

Utfordringsnotat, aktiv transport i Nasjonal transportplan og konsekvenser av forvaltningsreformen fra 1.1.2010



Syklistenes Landsforening 5. mars 2009

Forord

Dette notatet gir en oversikt over tilrettelegging for sykkel - og gangtrafikk i Norge. Det gjøres en historisk gjennomgang fra begynnelsen av 90-tallet. Videre redegjøres det for reisevaner og trender, og det sammenlignes blant annet med Sverige og Danmark.

Det sentrale dokumentet for satsing på sykkel, og for aktiv transport i Norge, Nasjonal sykkelstrategi drøftes og kommenteres. Norske og internasjonale erfaringer for nytte av å tilrettelegge for mer aktiv transport er gjennomgått. Avslutningsvis beskrives de utfordringer som er knyttet til forvaltningsreformen som trer i kraft 1.1.2010.

Notatet er skrevet av Trond Berget og Rune Gjøs. Håvard Vikheim har bistått med kvalitetssikring.

1. Status for tilrettelegging

1.1 Finansiering generelt

Tiltak for gang og sykkel finansieres i dag av stat, fylke og kommune. Vi fokuserer her kun på den statlige finansieringen. En kartlegging av kommunal og fylkeskommunal investeringer er en omfattende jobb, en jobb som selv de ansvarlige vegholderne per i dag ikke har utført. Det er verd å merke seg at en betydelig andel av de statlige investeringene til gang og sykkel er bompenger, og det er vanlig i de ulike bompengepakkenes at disse midlene anses som lokalt bidrag, d.v.s. at bompengene kan anvendes utenfor riksvegnettet.

I 2009 utgjør bompenger som øremerkes til gang og sykkelveger om lag 100 millioner kroner.

De statlige midlene til investeringer i riksvegnettet falt jevnt på 90-tallet, men har fått en økning de siste årene målt i løpende kroner. Justert for prisstigning så investeres det likevel mindre i perioden 2006-09 enn i tilsvarende planperioder på begynnelsen av 90-tallet.

| 1990-93 | 1994-97 | 1998-01 | 2002-05 | 2006-09 |
|---------|---------|---------|---------|---------|
| 5.2 | 4.8 | 4.1 | 5.1 | 6.2 |

Figur 1: Utvikling i statlige midler til investeringer i riksvegnettet, gjennomsnitt per år, mrd kroner, i løpende kroner, kilde: Transportetatens forslag til NTP 2002-2011 og statsbudsjett for 2009).

Statlige investeringer skjer primært via to hovedposter:

- Stamveg
- Øvrig riksveg

Det aller meste av investeringene til gang- og sykkelanlegg går via rammene til øvrig riksveg.

| | Jevnt per år 2006-09 Mrd kroner | Andel prosent | Oppfølgingsgrad prosent |
|---------------|------------------------------------|------------------|----------------------------|
| Stamveg | 3.4 | 59 | 97 |
| Øvrig riksveg | 2.4 | 41 | 94 |

Figur 2: Fordelingen stamveg og øvrig riksveg for perioden 2006-09 (Kilde: Statsbudsjett for 2009)

Det er innenfor rammen på 2.4 mrd kroner per år at tiltak for gange og sykkel må prioriteres sammen med strekningsvise tiltak (nye veger), rassikring, kollektivtransport, trafikkikkerhet, miljø og tilgjengelighet for alle. Det har siden begynnelsen av 90-tallet vært en vridning i fordelingen mellom stamveg og øvrige riksvegmidler.

I NTP 1998-2007 ble det forutsatt en fordeling der stamveg fikk 44 prosent av riksvegmidlene og øvrige riksveger 52 prosent. Som vi ser av figur 2 har denne fordelingen vridt seg til det motsatte, der det i perioden har vært en fordel der stamveg har fått 59 prosent av riksvegmidlene og øvrige riksveger 41 prosent.

Dette illustrerer utfordringene som type "mindre" tiltak som gang og sykkel har i de årlige riksvegbudsjett:

- lavere rammer generelt for riksvegmidler når vi justerer for prisstigning
- en trend med mindre andel av riksvegmidler til øvrige riksveger
- kamp mot andre "gode" tiltak det er stor politisk fokus på som kollektivtransport, miljø, trafiksikkerhet, tilgjengelighet for alle etc. om de stadig lavere midlene

Vi skal vise effektene av disse utfordringene i kapitel 1.3 der vi ser at antall kilometer gang og sykkelveg bygget med statlige midler (inkl. bompenger) har gått kraftig ned siden 1994-97.

I 2004 ble en belønningsordning for kollektivtransport innført. Målsettingen var at de største byene skulle stimuleres til å iverksette tiltak som styrket kollektivtransporten og begrenset veksten i biltrafikken. I 2008 var rammen for denne ordningen litt over 160 millioner kroner, dette er doblet til 320 millioner kroner i 2009. Det ligger ikke eksplisitt inne i retningslinjene for disse midlene at tiltak for gang og sykkel kan utløse midler enda de bidrar til å begrense veksten i biltrafikken. Enkelte byområder har imidlertid en praksis der man også bruker disse midlene til sykkeltiltak.

1.2 Ansvar

Ansvar for finansiering av anlegg for gang og sykkel følger vegholder. Tradisjonelt har slike anlegg vært g/s-veger, fortau og kryssingspunkter (over-/underganger). På 90-tallet ble det et økt fokus på sykkel som transportmiddel for voksne mennesker, og egne anlegg for sykkeltrafikk som sykkelfelt og sykkelveger ble introdusert. I st.prp. nr.1 (2008-2009) er det satt av 500 millioner kroner til tiltak for gang og sykkel. Det vil si at innenfor denne rammen anlegges det g/s-veger, fortau, sykkelfelt og andre tiltak (kryssingspunkter, skilting, oppmerking m.v).

| By | Lengde av hovednett km | Statens andel | Andre | Gjenstår stat 1.1.2010 |
|--------------|------------------------|---------------|-------|------------------------|
| Oslo | 180 | 115 | 65 | 30 |
| Bergen | 270 | 170 | 100 | 70 |
| Trondheim | 217 | 99 | 118 | 58 |
| Stavanger | 200 | 140 | 60 | 13 |
| Tromsø | 26 | 18 | 8 | 0 |
| Kristiansand | 90 | 34 | 56 | 0 |
| Sum | 983 | 576 | 407 | 172 |

Figur 3: Omfang av hovednett for sykkel i de største byene (kilde: Nasjonal sykkelstrategi).

Hvis vi ser på hvordan hovednettet i de seks største byene er fordelt etter ansvar, jamfør figur 3, ser vi at staten har et stort ansvar, større enn kommunene og fylkene til sammen i sum, og for fire av de seks største byene.

Ansvarsdelingen for hovednettet illustrer hvor viktig statens innsats er og hvor viktig staten er som pådriver mot andre vegholdere.

| | Lengde av hovednett km | Statens andel | Andre | Gjenstår stat 1.1.2010 |
|-----------------------|------------------------|---------------|-------|------------------------|
| 62 byer og tettsteder | 1 640 | 1 317 | 223 | 688 |

Figur 4: Omfang av hovednett for sykkel i 62 byer og tettsteder (kilde: Nasjonal sykkelstrategi).

Når vi ser på tilsvarende tall for de 62 byer og tettsteder som har en plan for hovednett for sykkel (jamfør figur 4) er det statlige ansvaret enda større, og at staten i de mindre byene er den dominerende vegholderen.

1.3 Status for tilrettelegging for gang og sykkel

1.3.1 Statens innsats siden 90-tallet

1.1.1994 var det bygget om lag 2 300 kilometer med gang- og sykkelanlegg langs riksvegnettet. Den 1.1.2006 var dette økt til om lag 3 200 kilometer. Og det forventes at status den 1.1.2010 vil være 3 450 kilometer. Det betyr at det er anlagt 1 150 kilometer på 16 år, om lag 70 kilometer per år.

Staten har for handlingsprogramperioden 2006-2009 hatt som mål å bygge 296 km med anlegg for gang og sykkel. Med de tiltak som settes i verk i 2009 ser det ut til at det blir anlagt 250 kilometer, i denne perioden.

I de seks største byene skal det ved utgangen av 2009 ha blitt anlagt 44 kilometer med gang og sykkelanlegg, det vil si litt over 10 kilometer fordelt per år, eller litt over 1,5 kilometer per by i snitt per år. Særlig i de tre største byene går den statlige tilretteleggingen med sneglefart. Mer om handlingsprogram 2006-09 i kapittel 3.4.

Det har vært ulike mål for satsing på gang og sykkel i de ulike handlingsprogramperiodene.

Handlingsplan (HP)2006-09; to mål for tilrettelegging for gang og sykkelanlegg:

- Antall kilometer veg tilrettelagt for gående og syklende.
- Kilometer sammenhengende nett i de seks storbyene.

HP 2002-05; ingen mål.

HP 1998-01: ett mål for tilrettelegging:

- Antall kilometer gang og sykkelveg.

HP 1994-97: ett mål for tilrettelegging:

- Antall kilometer gang og sykkelveg

En ting er å formulere mål, noe annet er å følge dem opp. Vi må tilbake til midten av 90-tallet for å se at målene om statens innsats or tilrettelegging for gang og sykkel har blitt nådd.

| | 2006-09 | 2002-05 | 1998-01 | 1994-97 |
|-------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
| Investeringsnivå mrd kr | 1.5 | 1.5 | 1.2 | : |
| Oppfølgingsgrad (%) | 82 | 77 | 83 | : |
| Effekt (km bygget g/s-veg) | 250 (mål var 296) | 220 (ikke noe mål) | 250 (mål var 300) | 372 (mål var 344) |

Figur 5: Nøkkeltall for tilrettelegging for gang og sykkel i fire planperioder, kilder: Statsbudsjett for 1998, 2001, 2005 og 2009.

Det har heller ikke vært anlagt på nær så mye anlegg som på midten av 90-tallet. De siste 12 årene har det vært en nesten kronisk lav oppfølgingsgrad, dvs. at staten ikke har maktet å investere de rammer som Stortinget har vedtatt.

1.3.2 Kvaliteten på tilrettelegging for sykkel

Gang- og sykkelvegnettet som er anlagt per i dag er stykkevis og delt, og preges av store mangler. Blant annet mangler det sammenhengende nett som gjør at man kan sykle friksjonsfritt over litt lengre strekninger i og utenfor bymessige strøk. Det er ikke uvanlig at anlegg bare stopper, eller fortsetter på andre side av veien. Kryssingspunkter, systemskift og uklare regler bidrar til at veldig mange oppfatter den eksisterende tilretteleggingen som elendig.

I en undersøkelse i 20 utvalgte byer høsten 2008 blant 6 000 av medlemmene i Syklistenes Landsforening dokumenteres det at tilretteleggingen i de aller fleste byene er under tilfredsstillende. Kun to av de 20 som var med i undersøkelsen får karakteren tilfredsstillende av brukerne. Dette samsvarer godt med hva brukerne sier om drift og vedlikehold og tilrettelegging generelt i de brukerundersøkelser som Statens vegvesen gjennomfører jevnlig.

Det kan leses mer om denne undersøkelsen på www.sykkelby.no og i På Sykkel nummer 5, 2008.

1.4 Reisevaner og utvikling i Norge

Statistisk Sentralbyrå (SSB) publiserer hvert år statistikk for innenlandske transportytelser. I denne statistikken presenteres blant annet utviklingen i persontrafikk for de motoriserte transportmidlene. Gange og sykling er imidlertid ikke en del av SSB's transportstatistikk.

Den mest pålitelige og konsistente kilden for reisevaner og utvikling som også inkluderer de ikkemotoriserte transportmidlene dermed er de nasjonale reisevaneundersøkelsene (RVU) som er gjennomført om lag hvert 4. år. I tillegg til gjennomføres en del lokale og regionale RVU'er men disse er mer sporadiske og kan som regel ikke sammenlignes. I tillegg telles det i en del byer sykkeltrafikk, men også dette er lite konsistent. Det er i dag ikke noe skikkelig system for sykkeltellinger.

1.4.1 Trender og utviklingstrekk for personreiser for hele landet

Fra 1985 og til siste RVU i 2005 er det en klar trend for personreiser i hele landet; mer bruk av bil, mindre bruk av sykkel, gange og kollektivtransport. Nedgangen er størst for gange.

| Prosentvis fordeling på transportmidler (%) | 1985 | 1992 | 1998 | 2001 | 2005 |
|---|------|------|------|------|------|
| Sykkel | 6 | 7 | 5 | 4 | 5 |
| Gange | 25 | 20 | 20 | 22 | 20 |
| Kollektiv | 10 | 8 | 10 | 9 | 8 |
| Bil | 59 | 64 | 65 | 64 | 66 |

Figur 6: Transportmiddelfordeling (kilder: Utfordringsdokument, NTP 2002-2011 og TØI 858/2006)

I 1985 utgjorde de tre alternativene til bil 41 prosent, i 2005 var denne andelen sunket til 33 prosent. Denne utviklingen var mest framtrødende i perioden fra 1985 til 1998.

| Fordeling på transportmidler % | Oslo | | Bergen, Trondheim, Stavanger | | Kristiansand, Drammen, Tromsø, Tønsberg, Grenland, Nedre Glomma | | Hele landet | |
|--------------------------------|------|------|------------------------------|------|---|------|-------------|------|
| | 1985 | 1998 | 1985 | 1998 | 1985 | 1998 | 1985 | 1998 |
| Sykkel | 5 | 5 | 5 | 5 | 7 | 6 | 6 | 5 |
| Gange | 26 | 22 | 26 | 22 | 20 | 18 | 25 | 20 |
| Kollektiv | 15 | 15 | 12 | 10 | 11 | 7 | 10 | 10 |
| Bil | 54 | 58 | 58 | 64 | 62 | 70 | 59 | 65 |

Figur 7: Transportmiddelfordeling (kilde: Utfordringsdokument, NTP 2002-2011)

Et interessant trekk ved utviklingen fra 1985 til 1998 er at gange som transportmiddel gikk mest ned i de fire største byområdene, fra 26 prosent til 22 prosent, mens nedgangen i de 6 øvrige byområdene presentert i figur 7 kun var på to prosentpoeng. Fra 1985 til 1998 styrket bilen sin rolle i de daglige reiser over hele landet, uavhengig av by eller land.

1.4.2 Trender og utviklingstrekk for personreiser i de ti største kommunene

Hvis vi ser på betydningen gange og sykkel spiller i de daglige reiser er det interessant å legge merke til at gange er et storbyfenomen. Gange har en vesentlig høyere andel i de største byene i forhold til landet i gjennomsnitt, mens mange av de største byene har en sykkelandel som ligger lavere eller nesten nær gjennomsnittet for landet. Eller sagt på en annen måte; de største byene trekker landsnittet for gange opp, og ned for sykkel.

| Gjennomsnitt andel daglige reiser per år. De ti største kommunene og landet. 2005. Prosent | Gange | Sykkel | Sum |
|--|-------|--------|------|
| Oslo | 30.1 | 5.1 | 35.2 |
| Bergen | 29.7 | 2.7 | 32.4 |
| Trondheim | 29.1 | 8.5 | 37.6 |
| Stavanger | 21.0 | 6.4 | 26.4 |
| Sandnes | 14.7 | 4.2 | 18.9 |
| Kristiansand | 21.3 | 7.1 | 28.4 |
| Fredrikstad | 21.8 | 9.2 | 31.0 |
| Tromsø | 21.4 | 3.3 | 24.7 |
| Drammen | 21.4 | 5.1 | 26.5 |
| Veid snitt de ti byene | 26.4 | 5.1 | 31.5 |
| Snitt for hele landet | 20.5 | 4.5 | 25.0 |

Figur 8: Gjennomsnittlig andel av daglige reiser for gange og sykkel (kilde: SSB, 2007/26)

Noen observasjoner fra denne sammenstillingen:

- I Sandnes, som sammen med Tønsberg var pionerer innen sykkel i begynnelsen på 1990-tallet, og utpekt av som nasjonal sykkelby, både sykles og gås det vesentlig mindre enn i de andre storbyene.
- I Bergen sykles det nesten sensasjonelt lite.
- Fredrikstad og Trondheim har sykkelandeler som er over målet i Nasjonal sykkelstrategi.
- Trondheim er beste by med høyest andel gange og sykkel.

2. Norge og Europa

2.1 Sammenligning generelt

Det bør utvises en viss varsomhet når man skal sammenligne reisevaner i Norge og norske byer med andre land. Blant annet kan det være forskjeller i hvordan man kartlegger reisevaner slik at tallgrunnlag ikke nødvendigvis er konsistente og sammenlignbare. Det er også en ulik kultur i flere av de land som det er naturlig for oss å sammenligne Norge med. Det har blitt vanlig å sammenligne oss med de øvrige skandinaviske land, og Sveits, Tyskland og Nederland. Ikke for at disse landene har vesentlig bedre andeler for sykkel og gange, men fordi de ligner mest på Norge kulturelt, forvaltningsmessig og sosialt. Det er også visse klimatiske og topografiske fellestrekk. Vi vil vie mest i fokus på Sverige og Danmark siden disse landene har etablert samme tilsvarende opplegg for reisevaneundersøkelser som Norge. Det betyr at det går an å sammenligne data mellom disse tre landene, både på nasjonalt nivå, og litt dypere på bynivå. Vi har i tillegg presentert status for noen byer i Tyskland, Sveits og Nederland.

2.2 Sammenligning Sverige

Sverige og svenske byer er uhyre interessante når vi skal sammenligne de norske reisevanene. Svenskene har samme type reisevaneundersøkelse som de norske, med ett lite unntak, det er først ved siste RVU i 2005/2006 at gang og sykkel som transportmiddel er delt. På tross av dette gir de svenske reisevanene et godt bilde av situasjonen og utvikling i Sverige.

| | Sykkel | Gang | Gang og sykkel | Kollektiv |
|-----------|---------|-----------|----------------|-----------|
| 1999 | : | : | 22 | 9 |
| 2001 | : | : | 30 | 10 |
| 2005/2006 | 9 (4.5) | 23 (20.5) | 32 (25.0) | 6 |

Figur 9: Transportmiddelfordeling Sverige (kilder: SIKa, SS2000-5, SS2002-2 og SS2007-19), tallene i parentes er fra den norske RVU fra 2005. Først i 2005 ble det skilt på gang og sykkel i undersøkelsen.

Det har vært en positiv trend i Sverige siden slutten av 1990-tallet med økt andeler for gange og sykkel. Sykkelandelen er den dobbelte, og gangandelen er høyere, sammenlignet med Norge for 2005.

Ser vi nærmere på de større byene så er det interessant å se at akkurat som for Norge trekker hovedstaden sykkelens andel av de daglige reiser betydelig ned.

I Sverige er sykkelandelen i hovedstaden på det halve av hva andelen er for hele landet, og vesentlig lavere enn for de andre byene.

| | Sykkel | Gang | Kollektiv |
|--|--------|------|-----------|
| Snitt for storbyene: Stockholm, Göteborg og Malmö | 8 | 30 | 25 |
| Snitt for de 30 neste byene (type Borås, Helsingborg, Lund, Norrköping, Uppsala) | 12 | 24 | 8 |
| Veid snitt fra de ti største norske kommunene | 5 | 26 | |

Figur 10: Transportmiddelfordeling i de større byområdene i Sverige (kilde: SIKa, SS2007-19)

Göteborg og Malmö har begge andeler godt over 10 prosent mot Stockholms 5, som er det samme som for Oslo på det tidspunktet. Bortsett fra Stockholm er sykkelandelen for de større svenske byene (mer enn 25.000 innbyggere) vesenlig bedre enn for de større norske byområdene, 12 prosent mot 5.

Dette viser at byer som Fredrikstad og Trondheim med drøye 9 prosent ennå har et stykke igjen til de sammenlignbare svenske byene.

Et interessant trekk fra Sverige er at den gjennomsnittlige lengden på gang og sykkelturner er noe lenger i Sverige, en sykkelturn er i snitt 4 km mot 3.2 i Norge. Tilsvarende for gangturner, 2 kilometer i Sverige mot 1.7 i Norge.

2.3 Sammenligning Danmark

I motsetning til Norge, og delvis Sverige, har Danmark aldri mistet sin sykkelkultur. På tross av bilens inntog har sykkelen klart å beholde en dominerende rolle i danske byer. Men, fra 1990 til 2001 gikk sykkelandelen ned med 29 prosentpoeng. De større danske byene har enten økt sykkelandelen eller holdt andelen konstant, det er det er i de mindre byene at sykkelandelen har gått mest ned.

| | Københavnkommunene | De øvrige 4 store > 70.000 innbyggere | 70.000 – 10.000 | 10.000 – 2.000 | Hele landet |
|-----------|--------------------|---------------------------------------|-----------------|----------------|-------------|
| Gang | 9 | 7 | 9 | 8 | 7 |
| Sykkel | 34 | 23 | 17 | 13 | 16 |
| Kollektiv | 24 | 13 | 5 | 4 | 9 |

Figur 11: Transportmiddelfordeling i de større byområdene i Danmark 2007(kilde: Institutt for transport, DTU, rapport 3 2008)

Gang og sykkel i Københavnkommunene utgjør over 43 prosent av alle de daglige reiser. Med en kollektivandel på 24 prosent innebærer dette at 3 av 4 reiser i den danske hovedstaden skjer uten bil. Også i de øvrige danske byer og tettsteder er særlig sykkelandelen meget høy. De fire danske provinsbyene Århus, Odense, Ålborg og Esbjerg har sykkelandeler på 23 prosent. Andeler gangturner

er ikke spesielt høy i noe av de danske byene. Av reisevaneundersøkelsene kan det tyde på at de danske sykkelturner og gangturner er noe kortere enn de norske. Det vil at danskene sykler vesentlig oftere, og på kortere turer enn oss.

2.4 Sammenligning med et lite utvalg europeiske småbyer

De mest kjente byene i Europa som har satset systematisk på alternativer til bil, og som kan sammenlignes med større norske byer ut i fra befolkningstall er presentert i figur 12.

| By | Innbyggerantall | Kollektiv | Gang | Sykkel | Bil | År |
|-----------|-----------------|-----------|------|--------|-----|------|
| Basel | 166.000 | 27 | 28 | 21 | 23 | 2001 |
| Freiburg | 210.000 | 18 | 22 | 26 | 32 | 1999 |
| Groningen | 180.000 | 4 | 68 | | 28 | 1999 |
| Münster | 270.000 | 11 | 13 | 35 | 41 | 2005 |

Figur 12: Reisemiddelfordeling i utvalgte byer (Kilder Basel: <http://www.bvd.bs.ch/>, Freiburg: <http://www.freiburg.de/>, Groningen: <http://portal.groningen.nl/>, Münster: <http://muenster.de/>))

Når vi sammenligner disse byene med våre norske byer ser vi at:

1. Gangandelen er noe lavere enn for norske byer
2. Sykkelandelene er vesentlig høyere
3. Kollektivandelen noe høyere
4. Som følge av 1-3 er bilandelen betydelig lavere

Münster er den tyske byen med desidert høyest sykkelandel. En systematisk satsning på sykkel har bidratt til at bilens andel av de daglige reiser bare har økt med to prosentpoeng på 23 år fra 1982 til 2005. Gangandelen har gått betydelig ned, i hovedsak fordi flere sykler og bruker kollektivtransport.

| År | Gang | Sykkel | Kollektiv | Bil |
|------|------|--------|-----------|-----|
| 1982 | 25 | 29 | 7 | 39 |
| 1990 | 21 | 34 | 7 | 38 |
| 1994 | 22 | 32 | 10 | 37 |
| 2005 | 13 | 35 | 11 | 41 |

Figur 13: Utvikling i reisemiddelfordeling i Münster (Kilder: <http://www.muenster.de/stadt/stadtplanung/pdf/Nahverkehrsplan-Schlussfassung.pdf>)

En sterkt og langsiktig satsing på sykkel og kollektivtransport har bidratt til å holde veksten i biltrafikken i sjakk i Münster, samtidig som en del av gangtrafikken også har blitt overført. Münster viser at det virkelig er mulig å satse på alternativer til bil.

3. Oppfølging av Nasjonal sykkelstrategi i NTP

3.1 Forslag til mål for Nasjonal sykkelstrategi 2010-2019

Hovedmål

- Attraktivt å sykle for alle

Delmål

- Sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre minst 8 % av alle reiser
- I byer og tettsteder skal sykkeltrafikken dobles
- 80 % av barn og unge skal gå eller sykle til og fra skolen

Kommentar til delmål:

Under behandlingen av klimameldingen i Stortinget våren 2008, vedtok stortinget at det i NTP skulle settes et mål på 10 % andel reiser med sykkel.

Nasjonal transportplan 2010-2019 – målstruktur

Nasjonal sykkelstrategi er et grunnlagsdokument for Nasjonal transportplan. Målet for sykkeltrafikken fremgår av målstrukturen i NTP:

- Tilby et effektivt, tilgjengelig, sikkert og miljøvennlig transportsystem som dekker samfunnets behov for transport og fremmer regional utvikling.

Det viktigste målet for sykkeltrafikken i NTP er knyttet til fremkommelighet:

- Bedre fremkommelighet og redusere avstandskostnader for å styrke konkurransekraften i næringslivet og bidra til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret.

Etappemål F4 (fra målstrukturen i NTP 2010-2019) gjelder gående og syklende:

- Fremkommeligheten for gående og syklende skal økes i perioden.

Indikatorer for etappemål F4:

- Antall km sammenhengende hovednett for sykkel i utvalgte byer og tettsteder.
- Antall km tilrettelagt for gående og syklende totalt.

Kommentar til etappemål sammenhengende nett:

Dette er en veldig viktig måleparameter, men i iveren etter å nå målet reduseres kravet til hva som kan kalles sammenhengende. I Oslo lages det sykkelanlegg i hovednettet som ikke er tilfredsstillende, men som likevel tas med i oversikten over ferdige anlegg. Det er av avgjørende betydning at sykkelanleggene holder en standard slik at de er attraktive og trafikk sikre, jamfør kapittel 1.3 vedrørende dårlig tilrettelegging og vedlikehold.

Mål for helse og miljø

NTP har ikke mål knyttet til forebyggende helsearbeid. Planen har kun et mål om å redusere antall drepte og hardt skadde personer.

NTP har et mål om å bidra til å redusere miljøskadelige virkninger av transport, samt bidra til å oppfylle nasjonale mål og Norges internasjonale forpliktelser på miljøområdet. Økt sykling bidrar til å nå etappemål M3:

- Bidra til å oppfylle nasjonale mål for lokal luftforurensning og støy.

Skille gående og syklende

Statens vegvesen vil se på behov for endret policy for gående som en del av grunnlaget for NTP 2010-19. Utgangspunktet for en egen vurdering av gående er at gåendes og syklendes behov er forskjellig.

3.2 Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015

Fysisk infrastruktur er den viktigste indikatoren. Nasjonal sykkelstrategi, omtalt i Nasjonal transportplan 2006-15, har i tillegg mål om økt sykkelbruk og bedre sikkerhet. Regjeringen vil legge til rette for økt bruk av sykkel ved å:

- styrke innsatsen for bygging av gang- og sykkelveger samt andre tiltak for å tilrettelegge for gående og syklende.
- tilpasse trafikkreglene for å gjøre sykling tryggere og mer attraktivt
- være pådriver og spre kunnskap om sykling og sykkeltiltak til kommuner, kollektivtrafikknæringen og andre.

Hovedmålet er å gjøre det tryggere og mer attraktivt å sykle.

Delmål i Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015 er å:

- øke trafiksikkerheten
- øke andelen sykkeltrafikk i sykkelbyer med 50 %
- sykkeltrafikken i Norge skal utgjøre 8 % av alle reiser

Potensial for økt sykkelbruk

Det pekes i NTP 2006-15 på at potensialet for økt sykkelbruk er størst i byer og tettsteder, der om lag 80 % av befolkningen bor. Halvparten av alle reiser er kortere enn 5 km, og TØI mener at det er mulig å overføre 35 % av disse til sykkeltrafikk.

3.3 Planlegging av hovednett for sykkeltrafikken i byer og tettsteder

Statens vegvesen har gjennom retningslinjene for handlingsprogrammet for 2006 -09 en uttalt ambisjon om å samarbeide med kommunene slik at halvparten av alle byer og tettsteder med over 5000 innbyggere har vedtatt plan i henhold til Håndbok 233 Sykkelhåndboka innen utgangen av 2009. Det er i alt 91 byer og tettsteder med over 5000 innbyggere iht. SSB's definisjon.

Regionene har gjort en grov vurdering av hvor mange byer og tettsteder som har behov for plan for hovednett for sykkeltrafikken, og har også vurdert hvor langt planleggingsarbeidet vil være kommet 1.januar 2010. Resultatet er oppsummert i figur 14.

| Region | Antall byer/ tettsteder | Vedtatt plan 2006 | Vedtatt plan 2010 | Gjenstår 2010 |
|------------|----------------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Øst | 28 | 4 | 22 | 6 |
| Sør | 23 | 3 | 12 | 11 |
| Vest | 25 | 5 | 23 | 2 |
| Midt | 14 | 1 | 8 | 6 |
| Nord | 14 | 0 | 8 | 6 |
| Sum | 104 | 13 | 73 | 31 |

Figur 14: Status for planlegging av hovednett for sykkeltrafikken i byer og tettsteder over 5000 innbyggere i samarbeid med kommunene. (Kilde: Nasjonal sykkelstrategi).

Regionene mener det er behov for plan for noen flere tettsteder enn de som ligger i listen fra SSB over byer og tettsteder over 5000, derfor er summen 104.

3.4 Nasjonal transportplan 2006-2016, handlingsprogrammet 2006-09

I planperioden 2006-2015 lå det inne 2,6 mrd. kr til sykkelveger langs øvrige riksveger. Iht. Handlingsprogrammet skal det for fireårsperioden 2006-2009 brukes 1.480 mill. kr statlige midler til sykkelveger. Tom. 2008 ble det brukt 850 mill. kr, en oppfølgingsgrad på 57 %. I statsbudsjettet for 2009 ligger det inne 360 mill. kr statlige midler, til sammen 1.210 mill kr for fireårsperioden, en oppfølgingsgrad på 82 %. Til sammenligning har firefelts veger en oppfølgingsgrad på 110 % i forhold til handlingsprogrammet 2006–2009.

Det er verd å merke seg at selv om regjeringen øremerket en halv milliard kroner til gang og sykkelanlegg i krisepakken som ble lagt fram i januar så innebærer dette kun at regjeringen når sitt eget mål for planperioden. Krisepakken innebærer ingen ekstrainsats som sådan.

3.5 Kartlagt behov på riksvegnettet

Behovet for statlige investeringer i sykkelanlegg er vist i figur 15.

| | Behov i 2010 (km) | Enhetspris (kr pr m) | Kostnad (mrd kr) |
|--|------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| Statlig del av hovednett for sykkeltrafikken i byer og tettsteder | 1100 | 10.000 | 11.0 |
| Stamveger utenfor byer og tettsteder | 750 | 6.000 | 4.5 |
| Øvrige riksveger utenfor byer og tettsteder | 1400 | 6.000 | 8.4 |
| SUM | 3.250 | | 23.9 |

Figur 15: Statusrapport for Statens vegvesens oppfølging av Nasjonal sykkelstrategi (Kilde: UTB - rapport 9/07).

Fra etatenes forslag til Nasjonal transportplan 2010-2019:

Gang- og sykkelveger (s. 80-81)

Statens vegvesen mener at satsingen på særskilte gang- og sykkeltiltak bør økes og foreslår derfor 220 mill. kr per år til gang- og sykkelveger langs stamveger. Dette innebærer en dobling sammenlignet med handlingsprogrammet for perioden 2006–2009. Forslaget medfører at det kan bygges eller tilrettelegges 30–40 km gang- og sykkelanlegg per år. I tillegg vil gang- og sykkelvegnettet bygges ut som del av større investeringsprosjekter.

Trass i den økte satsingen vil det fortsatt være store udekkede behov. For å bygge ut et sammenhengende hovednett for sykkel langs stamveger i byer og dekke behovene for tiltak langs stamveger utenfor byområder i løpet av en 20-årsperiode, må det i gjennomsnitt bygges 46 km gang- og sykkelveger per år. Dette krever en årlig ramme på om lag 350 mill. kr der halvparten av midlene bør gå til byområdene. I tillegg er det behov for utbedringer for å gjøre skoleveger sikrere og mer framkommelige for gående og syklende.

Kommentar:

Dette gir 2,2 mrd. kr til sykkelanlegg langs stamveg, noe som utgjør litt under halve behovet iht. til tabellen ovenfor. I tillegg kommer **statlig del av hovednett for sykkeltrafikken i byer og tettsteder** og **øvrige riksveger utenfor byer og tettsteder**. Det finnes ingen samlet oversikt over behovet på det kommunale vegnettet eller det nåværende fylkeskommunale vegnettet. Øvrige riksveger utenfor byer og tettsteder vil fra 01.01.2010 være en del av det fylkeskommunale vegnettet.

Om etappemål F4: Framkommelighet for gående og syklende (s. 156-157)

For å øke framkommeligheten for gående og syklende anbefaler transportetatene følgende tiltak:

- Utvikling av sammenhengende hovedvegnett for sykkel i byer og tettsteder
- Utbygging av gang- og sykkelveger langs stamvegnettet utenfor byer og tettsteder
- Utbedring av gang- og sykkelveger langs skoleveger 4 km ut fra skoler for barne- og ungdomstrinnet

Med midlene som foreslås til gang- og sykkelanlegg langs stamvegnettet kan det bygges eller tilrettelegges for om lag 300 km i planperioden, hvorav om lag 125 km i byer og 35 km gang- og sykkelveger i større stamvegprosjekter. Det vil også bli brukt bompenger til gang- og sykkeltiltak i Oslo, Bergen og Stavanger. For å øke framkommeligheten for gående og syklende ytterligere, må også fylkeskommuner og kommuner prioritere slike anlegg langs regionale og kommunale veger. Her kan en belønningsordning gi effekt.

3.6 Mulig gjennomføring i løpet av 20 år

(Fra Nasjonal sykkelstrategi 2010-2019)

Med dagens ressursbruk vil det ta ca. 50 år å utvikle gjenstående behov for statlig infrastruktur for syklende. Statens vegvesen mener at det er mulig å utvikle dette på 20 år, men at det er avhengig av mer investeringsmidler pr. år og et aktivt samspill mellom mange aktører. De viktigste er politiske myndigheter som kan sikre nødvendig plangrunnlag og vedtak. Nedenfor vises de viktigste tiltakene:

- Mer penger til investeringer samt drift og vedlike hold, i størrelsesorden 1,2 mrd pr år for perioden 2010-2019 (for å dekke behovet på ca 24 mrd på 20 år, må det investeres ca 1,2 mrd pr år). Dette er det pr i dag ikke planreserve til, og det forutsetter en sterk opprioritering av planlegging av sykkeltiltak. Deler av beløpet vil kunne dekkes av trafikantbetaling eller inngå i strekningsvise prosjekter
- I de største byenes bompengepakker må realisering av hovednett for sykkeltrafikken inngå
- Gjennomføring av fartsgrensekriterier for byer og tettbygde strøk, med økt bruk av 30 og 40 km/t soner
- Økte restriksjoner på biltrafikk, i form av veg- eller rushtidsprising samt parkeringsrestriksjoner
- Sykkelfelt i gater på bekostning av kjøre- og parkeringsareal for biler
- Tryggere skoleveger
- Større stimulanser til hver enkelt eksisterende eller potensiell syklist, eksempelvis kjøregodtgjørelse ved sykling i tjeneste på linje med bil
- Markedsføring av nye tilbud til syklister og kampanjer for økt sykling

Med en slik innsats vurderes det som mulig å nå målet om 8 % sykkelandel i Norge i løpet av 20 år.

4. Erfaringer og nytte av å tilrettelegge for mer sykling/aktiv transport

4.1 Samfunnsøkonomisk nytte

Den samfunnsøkonomiske nytten av å legge til rette for sykkeltrafikk ble dokumentert gjennom rapporten "Gang- og sykkelvegnett i norske byer. Nytte- kostnadsanalyser inkludert helseeffekter og eksterne kostnader av motorisert vegtrafikk" av Kjartan Sælensminde ved Transportøkonomisk institutt i 2002. Prosjektet ble gjennomført som en del av arbeidet med Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015, og finansiert av Sosial- og helsedirektoratet og Statens vegvesen. Rapporten viser at investeringer i sykkeltiltak er svært god samfunnsøkonomi. Den netto samfunnsøkonomiske nytteverdien vil være mer enn tre ganger kostnadene ved bygging av et sammenhengende sykkelvegnett for utvalgte norske byer.

Beregninger gjort av det svenske Naturvårdsverket gir en samfunnsøkonomisk nytteverdi på 7 til 9 ganger kostnadene for tilsvarende tiltak i Sverige. Få infrastrukturtiltak kan vise til tilsvarende nytteverdier.

Positive helseeffekter av fysisk aktivitet

Rapporten "Positive helseeffekter av fysisk aktivitet – En konkretisering av veien mot mer fullstendige samfunnsøkonomiske analyser" av Kjartan Sælensminde, Helsedirektoratet 2008, konkluderer med at den samfunnsøkonomiske nytten av å legge til rette for sykling og gange, dvs. aktive transportformer, er langt høyere enn før beregnet, og langt høyere enn det Statens vegvesen legger til grunn i sine nytte-/kostnadsanalyser.

Statens vegvesen legger i sine analyser til grunn at nåverdien av at en person går fra å være fysisk inaktiv til moderat fysisk aktiv er 345.000 kr (årlige besparelser oppsummert gjennom 37 år). I rapporten "Positive helseeffekter av fysisk aktivitet ..." viser Sælensminde at en riktigere fastsetting av denne nåverdien er 3 mill. kr.

Behov for konsekvensanalyse av utvalgte utviklingsmodeller

Denne nye kunnskapen om helseeffekter og samfunnsøkonomisk nytte av gange og sykling betyr at politikere og vegmyndigheter fatter sine beslutninger på mangelfull og feilaktig kunnskap. Det er derfor svært sannsynlig at beslutningene blir gale i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Som et hjelpemiddel for å ta de rette beslutninger bør det derfor gjennomføres et prosjekt hvor ulike utviklingsmodeller for utvikling av transportmiddelfordelingen beskrives. Med bakgrunn i ny kunnskap om virkning på helse og miljø, utredes disse utviklingsmodellene, hvor transportmiddelfordelingen er variablene, dvs. andel reiser til fots, på sykkel, med bil og med kollektive transportmidler.

Eksempel Bergen

Basert på beregningsmetoden til TØI er det beregnet at tilrettelegging og utbygging av et sammenhengende sykkelvegnett for Bergen kunne gi en netto samfunnsøkonomisk nytteverdi på nærmere 3 ganger kostnadene. Analysemetoden er basert på høye kostnadsanslag og forsiktede nytteanslag, og vurderes således å gi nøkterne, konservative anslag på den samfunnsøkonomiske

lønnsomheten. I analysen er det antatt at 15 % av bil- og kollektivreisene under 20 minutter overføres til gange eller sykkel. Potensialet varierer fra 0-35 %, avhengig av hvilke andre tiltak som iverksettes samtidig, slik som sykkelparkering, informasjon og markedsføring av det forbedrede tilbudet.

De høyeste anslagene tilsier at det i tillegg innføres restriktive tiltak mot bilbruk (f.eks. kjøprising, parkeringsrestriksjoner, stenging av sentrum for gjennomkjøring med privatbil, mm). Nytteverdien er særlig høy for trygghetsopplevelsen i trafikken, men også helsegevinsten er betydelig. Opplevd trygghet i trafikken er kanskje den viktigste faktoren for å få de som ikke sykler til daglig i dag til å endre sine reisevaner, mens bedret helse vil være en nytte både for samfunnet og den enkelte.

Et grovt estimat for Bergen viser at for hvert prosentpoeng sykkelandelen økes fra dagens tre prosent vil samfunnet spare i overkant 70 millioner kr/år. Dette er et grovanslag, men gir likevel en god indikasjon om det økonomiske potensialet som ligger i økt bruk av sykkel.

Eksempelet Bergen viser også at det for den enkelte trafikant er det mye å spare: Dersom man bruker sykkel i stedet for bil til og fra arbeid i sentrum, vil man kunne spare minst 2.000 kr pr. måned i faste kostnader til bensin, parkering og bompenger.

Trondheim

Forskning på effektene av utbygging av sykkelvegnett i Trondheim viser at samfunnet kan spare opp mot 30.000 kr/år for hver nye person som begynner å sykle til arbeid i stedet for å benytte bil eller reise kollektivt.

4.2 Helseeffekter

Sykling gir bedre helse

Den beste metoden for å oppnå full helseeffekt av fysisk aktivitet i befolkningen er å inkludere fysisk aktivitet i daglige rutiner. Aktiv transport er en enkel måte å få til dette på. Når man er i aktivitet samtidig som man er på vei fra et sted til et annet, blir det ikke nødvendig å sette av ekstra tid til trening.

I tillegg er aktiviteter som sykling og gange forbundet med lav risiko for belastningslidelser. Studier viser at aktiv transport bedrer den helserelaterte formen og i noen tilfeller også andre aspekter ved den fysiske formen. Tall fra en dansk studie med 30.000 deltakere viser at risikoen for å dø er betydelig lavere hos dem som sykler til jobb, sammenliknet med dem som ikke sykler. Denne forskjellen består uavhengig av hvor aktive deltakerne i studien var i fritiden.

Selv om det er høy ulykkesrisiko forbundet med sykling, så er det viktig å huske på at helse- og sikkerhetsrisikoen er betydelig større ved å bli liggende på sofaen! Dessuten viser erfaringer fra land med stor sykkeltrafikk at antallet ulykker med syklist involvert vil øke bare inntil et visst nivå. Når antallet syklist kommer opp på et visst nivå (30-35 syklist per time) reduseres ulykkesrisikoen betraktelig selv om antall syklist øker langt utover dette nivået. Det å få flere syklist ut i trafikken vil følgelig kunne være et trafiksikkerhetstiltak i seg selv.

Regelmessig fysisk aktivitet beskytter mot tidlig død og utvikling av hjerte- og karsykdommer, høyt blodtrykk, diabetes type 2, overvekt, fedme og flere krefttyper. Fysisk aktivitet bedrer også den mentale helsen og er viktig for å forebygge muskel-, skjelett- og leddlidelser.

Nyere forskning viser at det skal mindre fysisk aktivitet til enn tidligere antatt for å oppnå en betydelig helsegevinst. For inaktive voksne vil fysisk aktivitet av moderat intensitet tilsvarende 30 minutter rask gange hver dag gi vesentlig effekt. Aktiviteten kan deles opp i bolker av 5–10 minutters varighet. Dette betyr at for dem som ikke ønsker å drive regelmessig mosjon i fritiden, kan lett fysisk aktivitet i hverdagen i mange tilfeller være nok for å oppnå positive helseeffekter. En økning i aktivitetsnivået utover dette vil gi ytterligere helsegevinst. For barn og unge er regelmessig fysisk aktivitet nødvendig for normal vekst og utvikling, og har stor betydning for helsen både i oppveksten og seinere i livet. Alle barn bør være i aktivitet i minst 60 minutter hver dag. Videre er det av stor betydning at man legger forholdene til rette for at barn og unge kan være fysisk aktive i nærmiljøet.

Regelmessig fysisk aktivitet gir:

- 50 % redusert risiko for hjerte- og karsykdommer
 - 50 % redusert risiko for diabetes type 2
 - 30 % redusert risiko for høyt blodtrykk
 - 10–50 % redusert risiko for ulike kreftformer
- (Tallene er hentet fra Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015)*

Tikkende helsebombe

Vi sitter på en tikkende helsebombe. Fysisk inaktivitet kan isoleres som en selvstendig risikofaktor i forbindelse med en rekke sykdommer og lidelser. I industriland er det bare røyking som har vist seg å være en mer betydelig risikofaktor enn fysisk inaktivitet. I følge WHO- (World Health Organization) er fysisk inaktivitet et av fremtidens store helseproblemer.

Tall fra Verdens helseorganisasjon viser en økende forekomst av overvekt og fedme i både rike og fattige land. Økningen i kroppsvekt er så sterk at WHO definerer den som en global epidemi med store konsekvenser for folks helse. Vekten blant 40-årige norske menn har økt med over 9 kg de siste 40 årene, og i de siste 20 årene har kvinnene fulgt i samme spor.

Energiinntaket i den norske befolkningen har ligget på et jevnt nivå i hele denne perioden, og andelen personer som mosjonerer i fritiden ser samtidig ut til å ha økt noe. Når gjennomsnittsvekten er økende, samtidig som vi mosjonerer mer og spiser det samme som før, må forklaringen være at hverdagsaktiviteten er betydelig redusert. Økende vekt er med andre ord et symptom på en stadig mer stillesittende livsstil.

Dagliglivet krever mindre fysisk aktivitet

Det er ingen tvil om at samfunnet i løpet av relativt kort tid har gjennomgått store endringer med hensyn til daglige krav til fysisk aktivitet. Ærend som før krevde en tur på beina eller på sykkel i nærmiljøet, utføres i dag ofte med bil. Økt velstand betyr tilgang på tekniske nyvinninger som gjør fysisk aktivitet i hverdagen overflødig, for eksempel rulletrapp og heis.

I løpet av siste generasjon er også barns lek i økende grad blitt flyttet innendørs. Stadig flere barn og unge er fysisk inaktive, og kløften mellom fysisk aktive og fysisk passive barn øker. Økt velstand gir

tilgang på nye passiverende underholdningstilbud. Internett, dataspill og tv har blitt sterke utfordrere til utelek og friluftsliv. Undersøkelser tyder også på at transport med bil eller buss til skole, barnehage og fritidsaktiviteter øker.

I en landsomfattende undersøkelse som ble utført våren 2000, oppga bare 50 % av elevene fra 1. til 10. klasse at de gikk eller syklet til og fra skolen. Barn blir fratatt erfaringene og opplevelsene ved å ta seg fram på egen hånd eller sammen med venner. Passiv livsstil blant barn vil føre til dårlige motoriske evner, redusert muskelstyrke og utholdenhet og økt risiko for overvekt.

Fysisk aktivitet og helseøkonomi

Det er ikke mulig å legge fram nøyaktige tall for den økonomiske fortjenesten ved livslang regelmessig fysisk aktivitet, for regnskapet inneholder store ukjente poster. De følgende regneeksemplene tyder likevel på at økt fysisk aktivitet i befolkningen kan gi en betydelig helseøkonomisk gevinst:

Diabetes type 2: Regelmessig fysisk aktivitet vil potensielt kunne redusere antallet nye tilfeller med 21 %, noe som tilsvarer en økonomisk besparelse på om lag 100 millioner kroner per år.

Kreft: Samfunnets totale kostnader forbundet med kreft er anslått til over 9 milliarder kroner hvert år. Regelmessig fysisk aktivitet har potensial til å redusere antallet krefttilfeller med 7,8 %, tilsvarende 1633 tilfeller per år.

Høyt blodtrykk: Den forventede blodtrykksreduksjonen som følge av regelmessig fysisk aktivitet er ca. 6 mm Hg. Dersom 1,5 millioner personer i alderen 40–70 år oppnår en slik reduksjon gjennom økt fysisk aktivitet, vil antallet behandlingstrengende blodtrykkspasienter synke fra 141 000 til 134 500. Det økonomiske potensialet i forbindelse med en reduksjon i blodtrykket ved moderat fysisk aktivitet utgjør følgelig om lag 690 millioner kroner pr. år.

(Tallene er hentet fra Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015)

Fremtiden

Det er grunn til å tro at en stor andel av den voksne befolkningen har et aktivitetsnivå som er for lavt i forhold til anbefalingene om 30 minutters aktivitet per dag. Kroppsvekten øker i alle aldersgrupper, noe som tyder på økende inaktivitet i befolkningen. Det er ingen tegn til at denne trenden avtar, den synes heller å være økende. Samfunnsutviklingen i Norge når det gjelder utbredelse av tettsteder, økende biltransport og passive, skjermbaserte arbeids- og fritidsaktiviteter likner mye på den vi har sett i USA. Det er mye som tyder på at vi vil se den samme utviklingen når det gjelder kroppsvekt og inaktivitet i Norge som i USA, hvis det ikke settes inn tiltak for å snu trenden. En fersk undersøkelse viser at 80 % av alle amerikanere over 25 år er overvektige.

4.3 Trafikksikkerhet

Ulykkessituasjonen

I perioden 1999-2001 ble offisielt 800 syklister drept eller skadd hvert år, 63 % av ulykkene skjedde i tettbygde strøk. Det kan forklares med at sykkeltrafikken og antallet konfliktpunkter er størst i tettbygde strøk.

Ifølge Trafikksikkerhetshåndboka er det stor underrapportering av ulykker som gjelder syklistene. Det er grunn til å anta at bare 10 % av sykkelulykkene blir meldt til politiet. Det betyr at det faktiske antallet skadde syklistene høyst sannsynlig er nærmere 9000 hvert år. Det er ulykkene med bare syklist involvert som er sterkest underrapportert, og det er rimelig å anta at det i disse ulykkene har forekommet en rekke alvorlige hodeskader og bruddskader.

Konfliktene minker når antall syklistene øker. Ved et lite antall syklistene i trafikken vil ulykkesrisikoen øke når antall syklistene øker. Kommer antallet opp på et visst nivå (30-35 syklistene per time), vil imidlertid ulykkesrisikoen reduseres kraftig selv om antall syklistene øker utover dette. En kan derfor si at et av de beste trafikksikkerhetstiltakene faktisk blir å få flere syklistene ut i trafikken.

Infrastruktur

Flere tiltak må virke sammen for at risikoen ved sykling skal bli redusert. En nødvendig forutsetning er en infrastruktur som er bedre tilpasset bruk av sykkel. Statens vegvesens "Håndbok 233: Sykkelhåndboka – Utforming av sykkelanlegg" gir veiledning om dette. Nye retningslinjer for fartsgrenser i byer og tettsteder legger opp til utvidet bruk av fartsgrense på 30 km/t, som regnes som en akseptabel hastighet for å kunne blande biltrafikk og syklende i boligstrøk og sentrumsgater. Utbyggingen av sykkelveger videreføres for å få sammenhengende sykkelvegnett.

I denne sammenhengen legges det spesiell vekt på å bedre forholdene der sykkelveg krysser annen veg. Utbygging av atskilte sykkelveger og sykkelfelt i byer med høy trafikk vil øke sikkerheten både for syklistene og fotgjengere.

Effektstudier bekrefter at sykkelfelt gir bedre sikkerhet for syklistene i bykryss enn separate sykkelveger/gang- og sykkelveger (Michael Sørensen, TØI).

| | Død samt meget alvorlig og alvorlig skadde | Død samt meget alvorlig skadde | Drepte |
|----------------------------|--|--------------------------------|--------|
| Kryss/avkjøring | 359 | 71 | 46 |
| Vegstrekning utenfor kryss | 714 | 63 | 45 |
| Annet | 355 | 9 | 8 |

Figur 16: Hvor personskadeulykkene skjer (Kilde: Statens vegvesen, Trafikkulykkesregisteret 1998-2005).

Den løpende drift og vedlikehold av sykkelvegnettet er også viktig. På smale hjul er syklistene spesielt følsomme for ujevn kjørebane, sølesprut og krakelerte vegdekker. Det kan fort skje ulykker om det ikke legges tilstrekkelig vekt på disse forholdene.

I Nasjonal handlingsplan for trafikksikkerhet 2002–2011 legges det opp til en omfattende trafikksikkerhetsrevisjon, som blant annet bygger på trafikksikkerhetsvurderinger fra utførte sykkelveginnspeksjoner.

Regelverket

Regelverket må utvikles slik at det bidrar til trygg sykling, og syklister må selv etterleve regelverket. Forholdene rundt vikeplikt må avklares bedre gjennom et tydeligere regelverk. Det er helt tydelig at mange syklister i dag prioriterer framkommelighet framfor sikkerhet, og dette er noe som høyst sannsynlig er medvirkende til en rekke skader. Det er imidlertid også kjent, fra blant annet danske undersøkelser, at det er en klar sammenheng mellom oppførsel og grad av tilrettelegging. Gjennom en bedre tilrettelegging kan man regne med å oppnå en høyere grad av lovlydighet hos syklister.

Inntil den nødvendige infrastrukturen er på plass, må det drives informasjon rettet mot bilister og mot syklister for å bedre samspillet mellom dem og på den måten bidra til å redusere antallet ulykker.

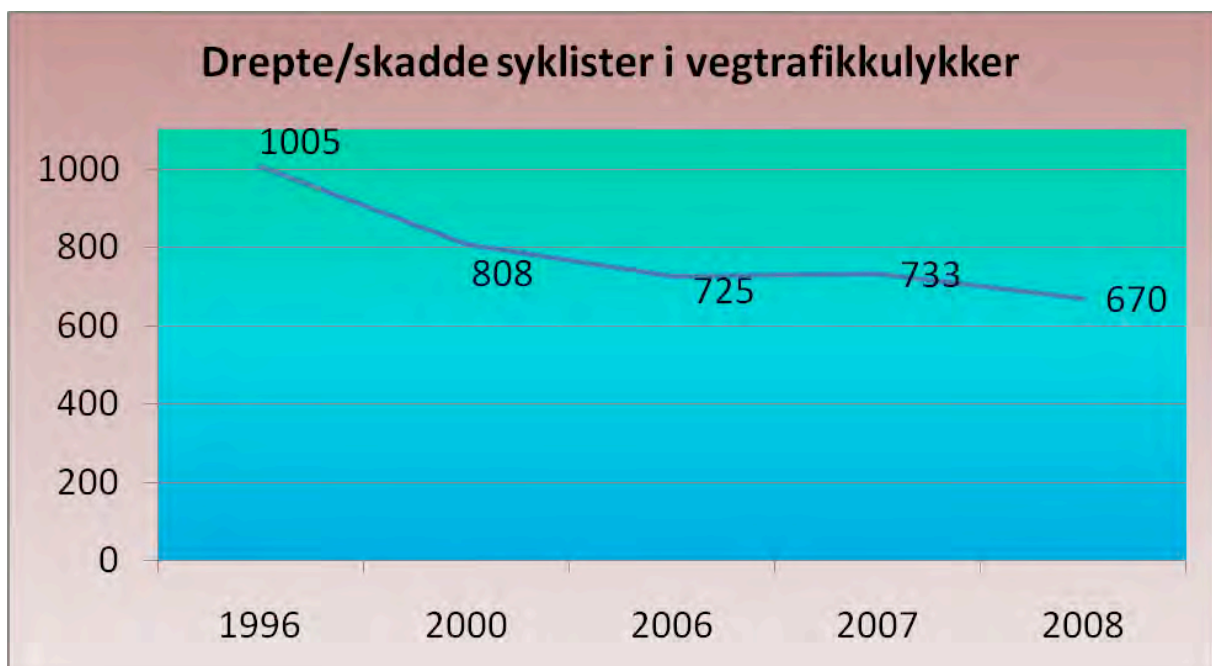
Barn og unge har ikke forutsetninger for å mestre kompliserte trafikksituasjoner, og at det derfor er svært viktig med trafikksikre arealer og ferdselsårer. Skolevegen er ofte knyttet til kommunale og fylkeskommunale veger, og en stor del av ferdselen i nærmiljøet skjer på slike veger.

Positiv utvikling

Trafikksikkerhetsutviklingen for syklister er positiv. Skadetallene har gått mest ned for barn og ungdom, og dette kan peke i retning av at sykling er blitt et mer voksent transportmiddel.

Det skjer omtrent like mange ulykker i kryss som langs vegstrekninger. Det er likevel riktig å rette mest tiltak mot kryss, fordi her er ulykkene konsentrert til et avgrenset område, og tiltakene vil derfor ha størst effekt.

En stor andel av kommunene, 91 %, har trafikksikkerhetsplaner der tiltak for tryggere skoleveger er innarbeidet. Statens vegvesen gjorde i 2006 (SVV rapport 08/2006) en vurdering av planene. Gjennomgangen viser at det er store forskjeller mellom plandokumentene, og planene kan ikke brukes til å sammenstille behov for tiltak på nasjonalt nivå.



Figur 17: Syklister drept eller skadd i veitrafikkulykker (SSB 2009)

Nesten alle planene inneholder tiltak på kommunale veger, fylkesveger og riksveger. De omfatter en rekke ulike tiltak, fra større kostbare tiltak til mindre punkttiltak og trafikkreguleringer. Sikring av skoleveger og tilrettelegging for fotgjengere og syklister er høyt prioritert. Tiltaksbeskrivelsene varierer dog betydelig i både omfang og innhold.

4.4 Bymiljø og byutvikling

Miljøet i byer og tettsteder forringes av stor biltrafikk. Forurensning, støy, ulykker og barrierer bidrar til redusert livskvalitet. I de største byområdene er det viktig å satse på både sykling, kollektivtransport og gange som en strategi for mer miljøvennlig transport. I de øvrige byene og tettstedene er det bruk av sykkel og gange som er viktigst i en strategi for mer miljøvennlig transport. Sykkelenes rekkevidde er så stor at den er et godt alternativ til bil på korte turer.

Sykkelen trenger mindre plass i trafikken enn en bil. En person i bil legger beslag på et areal som er omtrent 10 ganger så stort som en person på sykkel. I byer med konkurranse om arealene vil en overføring av bilreiser til sykkelreiser bety at arealer kan frigjøres til andre formål, og at transportkapasiteten i gatenettet økes betydelig.

Korte bilturer er særlig forurensende, fordi de medfører mye kaldkjøring og høyt bensinforbruk, samtidig som det er liten eller ingen effekt av katalysator for avgassrensing.

Å legge til rette for sykling i en by er et viktig bidrag for å skape et bedre bymiljø. Det blir mindre motorisert trafikk og flere mennesker i gatene, og et hyggeligere tempo. Flere vil kunne bruke byen og byens mange rom til handel og rekreasjon.

4.5 Lokalt miljø og klima

- 46 prosent av alle norske bilreiser er kortere enn 5 km.
- De korte reisene utgjør til sammen 3,4 milliarder km i året.
- Forbrenning av en liter bensin medfører CO₂-utslipp på ca 2,5 kg. De korte bilreisene fører dermed til utslipp på nærmere en million tonn CO₂, omkring 1,7 % av landets totale utslipp av drivhusgasser.
- For hver km en sykler i stedet for å kjøre bil spares ca 250 gram CO₂, til en verdi av 7,5 øre/km.

I Norge stammer 12-13 prosent av CO₂-utslippene fra lette motorkjøretøy med reiser som er kortere enn 5 km. En stor andel av disse turene vil kunne overføres til sykkel og gange dersom forholdene blir lagt til rette for det.

Ifølge Transportøkonomisk institutt (TØI) er det et potensial for å overføre 35 prosent av alle korte bilreiser til sykkel eller gange. En slik endring i trafikkbildet vil redusere utslippene med 300.000 tonn CO₂ i året. Økt sykling vil kunne redusere Norges utslipp av drivhusgasser med 0,6 prosent, og spare det norske samfunnet for om lag 60 millioner kr årlig i CO₂kvoter.

(Beregningene er overslag basert på tall fra den nasjonale reiselivsundersøkelsen 2005. Tapte CO₂-avgift-inntekter som følge av mer sykling, og derav mindre bensinsalg, er ikke tatt med i regnestykket.)

Hvis vi betrakter tilrettelegging for sykkeltrafikk som et virkemiddel for å redusere CO₂-utslipp, er det naturlig å sammenligne med andre tiltak. Hvis vi sammenligner med utbygging for høyhastighetstog, ser vi at sykling gir mange ganger så stor reduksjon.

Utbygging for høyhastighetstog på strekningen Oslo-Trondheim er kostnadsberegnet til 68,0 mrd. kr, og vil gi en reduksjon i CO₂-utslipp på 76.500 tonn pr. år (Econ-rapport nr. 2008-154). Et utbygd sammenhengende vegnett for sykkeltrafikk vil iht. Nasjonal sykkelstrategi koste 23,9 mrd. kr, og gi en reduksjon i CO₂-utslipp på 300.000 tonn pr. år. Tilrettelegging for sykkeltrafikk vil gi 11 ganger så stor reduksjon i forhold til investeringene som utbygging for høyhastighetstog.

Nytten av investeringene vil gi enda større utslag. Nåverdi av nytten av høyhastighetstog Oslo-Trondheim er beregnet til 14,2 mrd. kr, mens nåverdi av sammenhengende sykkelvegnett er beregnet til vel 70 mrd. kr (lavt anslag).

4.6 Effekt (nytte/kost) av de mest relevante tiltak for gange og sykling

Det finnes liten eller ingen dokumentasjon som viser den fulle og reelle effekten av de enkelte tiltak for å fremme gange og sykling. Spørreundersøkelser blant trafikantene (syklistene) viser at infrastrukturen og det øvrige trafikkbildet har stor betydning. Et sammenhengende og ensartet vegnett for sykling og fravær av påtrengende biltrafikk er viktig for at folk skal oppleve sykkelen som et aktuelt og attraktivt transportmiddel.

Syklistenes Landsforening gjennomførte i 2008 en undersøkelse blant egne medlemmer i 20 av landets byer om sykkelforholdene i byene. Denne undersøkelsen er ikke ferdig evaluert, men en foreløpig gjennomgang bekrefter at en forutsigbar infrastruktur og følelsen av å bli ivaretatt på vegen er av avgjørende betydning for å velge sykkelen som transportmiddel.

For øvrig vises til avsnittene ovenfor om forholdet nytte/kost av å legge til rette for sykling.

Kilder i kapitel 4:

- Gang- og sykkelvegnett i norske byer, nytte- kostnadsanalyser inkludert helseeffekter og eksterne kostnader av motorisert vegtrafikk; Kjartan Sælensminde, Transportøkonomisk institutt 2002
- Positive helseeffekter av fysisk aktivitet – En konkretisering av veien mot mer fullstendige samfunnsøkonomiske analyser; Kjartan Sælensminde, Helsedirektoratet 2008
- Artikkel om sykling og klimautslipp i "På sykkel"; av Kjetil Mygland
- Nytte-kostnadsanalyse av høyhastighetstog i Norge; Econ-rapport nr. 2008-154, utarbeidet for Samferdselsdepartementet
- Nasjonal transportplan 2010-2019; transportetatens forslag januar 2008
- Nasjonal sykkelstrategi 2006-2015; Statens vegvesen 2003
- Nasjonal sykkelstrategi 2010-2019; Statens vegvesen 2007
- Statusrapport for Statens vegvesens oppfølging av Nasjonal sykkelstrategi; Statens vegvesen 2007
- Sykkelstrategi for Bergen 2010-2019; Bergen kommune februar 2009, og foreløpig utgave januar 2009
- Sykkelløsninger i kryss og trafiksikkerhet; Michael Sørensen, Transportøkonomisk institutt 2008.

5. Forvaltningsreformen

5.1 Kort om selve reformen

Hovedtrekkene i forvaltningsreformen som trer i kraft 1.1.2010 er:

- Fylkene skal ha fullt finansierings- og prioriteringsansvar for det regionale vegnettet (størstedelen av øvrig riksvegnett og dagens fylkesvegnett til sammen).
- Det øvrige riksvegnettet som overføres skal betegnes fylkesveg.
- Fylkene får gjennom denne overføringen ansvar for et betydelig større vegnett enn i dag, inkludert ferjetilbudet på regionvegnettet. Det nye fylkesvegnettet vil bli om lag 44 000 km, der om lag 17 000 km er øvrige riksveger som overføres.
- Gang- og sykkelveger langs øvrige riksveger klassifiseres som fylkesveg, og fylkene får dermed også økt ansvar for sykkeltransport og gange.
- Fylkene får økt ansvar for at nasjonale mål for trafiksikkerhet, bærekraftig utvikling m.m. nås.
- Staten får ansvaret for et riksvegnett på om lag 10 000 km, bestående av dagens stamvegnett (om lag 8 600 km) og en liten del av øvrig riksvegnett.
- Statens vegvesen beholdes samlet med en felles statlig vegadministrasjon. Kompetanse knyttet til overordnet vegplanlegging, kollektivtransport og budsjett skal i nødvendig grad være en del av den felles statlige vegadministrasjonen, tilgjengelig både for staten og fylkene.

Utfordringer:

- Overføring av ansvaret for gang- og sykkelveger langs øvrig riksvegnett utløser et behov for en vesentlig styrking av fylkenes kompetanse samtidig som det ikke er ønskelig å redusere Statens vegvesens kompetanse. Staten vil fremdeles ha ansvar for gang- og sykkelveger langs stamvegnettet og det øvrige riksvegnettet som ikke overføres til fylkene, herunder de ni nasjonale sykkelrutene som Statens vegvesen i dag har ansvaret for.
- Dette vil kunne innebære en viss samlet styrking for kompetanse innen gange og sykkel, men også en risiko for at Statens vegvesen bygger ned samtidig med at fylkene i bygger opp.
- En overføring av ansvaret for det vesentligste av øvrig riksvegnett innebærer at statens midler til samferdselsformål for dette vegnettet, vil bli trukket ut av Samferdselsdepartementets budsjett fra 2010. Statens midler til fylkesvegnettet, herunder investeringsrammen til gang- og sykkelveger, vil heretter inngå som del av rammetilskuddet til fylkeskommunene over Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. Dette gir fylkene økt mulighet til både å samordne og foreta helhetlige prioriteringer mellom samferdselssektoren og andre sektorer, men innebærer også en sjanse for at fylkene ikke viderefører det nivå staten har hatt de siste årene med om lag 500 millioner kroner til gang- og sykkelveger langs det øvrige riksvegnettet.

- For å nå nasjonale mål er det aktuelt å gi enkelte statlige føringer, men omfang og innhold i føringene veies opp mot hensynet til regional handlefrihet. Det er uklart om det vil bli satt føringer for satsing på gange og sykkel i de enkelte fylker, og omfanget av disse.

5.2 Konsekvenser for fylkene

5.2.1 Gang – og sykkelvegnettet langs øvrig riksveg

Nasjonal sykkelstrategi oppgir behovet for gang- og sykkelveger langs riksveg etter 1.1.2010 til 3 250 kilometer. I byer og tettsteder utgjør statens andel av hovednettet om lag 1 100 kilometer. Utenfor byer og tettsteder er behovet 2 150 kilometer der 750 kilometer følger stamveg og forblir statens ansvar etter 2010. Hvor stor andel stamvegnettet utgjør for hovednettet i byer og tettsteder er ikke redegjort for, men det er høyst sannsynlig en meget liten del.

Fylkene får dermed overlevert følgende behov (kilde: Nasjonal sykkelstrategi):

- Hovednett i byer og tettsteder: 1 100 kilometer til en kostnad på 11 mrd kroner
- Øvrig riksveger utenfor byer og tettsteder: 1 400 kilometer til en kostnad på 8.4 mrd kroner

Kostnadene er grove overslag i 2007 kroner.

Med det et årlig investeringsnivå til gang- og sykkelveger langs øvrig riksveg på om lag 500 millioner kroner (statsbudsjett for 2009) innebærer dette at det vil ta om lag 40 år før dagens kartlagte behov langs øvrig riksveg er dekket.

I 2007 ble det øremerket om lag 100 millioner kroner til drift og vedlikehold av de 3 200 km med statlige gang- og sykkelanlegg. Statens vegvesens brukerundersøkelser viser stor misnøye med nivået på drift og vedlikehold av gang- og sykkelveger. Nasjonal sykkelstrategi foreslår derfor en opptrapping av rammen til minst 150 millioner kroner per år. Behovet for midler til drift og vedlikehold vil øke etter hvert som det anlegges flere gang- og sykkelanlegg. Dette ansvaret overtar fylkene, og fylkene får jobben med å bevilge opp rammen til drift og vedlikehold til 150 millioner per år.

5.2.2 utfordringer for økt satsing på gang og sykkel i fylkene

Statens vegvesen har dokumentert at det er mulig å løse dagens behov langs øvrig riksvegnett innen 20 år, men dette innebærer følgende utfordringer etter 2010, både for fylkene og kommunene:

- Mer penger til investeringer langs øvrig riksvegnett, minst en dobling fra 500 millioner per år til over 1 mrd.
- Økte investeringer langs fylkeskommunalt og kommunalt vegnett. I Nasjonal sykkelstrategi er ulike incentiver for økt kommunal innsats utpekt som et viktig virkemiddel. Blant annet er det gode erfaringer med dette fra Kongsberg der 15 millioner riksvegmidler har utløst 30 millioner fra kommunen og fylket. Syklistenes Landsforening har de siste årene argumentert for at det må

etableres en belønningsordning for kommunene nettopp for å stimulere slik lokal samfinansiering. En slik ordning kan ikke plasseres i det generelle rammetilskuddet til fylkene.

- Det er i dag ikke planreserve for en økt innsats i samsvar med de to ovennevnte punktene, slik at fylkene og kommunene må styrke og prioritere sykkelplanlegging vesentlig.
- Økt fokus på omdisponering av trafikkareal i byer og tettsteder. Fjerning av gateparkering, regulering av biltrafikk til fordel for sykkelfelt, sykkelgater og andre sykkeltiltak har vist seg å være vanskelig å gjennomføre av kommunene uten et visst statlig press. Hvordan staten vil presse kommunene til slike tiltak etter 2010 er uklart, men fylkene må uansett overta hele eller deler av denne pådriverrollen.
- Fylkene må i større grad enn staten satse mer på drift og vedlikehold, i tillegg til å øke rammen etter hvert som det bygges flere anlegg. Fylkene må videre ta pådriveransvar ovenfor kommunene.

5.2.3 Ansvar for investeringer og drift/vedlikehold som overlates til fylkene etter 1.1.2010

Behovet utenfor byer og tettsteder:

| Region | Gang- og sykkelveg per 1.1.2010 (forventet) - km | Resterende behov for gang- og sykkelveger - km |
|---|--|--|
| Øst; Oslo, Hedmark, Oppland, Østfold og Akershus | 438 | 294 |
| Sør; Buskerud, Vestfold, Telemark, Aust-Agder og Vest-Agder | 480 | 389 |
| Vest; Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane | 610 | 320 |
| Midt; Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag | 329 | 186 |
| Nord; Nordland, Troms og Finmark | 127 | 195 |
| Sum | 1 984 | 1 384 |

Figur 18: Anslag av behov langs øvrig riksveger utenfor byer og tettsteder (Nasjonal sykkelstrategi, 2010-2019)

Fylkene får utenfor byer og tettsteder om lag 2 000 kilometer med gang- og sykkelanlegg som skal driftes og vedlikeholdes, i tillegg til et behov på 1 400 kilometer med nye anlegg for gang- og sykkel.

Behov i byer og tettsteder:

| Region (antall byer i parentes) | Totalt lengde av hovednett km | Resterende behov etter 1.1.2010 langs riksveg km |
|---------------------------------|----------------------------------|--|
| Øst (12) | 616 | 124 |
| Sør (6) | 172 | 144 |
| Vest (24) | 501 | 221 |
| Midt (14) | 193 | 113 |
| Nord (6) | 158 | 86 |
| Sum (62) | 1 640 | 688 |

Figur 19: Anslag av behov langs hovednett for sykkel i alle byer og tettsteder over 5 000 innbyggere (Nasjonal sykkelstrategi, 2010-2019)

Statens andel av hovednettet er på 1 377 kilometer, og en stor del av dette ligger langs det øvrige riksvegnettet som fylkene får ansvaret for.

Totalt er det 104 byer og tettsteder med mer enn 5 000 innbyggere. Oppskalert blir behovet etter 2010 om lag 1 100 km.