal imidlertid ikke omfatte en vurdering av hvilke konkrete tiltak som er nødvendig for å imøtekomme sikkerhetstilrådningene. Formålet med ulykkesundersøkelsene til Statens vegvesen er å legge til rette for forebyggende trafikksikkerhetsarbeid gjennom organisatorisk læring og sikkerhetsstyring av veg- og transportsystemet. Ulykkesanalysene skal derfor først og fremst gi økt kunnskap om ulykkesmekanismer som bidrar til at Statens vegvesen kan utøve et effektivt trafikksikkerhetsarbeid. Kunnskapen gir grunnlag for å utvikle nye tiltak og for å evaluere og eventuelt justere eksisterende tiltak og regelverk.

Samferdselsdepartementet besluttet i mai 2014 å nedsette et uavhengig utvalg som skulle vurdere hvordan Statens vegvesen hadde praktisert offentlighet og deling av informasjon fra ulykkesrapportene til politiet, pressen, pårørende og andre interesserte. Utvalget avga sin rapport i juni 2015. Rapporten konkluderte med at Statens vegvesens UAG-praksis ikke var ulovlig, men uheldig på enkelte punkter. Den inneholdt ni konkrete anbefalinger for ytterligere forbedring av etatens ulykkesanalysearbeid.

Ny åpenhetspraksis rundt UAG-arbeidet ble etablert allerede i februar 2014. Dette inkluderte blant annet nye retningslinjer for innsyn i UAG-rapportene og opplæring av personell som skulle avgi forklaring i retten på vegne av etaten. Statens vegvesen har siden dette arbeidet kontinuerlig med videreutvikling og forbedringer av ulykkesanalysearbeidet.

Samferdselsdepartementet har gitt Statens vegvesen i oppdrag å følge opp anbefalingene fra utvalget. Statens vegvesen har satt ned en prosjektgruppe for dette arbeidet. Prosjektgruppen har utarbeidet 19 forslag til forbedringstiltak for arbeidet med trafikkulykker, blant annet samhandling med eksterne etater og offentlighet rundt arbeidet, jf. anbefalingene fra utvalget. Tiltakene omfatter både gjennomføring og organisering av selve analysearbeidet, profesjonalisering og effektivisering, bedre forankring av arbeidet i ledelsen og samhandling med andre aktører, samt gode rutiner for sikring og deling av taushetsbelagt informasjon. Statens vegvesen er i gang med å gjennomføre tiltakene.

Om rettsmedisinsk obduksjon av trafikkdrepte

I dag rekvireres rettsmedisinsk obduksjon av trafikkdrepte dersom påtalemyndigheten finner dette nødvendig ved mistanke om straffbare for-

hold eller om dødsårsaken er uviss og/eller at særlige forhold krever slik undersøkelse, jf. straffeprosessloven § 228 og påtaleinstruksen § 13. I dag obduseres under halvparten av de trafikkdrepte. Til sammenligning er obduksjonsraten for trafikkdrepte i Sverige og Finland over 90 prosent.

Dagens praksis er ikke i samsvar med tilrådninger fra ulike trafikksikkerhetsaktører og andre nordiske lands praksis. Samferdselsdepartementet mottok i 2012 en tilrådning fra SHT om å utrede muligheten for obduksjon av alle som omkommer i vegtrafikkulykker. Utvalget som har vurdert deler av Statens vegvesens ulykkesanalysearbeid, har i sin rapport fra juni 2015 anbefalt at alle trafikkdrepte skal obduseres, at det rettslige grunnlaget for obduksjon av trafikkdrepte bør gjennomgås, og at samarbeidet mellom berørte departement og direktorater intensiveres for å sikre tilstrekkelig lovgrunnlag. Utvalget anbefaler videre at UAG-legene må ha uinnskrenket tilgang til obduksjonsrapportene som en nødvendig del av kunnskapsgrunnlaget for fullgodt analysearbeid. Statens vegvesen, Trygg Trafikk, MA Rusfri trafikk og livsstil og det rettsmedisinske fagmiljøet i Norge har også etterlyst lovhjemmel for å kunne obdusere alle omkomne i trafikken i Norge.

Rettsmedisinsk obduksjon av trafikkdrepte gir samfunnet viktig informasjon til bruk i det medisinske underlaget for den rettslige utredningen av dødsfallet og til politiets etterforskning. Videre vil det bidra til å avdekke faktisk dødsårsak og gi bedre kunnskap om hendelsesforløp, årsaksfaktorer og skademekanismer ved trafikkulykkene. I tillegg kan obduksjon gi verdifull informasjon til de pårørende. Siden forhold ved fører ofte er utslagsgivende for at ulykken skjer, og ofte også for utfallet, er det viktig å ha god informasjon om involverte personer. Det vil derfor kunne være nødvendig med ytterligere informasjon om personer i forkant av ulykken og i tiden etter ulykken (overlevende og døde). Helseopplysninger om involverte kan bidra til at det med større sikkerhet kan identifiseres sykdom og andre fysiske forhold som medvirkende årsak til ulykken. I tillegg kan bedre helseopplysninger også til en viss grad bidra til å utelukke slike forhold. På samme måte kan helseopplysninger fra før ulykken bidra til å forklare utfallet av ulykken. Samferdselsdepartementet vil derfor starte et lovarbeid i samarbeid med Justis- og beredskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet for å utrede forslag om obduksjon av alle trafikkdrepte.

Det er behov for et tettere samarbeid mellom UAG i Statens vegvesen og de ansvarlige for rettsmedisin om analyse og tolkning av obduksjonsfunn. Dette kan oppnås ved å opprette en formell kontakt ved Folkehelseinstituttet, Oslo Universitetssykehus fra 1. januar 2017, og St. Olavs hospital som kan svare på henvendelser fra UAG for å sikre presis og korrekt tolkning av analyseresultater for rus- og legemidler i slike saker.

4.11 Kunnskapsutvikling og FoU

Samferdselsdepartementet har et overordnet ansvar for å sikre et tilfredsstillende kunnskapsgrunnlag innen trafikksikkerhet. Dette omfatter å holde oversikt over aktuelle kunnskapsbehov, et finansielt ansvar og et ansvar for å fremme internasjonalt forskningssamarbeid. I oppfølgingen av sektoransvaret for forskning samhandler Samferdselsdepartementet med Forskningsrådet, berørte departementer og med underliggende etater og virksomheter om kunnskapsbehov og om finansiering av forskning. FoU-strategi for Samferdselsdepartementet 2016–2022, er et viktig verktøy i behandlingen av forskningsspørsmål for departementet.

Trafikksikkerhetsforskning gir kunnskap om hvordan ulike trafikksikkerhetstiltak påvirker trafikksikkerheten og hva som forklarer ulykkesutviklingen. I arbeidet med å redusere antallet drepte og hardt skadde vil det stadig være behov for ny kunnskap og nye løsninger. Norge har over lengre tid satset på målrettet trafikksikkerhetsforskning, og har i dag kunnskapsmiljøer med høy og internasjonalt anerkjent trafikksikkerhetsfaglig kompetanse. Ulykkesbildet og trafikkbildet er i stadig endring og dagens trafikksikkerhetstiltak vil ikke nødvendigvis løse framtidens utfordringer i trafikksikkerhetsarbeidet. Kunnskapsutvikling er derfor en viktig forutsetning for nullvisjonen. Samferdselsdepartementet vil bidra til at dette kunnskapsbehovet dekkes gjennom støtte til Forskningsrådet og nasjonale kunnskapsmiljøer, i tillegg til å legge til rette for forskningsformidling og god dialog med blant annet egne etater og virksomheter, andre sektormyndigheter, universitets- og høgskolesektoren og kunnskapsmiljøer.

Samferdselsdepartementets finansiering av FoU bevilges over statsbudsjettet. Hoveddelen av forskningsmidlene går til ulike programmer under Forskningsrådet. Det er i tillegg avsatt midler til utredningsaktiviteter rettet mot departementets eget kunnskapsbehov, som kunnskap om politikkutforming, evaluering av tiltak og innhenting av nødvendig statistikk. Andre deler av Samferdselsdepartementets forskningsbevilgning går

til å støtte sentrale kunnskapsmiljøer innen samferdselsforskning. Samferdselsdepartementet gir også tilskudd til TØI for revisjon av Trafikksikkerhetshåndboken. Håndboken, som er tilgjengelig på internett, oppsummerer mer enn 200 nasjonale og internasjonale forskningsrapporter om trafikksikkerhet og er en unik samling av forskningsbasert informasjon om effekten av ulike trafikksikkerhetstiltak.

Det gjøres et utstrakt FoU-arbeid innen trafikksikkerhet ut over det Samferdselsdepartementet finansierer direkte. I Samferdselsdepartementets FoU-strategi er det lagt vekt på betydningen av å følge utviklingen i all FoU-virksomhet innen samferdsel for å identifisere udekkede kunnskapsbehov og for å bidra til god formidling av ny kunnskap, og dette vil også gjelde innen trafikksikkerhetsfeltet. Statens vegvesen gir viktig bidrag til å kartlegge og dekke kunnskapsbehov på trafikksikkerhetsområdet, og igangsetter og gjennomfører anvendt forskning. Forskningen foregår i tett samspill med utførende forskningsinstitutt eller universitet. Statens vegvesen startet i 2013 FoU-programmet BEST (Bedre Sikkerhet i Trafikken). BEST skal vurdere potensialet for å redusere antall drepte og hardt skadde. Reduksjon av fartsrelaterte ulykker og utfordringer knyttet til trafikksikkerhet for gående og syklende er sentrale temaer. Programperioden går fra 2013 til 2017, og programmet har en økonomisk ramme på 30 millioner kroner.

En rekke aktører driver forsknings- og utredningsarbeid med betydning for trafikksikkerhetsarbeidet. Folkehelseinstituttet har flere prosjekter knyttet til rus og trafikksikkerhet, og gjennomfører i samarbeid med Statens vegvesen og Utrykningspolitiet en ny vegkantundersøkelse i perioden 2015–2017 for å undersøke rusmiddelprevalensen i normaltrafikk, jf. omtale i kapittel 4.3.3. Forskningsrådet avsluttet i 2015 forskningsprogrammet TRANSIKK 2010–2015, og fra 2015 er forskningsprogrammet Transport 2025 en ny strategisk satsing på forskning og innovasjon innen alle transportformer. Forskningsinstitutter, som for eksempel TØI og SINTEF, utfører oppdragsforskning og deltar i ulike forskningsprogrammer både nasjonalt og internasjonalt. Universitets- og høgskolesektoren gir også vesentlige bidrag innen fagområdene kjøretøy, trafikant og veg.

I trafikksikkerhetsarbeidet vil det vil være et kontinuerlig behov for forskning på årsaker til trafikkulykker, trafikantatferd, sammenhengen mellom tiltak og reduksjon i antall drepte og hardt skadde og utviklingstrekk med innvirkning på trafikksikkerhet, jf. kapittel 2.5. Som omtalt i kapittel 4.7 skjer det en rask utvikling i bruken av ITS innenfor både veginfrastruktur og kjøretøyteknologi, og det vil være behov for økt kunnskap om hvordan ulike ITS-løsninger påvirker trafikksikkerheten.

5 Satsingsområder og virkemidler for styrket tverrsektoriell samordning på overordnet nivå

Hovedinnretningen på denne stortingsmeldingen er samordning på overordnet nivå og tverrsektorielle utfordringer i trafikksikkerhetsarbeidet på veg.

Kapittel 3 i meldingen gir en omtale av det samlede tverrsektorielle samarbeidet på trafikksikkerhetsområdet og viser hvilken betydning samordnet innsats mellom de ulike aktørene har hatt for trafikksikkerheten.

Kapittel 4 gir en omtale og helhetlig vurdering av det samlede tverrsektorielle samarbeidet for økt trafikksikkerhet. Det trekkes fram områder der det er behov og potensial for ytterligere styrking av dette arbeidet gjennom forbedret og mer effektiv samhandling.

Kapittel 5 presenterer seks utvalgte satsingsområder for å styrke det nasjonale tverrsektorielle trafikksikkerhetssamarbeidet på overordnet nivå.

5.1 Områder med særlig behov for økt samordning

Tverrsektorielt samarbeid er en nødvendig forutsetning for økt trafikksikkerhet. Norge har over lengre tid bygget trafikksikkerhetsarbeidet på samordnet innsats mellom aktørene, og regjeringen ønsker å videreføre og forsterke denne samarbeidsmodellen.

Til tross for et utstrakt samarbeid og kontakt mellom aktørene, er det på enkelte områder et behov for forbedret samhandling og samordning av innsatsen. I kapittel 4 er det beskrevet en del utfordringer i det tverrsektorielle samarbeidet.

Tabell 5.1 oppsummerer utfordringer og områder der det er behov for økt samhandling. Enkelte av utfordringene vil kreve virkemidler på overordnet nivå, mens andre er mindre utfordringer på spesifikke områder og mellom gitte aktører, og vil best kunne følges opp gjennom arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg og/eller gjennom tverretatlig kontakt og samhandling. Ut fra meldingens innretning og forholdet til andre plandokumenter, vil konkretisering av tiltakene innen det enkelte satsingsområde bli gjort ved kommende rullering av Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg.

5.2 Satsingsområder og virkemidler for styrket tverrsektoriell samordning

5.2.1 Forankring av tverrsektorielt trafikksikkerhetsarbeid på overordnet nivå

Tverrsektoriell og samordnet innsats er fundamentet for Norges resultater på trafikksikkerhetsområdet. Norge ble i 2016 tildelt prisen Road Safety PIN Award fra den uavhengige europeiske trafikksikkerhetsorganisasjonen ETSC for eksemplarisk reduksjon i antall drepte i vegtrafikken i perioden 2001 til 2015. ETSC har i begrunnelsen for tildelingen blant annet framhevet et langsiktig, kunnskapsbasert og målrettet trafikksikkerhetsarbeid, implementering av omfattende tiltak og involvering av et bredt spekter av aktører i arbeidet.

Regjeringen ønsker å videreføre og styrke den norske samarbeidsmodellen. Som vist i de øvrige kapitlene favner trafikksikkerhetsarbeidet imidlertid langt utover vegmyndighetenes ansvarsområder. Flere departementer og etater har sammen et overordnet ansvar for trafikksikkerhet på veg og for å forebygge vegtrafikkulykker. En samordnet og styrket innsats for å ivareta dette ansvaret er helt vesentlig for en fortsatt reduksjon i antallet drepte og hardt skadde i vegtrafikken.

Selv om det i dag er et betydelig og velfungerende samarbeid mellom aktørene på mange områder innen trafikksikkerhet, er det også ytterligere potensiale for samordning og samhandling. Ikke minst gjelder dette på overordnet nivå gjennom blant annet større oppmerksomhet på trafikksikkerhet i departementene og bedre oppfølging og synliggjøring i styringsdialogen mellom departementer og underliggende etater.

Tabell 5.1 Oppsummering – utfordringer og områder med behov for samordning

Aktuelt område	Samhandlingsbehov
– Kontroll, håndheving og tilsyn	– Ytterligere tverretatlig samarbeid, felles analyser og omforent prioritering av kontrollinnsatsen. Gjelder særlig politiet, Statens vegvesen og Tolletaten. – Økt informasjonsutveksling mellom kontrollmyndighetene. Dette gjelder både for de sentrale kontrollmyndighetene, men også kontrollmyndigheter med trafikksikkerhet som en mer perifer oppgave. – Tverretatlig innsats og samarbeid rettet mot samfunnsskadelig og kriminell aktivitet på trafikant- og kjøretøyområdet. – Tydeliggjøre sammenhengen mellom arbeidsmiljøloven, medvirkeransvar, HMS, kjøre- og hviletidsbestemmelser og trafikksikkerhet, under dette å bedre formidle og utnytte kunnskap fra ulykkesundersøkelser. – Tverretatlig samarbeid om felles, synlig tilstedeværelse på vegnettet. – Økt informasjonsutveksling mellom tilsynsmyndigheter for å bidra til bedre formidling og utnyttelse av tilsynsfunn. – Økt felles tilsyn av transportvirksomheter av Statens vegvesen og Arbeidstilsynet

– Helseområdet	– Avklare ansvarsforhold og koordinere innsatsen mellom relevante nasjonale og lokale aktører når det gjelder eldre trafikanter.
	– Tettere samarbeid mellom berørte offentlige etater, interesseorganisasjoner og private aktører for:
	  – å sikre at trafikanter har god nok helse til å kjøre trafikksikkert
	  – å fremme tiltak som fremmer økt sykling og gange på en trafikksikker måte
	  – å fremme tiltak som hindrer kjøring i ruspåvirket tilstand
	  – å tilby førstehjelpsopplæring til flere

– Trafikkopplæring	– Økt samarbeid mellom skoleeier og aktuelle interesseorganisasjoner som Trygg Trafikk, for å sikre at skolene arbeider bevisst med trafikkopplæring. – Ytterligere samarbeid mellom skole, foreldre, kommune, offentlig etater og interesseorganisasjoner for å sikre sykkelopplæring av barn og for å tilrettelegge for trafikksikker sykling. – Ytterligere økt samarbeid mellom Statens vegvesen, trafikkskolebransjen, utdanningsinstitusjoner og interesseorganisasjoner for å sikre at potensialet i føreropplæringsmodellen utnyttes fullt ut.
– Kampanjer og kommunikasjonstiltak	– Bedre samarbeid og økt koordinering mellom aktørene for å sikre målrettet kombinasjon av de ulike aktørenes virkemidler, samt økt samarbeid om tema, innhold og tidspunkt for kampanjer.
– Trafikksikkerhet i virksomheter	– Samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Statens vegvesen og private aktører om å få innført standarder og retningslinjer for trafikksikkerhet i virksomheter. – Økt formidling og utnyttelse av kunnskap fra ulykkesundersøkelser m.m. for å bidra til forebyggende tiltak i virksomheter. – Økt synliggjøring av medvirkeransvaret oppdragsgivere har for trafikksikkerhet ved bestilling av transporttjenester. – Økt samarbeid mellom transportkjøper og leverandører om trafikksikker transport.
– Intelligente transportsystemer (ITS)	– Tilrettelegging fra offentlig myndigheter for utnyttelse av ITS-løsninger med positive trafikksikkerhetseffekter.

Tabell 5.1 Oppsummering – utfordringer og områder med behov for samordning

Aktuelt område	Samhandlingsbehov
– Økonomiske insentiver rettet mot trafikantene	– Tilrettelegging for et nærmere samarbeid med forsikringsbransjen.
– Trafikksikkerhetsarbeid i fylkeskommuner og kommuner	– Styrket samhandling og koordinering mellom aktører på fylkeskommunalt og kommunalt nivå om lokalt trafikksikkerhetsarbeid.
– Ulykkesundersøkelser og registering av ulykkesdata	– Enklere tilgang, mer effektiv deling og formidling samt bedre utnyttelse av kunnskap fra ulykkesundersøkelser. – Innføring av rettsmedisinsk obduksjon av alle trafikkdrepte og økt tilgang til helseopplysninger fra trafikkdrepte – Bedre retningslinjer for registering av vegtrafikkulykker og økt utveksling av skade- og ulykkesdata, herunder om skadegrad.
– Kunnskapsutvikling og FoU	– Bedre tverrsektoriell samordning og koordinering av forskning med relevans for trafikksikkerhet.

Trafikksikkerhet er en integrert del av regjeringens transportpolitikk og har en sentral og selvfølgelig plass ved utarbeidelse og behandling av Nasjonal transportplan. I transportplanen presenteres satsingsområder og virkemidler i trafikksikkerhetsarbeidet. Dette følges opp av hovedaktørene ved utarbeidelsen av Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg. Samferdselsdepartementet rapporterer årlig til Stortinget om status i oppfølgingen av Nasjonal transportplan. Statens vegvesen rapporterer årlig til Samferdselsdepartementet om oppfølgingen av tiltaksplanen, og gir etter år to og fire av tiltaksplanperioden en omfattende redegjørelse av status for oppfølging av tiltakene.

Våren 2016 er det gjort en gjennomgang av status for arbeidet med de ulike 122 tiltakene i planen. Resultatene er presentert i rapporten «Trafikksikkerhetsutviklingen 2015», som er tilgjengelig på nettsidene til Statens vegvesen, www.vegvesen.no. Gjennomgangen viser at det i gjennomsnitt har vært noe lavere framdrift på tiltak som krever samarbeid mellom ulike aktører enn for tiltak der én aktør har ansvaret alene. Statens vegvesen og Trygg Trafikk utfører årlige tilstandsundersøkelser innenfor områder der endring i trafikantatferd har betydning for antall drepte og hardt skadde. De viktigste utviklingstrekk de siste ti år er presentert i boks 2.2. Tilstandsundersøkelsene viser at økning i andel kjøretøy som overholder fartsgrensene er en viktig forklaring på årsaken til den kraftige reduksjonen vi har hatt i antall drepte og hardt skadde siden 2006. Senere tilstandsundersøkelser viser imidlertid at reduksjonen i fartsnivået har stagnert noe etter 2012, samtidig som den tidligere positive trenden med økning i bilbeltebruk i lette biler har stoppet opp de siste to årene. Dette viser behovet for en styrket kontrollinnsats og en fortsatt vektlegging av trafikantrettede trafikksikkerhetstiltak.

Fylkeskommunene og kommunene er viktige aktører i trafikksikkerhetsarbeidet, både som vegeiere og som ansvarlig for en rekke områder der trafikksikkerhet er et sentralt element. Ulykkesutviklingen viser en økning i antall drepte og hardt skadde på det kommunale vegnettet, og andelen drepte og hardt på kommunale veger var klart høyere i 2015 enn de siste 25 årene. Regjeringen forventer derfor at fylkeskommunen og kommunens rolle i trafikksikkerhetsarbeidet, og spesielt fylkenes trafikksikkerhetsutvalg, vil få økt betydning i det framtidige trafikksikkerhetsarbeidet.

- Regjeringen vil styrke forankringen av det tverrsektorielle trafikksikkerhetsarbeidet på overordnet nivå, og synliggjøre dette i styringsdialogen mellom departement og underliggende etater.
- Regjeringen vil sikre at aktørene kan gjennomføre tiltakene som fastsettes i Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg.
- Regjeringen vil videreføre arbeidet i Kontaktutvalget for trafikksikkerhet.
- Regjeringen vil arbeide for å styrke samhandlingen mellom relevante aktører på fylkeskommunalt og kommunalt nivå innenfor rammene av gjeldende regelverk og organisatoriske rammer.

5.2.2 Bedre utnyttelse av tilsyns- og kontrollinnsatsen gjennom styrket tverretatlig samarbeid

Regjeringen legger til grunn en styrket tverretatlig dialog og samarbeid mellom Statens vegvesen og øvrige kontrollmyndigheter både nasjonalt og internasjonalt. Dette innebærer blant annet å legge bedre til rette for felles kontroller og tilsyn samt utveksling av informasjon og kompetanse, og å tilrettelegge for felles analyser. Som vist i kapittel 2.5.3, har TØI beregnet at det kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt å øke tradisjonell politikontroll i vegtrafikken. Dagens ressurser til kontroll- og tilsynsaktiviteten bør rettes mot områder som gir mest trafikksikkerhetsmessig effekt og samordnes for økt effektivitet, synlighet og oppdagelsesrisiko. Regjeringen vil tilrettelegge for økt målretting og samordning av kontroll- og tilsynsvirksomheten.

- Regjeringen vil tilrettelegge for at kontroll- og tilsynsressursene blir utnyttet mest mulig hensiktsmessig, og at innsatsen rettes mot det som gir best effekt for trafikksikkerheten.
- Regjeringen vil utrede muligheten for å opprette tverretatlige tungbilteam.
- Regjeringen vil be kontroll- og tilsynsmyndighetene tilrettelegge for økt informasjonsutveksling.

5.2.3 Mer effektiv formidling, enklere tilgang og bedre utnyttelse av kunnskap fra ulykkesundersøkelser

Kunnskap og læring fra ulykkesundersøkelser vil få stadig økt betydning, både for videreutvikling av trafikksikkerhetstiltak og som bidrag til bedre sikkerhetsstyring i virksomheter. Samarbeidet mellom Statens vegvesen, politiet og Statens havarikommisjon for transport er viktig, og formidling og utnyttelse av resultater og funn fra deres ulykkesarbeid bør styrkes.

Statens vegvesen er med sitt sektoransvar for trafikksikkerhet på veg og sin fagkunnskap innen veg, trafikant og kjøretøy, en viktig bidragsyter til ulykkesundersøkelser. Som omtalt i kapittel 4.10.2, er rettsmedisinsk obduksjon av trafikkdrepte vurdert som et tiltak som vil gi viktig informasjon for å avdekke faktisk dødsårsak og bedre kunnskap om hendelsesforløp, årsaksfaktorer og skademekanismer ved trafikkulykker. Videre er det vurdert som et viktig tiltak å gi UAG-legene tilgang til opplysninger om involverte trafikanters helse før ulykken, da dette er en betingelse for fullstendige dybdeanalyser av årsaker, hendelsesforløp og følger av trafikkulykker. Dette må likevel ikke gå på bekostning av ivaretakelse av personvernet. Tilgang til helseopplysninger vil bidra til at ulykkesanalysene med større sikkerhet kan identifisere sykdom og andre helserelaterte forhold som medvirkende årsaks- og skademekanismer til trafikkulykken, og eventuelt å avkrefte eller utelukke slike forhold.

- Regjeringen vil vurdere hvordan det kan sikres mer effektiv formidling, enklere tilgang og bedre utnyttelse av kunnskapen fra ulykkesundersøkelser.
- Regjeringen vil vurdere behovet for å styrke arbeidet med uavhengige offentlige undersøkelser av vegtrafikkulykker.
- Regjeringen vil vurdere om det er behov for å tydeligere hjemle og forankre Statens vegvesens rolle og ansvar i arbeidet med ulykkesundersøkelser.
- Regjeringen vil utrede spørsmål om rettslig obduksjon av alle trafikkdrepte.
- Regjeringen vil utrede tilgang for UAG-legene til helseopplysninger om involverte trafikanter. Personvernkonsekvenser vil inngå i utredningen.

5.2.4 Retningslinjer for registrering av vegtrafikkulykker og økt utveksling av skade- og ulykkesdata

Innsamling og registrering av ulykkesdata er en forutsetning for å utvikle målrettede og forebyggende tiltak mot trafikkulykker. Pålitelig registering av ulykkesdata og gode databaser er derfor svært viktige verktøy i trafikksikkerhetsarbeidet. Data om vegtrafikkulykker registreres i dag av politiet, SSB, Statens vegvesen, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Finans Norge. Aktørene registrerer vegtrafikkulykker med ulikt formål, og det benyttes ulike definisjoner for ulykkestyper, skadegrad m.m. Det er i dag et utstrakt samarbeid mellom de ulike aktørene, men det er likevel betraktelig potensiale for forbedring. Det er i dag et betydelig problem med underrapportering, særlig ved ulykker med lettere personskader og eneulykker med syklister, jf. kapittel 4.10.1. Dagens retningslinjer og rutiner for registering av ulykker gjør det også krevende å fastsette riktig skadegrad for de involverte i ulykken. Det er i dag heller ikke mulighet for å samkjøre opplysninger fra de aktuelle databasene, for å få en tilnærmet fullstendig oversikt over alle vegtrafikkulykker med personskade i Norge. Bedre registering av trafikkulykker er avgjørende for å få et fullstendig

informasjonsgrunnlag om ulykkesbildet og ulykkesutviklingen. Det er også avgjørende for å kartlegge områder og trafikantgrupper som krever særskilt oppfølging.

- Regjeringen vil utrede behovet for nye retningslinjer for registering av vegtrafikkulykker og skadegrad.
- Regjeringen vil utrede hjemler og muligheter for utlevering av helsedata fra NPR og andre relevante registre til STRAKS, herunder om skadegrad. Norges forpliktelser for utlevering av skadedata til EU skal også vurderes. Personvernkonsekvenser av eventuell utlevering av helseopplysninger vil inngå i utredningen.
- Regjeringen vil vurdere lovregulering av Statens vegvesens rolle og ansvar for innhenting, lagring og bruk av data om vegtrafikkulykker.

5.2.5 Styrket samordning av FoU-innsatsen

Trafikksikkerhetsarbeidet i Norge er basert på forskning og dokumentert kunnskap om hvilke tiltak som har effekt på ulykkesutviklingen og hva som forklarer ulykkesutviklingen. I kapittel 4.11 er det gitt en redegjørelse for kunnskapsutvikling og FoU-innsats med relevans for trafikksikkerhetsarbeidet. I det framtidige arbeidet med å redusere antall drepte og hardt skadde vil det være behov for nye tiltak, framgangsmåter og løsninger. Kunnskapsutvikling er en viktig forutsetning for å prioritere mellom og utvikle nye trafikksikkerhetstiltak med god virkning og samfunnsøkonomisk lønnsomhet. I dag gjennomføres det mye FoU-arbeid med relevans for trafikksikkerhetsarbeidet ut over det Samferdselsdepartementet og Statens vegvesen finansierer direkte.

Erfaringer viser at forskning og utvikling på tvers av etatsgrenser og mellom ulike aktører gir merverdi og er verdifullt i trafikksikkerhetsarbeidet. En bedre samordning og koordinering av forskning med relevans for trafikksikkerhetsarbeidet kan bidra til økt målrettet kunnskapsutvikling og felles forståelse for framtidige utfordringer. En samordning og koordinering av de ulike bidragene vil kunne gi en mer tverrfaglig tilnærming til fagfeltet. For å øke kompetansen og kvaliteten på forskningsinnsatsen foreslår regjeringen å etablere et tverretatlig råd for forskning på trafikksikkerhet. Rådet skal kartlegge hvilke utfordringer som krever særskilt oppfølging og analysere utviklingen innen trafikksikkerhetsarbeidet, og bidra til at forskningen innen trafikksikkerhet rettes mot å løse framtidige utfordringer.

- Regjeringen vil ta initiativ til etableringen av et tverretatlig råd for forskning på trafikksikkerhet.

5.2.6 Framtidige satsingsområder innen trafikksikkerhetsarbeidet

Stortingsmeldingen er avgrenset til å omtale enkelte områder med potensial for økt trafikksikkerhet gjennom bedre og mer effektiv samordning. Bedre tverrsektoriell samordning generelt er viktig i regjeringens satsing på trafikksikkerhet. Overordnet etappemål for trafikksikkerhetsarbeidet, nye satsinger og overordnede virkemidler med innvirkning for trafikksikkerhet på veg vil inngå i Nasjonal transportplan 2018–2029, som er planlagt fremmet vårsesjonen 2017.

Nullvisjonen krever en bred tilnærming i trafikksikkerhetsarbeidet med vekt på tverrsektoriell innsats og bruk av et bredt spekter av tiltak. Arbeidet må omfatte både trafikanten, vegnettet og kjøretøyene, og innrettes særlig mot de alvorligste ulykkestypene, dvs. utforkjørings- og møteulykker samt ulykker med syklende og gående. På bakgrunn av ulykkesutviklingen og status på tilstandsindikatorene i rapporten «Trafikksikkerhetsutviklingen 2015», ser regjeringen fremover et særskilt behov for en økt vektlegging av trafikksikkerhetstiltak overfor trafikantene. Økt innsats på trafikantrettede tiltak er også i samsvar med anbefalingen fra de fylkeskommunale samferdselssjefene.

- Regjeringen vil videreføre en bred tilnærming i trafikksikkerhetsarbeidet med tiltak rettet mot trafikant, vegnett, kjøretøy og organisatoriske forhold.
- Regjeringen vil videreføre en målrettet innsats rettet mot de alvorligste ulykkestypene som møte- og utforkjøringsulykker og ulykker med fotgjengere og syklister.
- Regjeringen vil videreføre en målrettet innsats for å forebygge ulykker med utsatte risikogrupper i trafikken.
- Regjeringen vil vektlegge trafikantrettet trafikksikkerhetsarbeid.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Formålet med meldingen er å gi Stortinget en oppdatert og helhetlig vurdering av det samlede tverrsektorielle samarbeidet for økt trafikksikkerhet, og kartlegge områder med potensial for en ytterligere styrking av trafikksikkerhetsarbeidet gjennom bedre og mer effektiv samordning. Regjeringen har som utgangspunkt at det tverrsektorielle trafikksikkerhetsarbeidet skal videreutvikles og styrkes innenfor eksisterende økonomiske budsjettrammer. I meldingen konkretiseres i liten grad enkelttiltak da slike fortsatt bør fastsettes gjennom arbeidet med Nasjonal tiltaksplan for trafikksikkerhet på veg, etter føringer gitt i Nasjonal transportplan. Økonomiske og administrative konsekvenser ved oppfølging av satsingsområdene dekkes innenfor berørte departementers gjeldende budsjettrammer. Satsingsområdene må vurderes opp mot andre prioriterte formål og områder.

Samferdselsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Samferdselsdepartementet 30. september 2016 om Trafikksikkerhetsarbeidet – samordning og organisering blir sendt Stortinget.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Forsidefoto: Dag Gjærum, Utrykningspolitiet,
og Knut Opeide, Statens vegvesen

Trykk: 07 PrintMedia AS – 9/2016