

Förslag

1984/85: 23

Riksdagens revisorers förslag angående fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten m. m.

1985-02-20

Till riksdagen

1 Sammanfattning

Riksdagens revisorer har i granskningen av fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten *dels* kartlagt de olika aktörerna i trafiksäkerhetsarbetet på central, regional och lokal nivå, deras arbetsuppgifter och tillämpade samarbetsformer, *dels* belyst frågor kring övergripande samordning och styrning av arbetet på trafiksäkerhetsområdet.

Revisorerna föreslår

- att* trafiksäkerhetsverkets samordningsfunktion måste slås fast klarare i verkets instruktion. Av denna bör framgå att det vid verket skall finnas ett råd för samordning och planering,
- att* detta råd för samordning och planering omgående bör inrättas vid trafiksäkerhetsverket och komma i arbete,
- att* ett planeringssystem för trafiksäkerhetsarbetet successivt bör utvecklas av rådet,
- att* förekommande dubbelarbete skall avvecklas i takt med att trafiksäkerhetsarbetet samordnas,
- att* rådet bör få tillgång till erforderliga kansliresurser,
- att* statistikbehovet och statistikproduktionen på trafiksäkerhetsområdet bör ses över enligt angivna riktlinjer,
- att* behov av och kostnader för en dokumentationsrutin närmare bör utredas av statens väg- och trafikinstitut och transportforskningsberedningen,
- att* kostnader och effekter som är hänförliga till trafiksäkerhetsarbetet bör anges i större utsträckning än hittills.

En sammanfattning av granskningsrapporten och remissutfallet är som *bilaga* fogad till denna skrivelse. Rapporten har godkänts av revisorerna i plenum den 8 november 1984.

2 Genomförd granskning

Vid bildandet av trafiksäkerhetsverket år 1968 underströk chefen för kommunikationsdepartementet det angelägna i att ett enda centralt organ under regeringen ansvarade för säkerhetsarbetet inom vägtrafiken. Detta organ skulle ges sådana resurser att det kunde ha en ledande och samordnande funktion på trafiksäkerhetsområdet.

Samhällets trafiksäkerhetsarbete är emellertid idag fördelat på ett stort antal myndigheter och organisationer. En i granskningsärendet gjord kartläggning av verksamheten har visat att på central nivå är sammanlagt elva departement och ett 30-tal myndigheter mer eller mindre engagerade i arbete för ökad trafiksäkerhet. Även på det regionala och det lokala planet har många myndigheter trafiksäkerhetsuppgifter. Därutöver görs trafiksäkerhetsfrämjande insatser såväl centralt som regionalt och lokalt av ett 30-tal organisationer m. fl. enskilda organ. En mängd mer eller mindre tillfälliga arbetsgrupper i skilda frågor finns inrättade.

Utformningen av trafiksäkerhetsverkets samordnande funktion och förutsättningarna för en effektiv samordning har övervägts i olika sammanhang sedan i början av 70-talet. Riksdagen fattade våren 1982 (prop. 1981/82: 81, TU 19 och 26, rskr 231) ett principbeslut om att ett råd för samordning och planering skulle inrättas vid verket och att verkets analyskontor skulle byggas ut till en analys- och planeringsenhet. Principbeslutet har dock ännu inte realiserats.

Främst genom en enkät, som sänts ut till och också besvarats av drygt 60 centrala myndigheter och organisationer, har revisorerna inhämtat de olika aktörernas synpunkter på trafiksäkerhetsarbetet. Av enkätsvaren framgår bl. a. att det övervägande antalet tillfrågade anser att samordningen behöver förbättras. Enligt många mening bör detta ske inom ramen för trafiksäkerhetsverkets samordningsansvar. Behovet av planering betonas i flera enkätsvar. En rad exempel på bristande samordning och oklara ansvarsförhållanden har förts fram av aktörerna.

Vid granskningen har uppmärksamats bl. a. följande förhållanden som är ägnade att försvåra en effektiv samordning och styrning av trafiksäkerhetsarbetet. Statsmakternas övergripande mål för samhällets trafiksäkerhetsarbete är oprecisa och utgör en dålig utgångspunkt för samordningsarbetet. Mera konkreta operationella mål har i regel ej ställts upp av myndigheterna. Samordningsuppgiften är vagt formulerad i trafiksäkerhetsverkets instruktion och har också hittills tolkats passivt av verket. Det är oklart var i verkets organisation funktionen att samordna är placerad. Trafiksäkerhetsverkets resurser, avdelade för samordningsverksamhet, är otillräckliga. Kunskapen om sambandet mellan trafiksäkerhetsåtgärders kostnader och effekter är bristfällig.

En viktig förutsättning för en bättre styrning och samordning av trafiksäkerhetsarbetet är att detta stöds av en ändamålsenlig och i sina grundeleg-

ment enhetligt uppbyggd statistik. I granskningsärendet har statens väg- och trafikinstitut (VTI) på uppdrag av revisorerna utarbetat en studie av nuvarande olika former för insamling av trafikolycksdata. Mot bakgrunden av tidigare statistikutredningars ännu ej genomförda förslag har VTI i sin studie förordat vissa samordnings- och utvecklingslinjer för statistikproduktionen.

De förslag som redovisats i granskningsrapporten framgår av bilagan till denna skrivelse.

Under granskningens senare skede har arbetet bedrivits i nära kontakt med utredningen (K 1984:01) om förbättrad samordning av trafiksäkerhetsarbetet. Denna utredning tillkallades i februari 1984 av regeringen på riksdagens begäran med anledning av en motion om sammanslagning av trafiksäkerhetsverkets och vägverkets verksamhetsområden (motion 1982/83:1963, TU 1983/84:2, rskr 21). Enligt kommittédirektiven borde prövas såväl om en bättre samordning kunde åstadkommas genom förändringar inom den nuvarande organisatoriska strukturen som om större organisatoriska förändringar krävdes. I direktiven pekades på vikten av att utredaren fortlöpande höll sig underrättad om den hos riksdagens revisorer pågående undersökningen.

Samrådet har tagit sig uttryck i ett utbyte av erfarenheter bl. a. i fråga om resultaten av revisorernas skriftliga enkät och de till viss del kompletterande muntliga intervjuer som regeringsutredningen hållit senare.

Utredningen avgav i januari 1985 sitt betänkande Samordnad trafiksäkerhet (Ds K 1985:1). I betänkandet konstateras att det under utredningsarbetet inte kommit fram någon opinion för att låta vägverket ta över trafiksäkerhetsverkets nuvarande uppgifter. Det har inte heller gått att finna några belägg för att en sådan sammanslagning skulle innebära några egentliga besparingar på statsbudgeten. Skall trafiksäkerhetsverket finnas kvar med oförändrat verksamhetsområde är det enligt betänkandet närmast självklart att detta verk också skall ha ansvaret för samordningen av trafiksäkerhetsarbetet. I syfte att bättre än i dag framhäva trafiksäkerhetsverkets funktion som samordnare föreslår utredningen vissa ändringar i verkets instruktion. Vidare föreslås att rådet för samordning och planering nu knys till trafiksäkerhetsverket och att ett stabsorgan, benämnt planeringsenheten, inrättas vid verket, huvudsakligen inom ramen för nuvarande personalresurser.

De förslag som utredningen under sina överväganden kommit fram till är i allt väsentligt samstämmiga med revisionsrapportens principiella förslag och riktlinjer. Regeringsutredningen har dock vidareutvecklat vissa förslag mera i detalj, bl. a. i vad gäller rådets sammansättning och planeringsenhetens personal och arbetsuppgifter. Frågor rörande statistiken över vägtrafikolyckor har inte behandlats av utredningen på annat sätt än genom en hänvisning till föreslagna handlingslinjer i revisorernas rapport.

3 Revisorernas överväganden

3.1 Samordningen av trafiksäkerhetsarbetet

Revisorerna har kunnat konstatera att verksamheten för att höja säkerheten inom vägtrafiken rör många samhällssektorer. Den är fördelad på ett stort antal myndigheter och organisationer, av vilka de flesta inte har trafiksäkerhetsarbete som huvudsaklig uppgift. Mängden engagerade organ kan i sig sägas medverka till att ge trafiksäkerhetsarbetet genomslagskraft. Några motiv har inte heller framkommit för att skilja ut trafiksäkerhetsfrågorna ur deras funktionella samband med t.ex. skolundervisning, trafikövervakning, väghållning och fysisk samhällsplanering. Revisorerna vill emellertid med kraft stryka under vikten av att de samlade resurserna tas till vara på bästa sätt och att dubbelarbete undviks. Detta förutsätter en fortlöpande och aktiv samordning av de olika organens trafiksäkerhetsfrämjande insatser. Ansvar för den sektorövergripande samordningen åvilar trafiksäkerhetsverket.

Den genomförda granskningen har gett vid handen att samordningsarbetet ännu inte bedrivs aktivt och systematiskt, trots att frågan om en förbättrad samordning varit föremål för överväganden under en längre tidsperiod. Revisorerna vill erinra om att revisorerna redan år 1974 i skrivelse till regeringen föreslog att ett särskilt planeringssekretariat skulle inrättas vid trafiksäkerhetsverket. I granskningsrapporten har nu påtalats dels att väsentliga samordningsproblem finns, dels att de av riksdagen våren 1982 godkända principförslagen om att stärka samordnings- och planeringsfunktionen hos trafiksäkerhetsverket ej realiserats.

Samtliga remissinstanser har anslutit sig till uppfattningen i rapporten att den sektorövergripande samordningen av trafiksäkerhetsarbetet behöver förbättras. Så gott som enhälligt har rapportens förslag tillstyrkts eller lämnats utan erinran. Den tveksamma attityd som i några fall visats förslagen har i huvudsak gällt frågan om ansvarig samordningsmyndighet. Därvid har anförts att regeringsutredningens överväganden borde avvaktas innan slutlig ställning togs. Som framgått ovan har utredningen dock inte funnit skäl att föreslå några förändringar i nuvarande fördelning av trafiksäkerhetsarbetet eller i fråga om trafiksäkerhetsverkets verksamhetsområde.

Mot denna bakgrund vill revisorerna nu ställa kravet att rådet för samordning och planering omgående inrättas vid trafiksäkerhetsverket och kommer i arbete med uppgiften att ge det för myndigheter och organisationer gemensamma trafiksäkerhetsarbetet en fastare form. I sitt remissvar har vägverket uttryckt farhågor för att ett råd skulle komma att innebära ökad byråkrati. Revisorerna menar, i likhet med vad som uttalats i regeringsutredningens betänkande, att byråkratin snarare kan minskas. Rådet ger smidiga kontaktvägar och konkreta problem kan här få sin praktiska

lösning genom samverkan mellan de olika specialistorgan som finns företrädda.

När det gäller rådets sammansättning har regeringsutredningen i sitt betänkande föreslagit att i detta bör ingå företrädare för följande myndigheter utöver trafiksäkerhetsverket, nämligen rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, vägverket, transportforskningsberedningen och skolöverstyrelsen. Därutöver bör Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet delta samt Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF). Revisorerna vill framhålla att det vid vissa tillfällen kan vara angeläget att även knyta representanter för andra myndigheter och organisationer till rådet.

I fråga om inriktningen av verksamheten vid rådet för samordning och planering vill revisorerna anlägga följande principiella synpunkter.

För att få en utgångspunkt för sitt arbete bör rådet genomföra en probleminventering bland de myndigheter och organisationer som verkar inom trafiksäkerhetsområdet. De påpekanden som gjorts i svaren på revisorernas enkät och som redovisats i rapporten bör också kunna tas till vara. Utifrån konstaterade problem bör rådet bestämma vilka åtgärder som skall prioriteras för att nå de av statsmakterna uppställda målen för trafiksäkerhetsarbetet. Dessa innebär att antalet dödade och skadade i trafiken fortlöpande skall minskas, att risken att dödas och skadas i trafiken kontinuerligt skall minskas för varje grupp av trafikanter samt att denna risk bör minskas i högre grad för de oskyddade trafikanterna än för de skyddade. Barns och handikappades säkerhet skall därvid särskilt beaktas.

Revisorerna anser för sin del att en precisering av de allmänt formulerade målen och en ökad användning av målstyrning inom trafiksäkerhetsområdet skulle främja såväl samordningen som möjligheterna att delegera, decentralisera och kontrollera verksamheten. Rådet bör därför inleda ett arbete med att formulera konkreta operationella mål för trafiksäkerhetsarbetet.

En viktig uppgift för rådet är vidare enligt revisorernas mening att klarare definiera de olika aktörernas roller i trafiksäkerhetsarbetet. Under granskningen har genom revisorernas enkät förts fram en rad exempel där lämpligheten av nuvarande arbetsfördelning ifrågasatts. Oklara gränser och förekommande dubbelarbete kan motivera förslag till omprövning av huvudmannaskap eller till överföring av vissa arbetsuppgifter från en myndighet till en annan.

Revisorerna anser det därtill angeläget att rådet prövar möjligheterna att utarbeta organisatoriska modeller för samordningen på regional och lokal nivå. Rapportens förslag i denna del har fått uttryckligt stöd av länsstyrelsen i Östergötlands län.

För att arbetet med samordningen skall ges önskvärd stadga förordar revisorerna, som föreslagits i rapporten, att trafiksäkerhetsverket skall ansvara för att det inom rådet upprättas ett gemensamt flerårigt planerings-

dokument för de myndigheter och organisationer som tar del i trafiksäkerhetsarbetet. Bl. a. kan här den av staten bekostade informationsverksamheten samt trafiksäkerhetsverkets och NTF:s uppgifter i denna närmare konkretiseras. I den rullande planen bör kommande olika aktiviteter redovisas, för det närmaste budgetåret i mera detaljerad form. Dokumentet skall tillställas kommunikationsdepartementet för kännedom. Problem av större vikt om vilka enighet ej kan nås i rådet hänskjuts till departementets avgörande. Planeringssamverkan byggs lämpligen upp successivt. Erfarenheterna får utvisa i vilken utsträckning frivilligorganisationerna kan omfattas av planeringsprocessen.

Planeringsdokumentet bör enligt revisorernas mening även kunna bidra till att förbättra trafiksäkerhetsverkets anslagsframställning. Granskningen har visat att denna i sin nuvarande utformning ger en oklar bild av myndighetens verksamhet, uppsatta mål och prioriteringar samt de resultat som uppnåtts.

I granskningsrapporten har konstaterats att transportforskningsberedningen i princip har samma samordnande funktion inom forskningsområdet som trafiksäkerhetsverket har för trafiksäkerhetsarbetet. Enligt rapporten är det angeläget att trafiksäkerhetsverkets råd för samordning och planering och transportforskningsberedningens särskilda programgrupp för trafiksäkerhet arbetar parallellt så att forskningens resultat i samordnad form kan föras ut i praktiskt handlande. Beredningen har i sitt remissyttrande instämt i rapportens uppfattning och uttalat att det krävs både långsiktiga verksamhetsplaner och långsiktiga forskningsprogram för att trafiksäkerhetsarbetet skall kunna bedrivas rationellt. Arbetet med att ta fram dessa dokument bör synkroniseras och ske genom en dialog mellan avnämare och forskare. Revisorerna delar detta synsätt.

Regeringsutredningen har i sitt betänkande fört ett resonemang som i allt väsentligt leder till samma slutsatser beträffande rådets uppgifter som revisorerna dragit.

Rådet behöver tillgång till kvalificerade kansliresurser för att kunna lösa sig förelagda uppgifter. Granskningen har gjort klart att de resurser för samordningsverksamhet som idag finns avdelade hos trafiksäkerhetsverket är helt otillräckliga. Riksdagens principbeslut våren 1982 om en utbyggnad av verkets analyskontor till en analys- och planeringsenhet har inte lett till någon åtgärd. Revisorerna vill framhålla nödvändigheten av att denna utbyggnad nu genomförs. I den nya enhetens ledning måste sitta högt kompetenta personer som har möjlighet att med kraft utveckla och driva samordningsarbetet. Regeringsutredningen har nu i detalj visat hur en personalförstärkning hos planeringsenheten kan genomföras inom ramen för trafiksäkerhetsverkets nuvarande resurser. Revisorerna vill peka på att samordningsfunktionen ytterligare bör kunna stärkas genom att, som anförts i granskningsrapporten, de myndigheter och organ som finns företrädade i rådet åläggs berednings- och föredragningsansvar för frågor inom sina respektive områden.

Trafiksäkerhetsverket skall enligt sin instruktion verka för lämplig samordning av trafiksäkerhetsarbetet. I rapporten har framhållits att instruktionsbestämmelsen ger verket ett svagt stöd när det gäller att ställa krav på samordning hos andra myndigheter. Verket har också tolkat sin uppgift alltför passivt. Revisorerna finner det därför viktigt att trafiksäkerhetsverkets ansvar för den sektorövergripande samordningen av trafiksäkerhetsarbetet slås fast klarare i instruktionen. Av denna bör vidare framgå att det vid verket skall finnas ett råd för samordning och planering. Revisorerna delar härvid den uppfattning som förts fram under remissbehandlingen att uttryckliga instruktionsbestämmelser kan garantera kontinuitet i arbetet.

Under granskningen har uppmärksamats att samordningsfunktionens ställning i trafiksäkerhetsverkets organisation är oklar. Revisorerna noterar med tillfredsställelse att verket i sitt remissyttrande aviserat att verkets arbetsordning kommer att omarbetas och att också den regionala organisationens del i samordningen skall regleras.

3.2 Statistiken över vägtrafikolyckor

I granskningsärendet har statens väg- och trafikinstitut (VTI), som tidigare nämnts, på revisorernas uppdrag utarbetat en studie av nuvarande olika former för insamling av trafikolycksdata samt lämnat förslag till vissa samordnings- och utvecklingslinjer för statistikproduktionen. Av denna studie har framgått bl. a. följande.

Flera statliga myndigheter, kommuner och organisationer ställer samman trafikolycksdata. Såväl statistiska centralbyrån (SCB), vägverket, trafiksäkerhetsverket och rikspolisstyrelsen som kommunerna baserar sin statistik på samma information, nämligen polisens statistikblankett för olycksrapportering. Basinformationen bearbetar de olika myndigheterna var och en för sig och med hänsyn främst till egna behov. Förutom att de nuvarande rutinerna medför dubbelarbete har följande brister noterats i de olycksstatistiska redovisningar som baseras på polisrapporterade olyckor. Trafiksäkerhetsproblemet underskattas. Ett stort antal olyckor rapporteras ej till polisen. Statistiken ger inget underlag för att belysa riskskillnader mellan olika trafikantgrupper. Redovisningen i antalet döda, svårt skadade och lindrigt skadade är alltför grov och odefinierad.

På grundval av VTI:s synpunkter och förslag förordar revisorerna en analys av statistikbehovet på trafiksäkerhetsområdet och en översyn av statistikproduktionens rutiner. Härvid är det angeläget att även forskningens intressen beaktas. Eventuella förändringar måste rymmas inom huvudsakligen oförändrade totala kostnadsramar. Att till en rimlig kostnad utveckla ett statistiksystem som kan tillfredsställa alla önskemål om analyser är enligt revisorernas mening inte möjligt. Specialundersökningar som komplement till statistiken kommer alltså att behövas i och för fördjupade analyser.

Mot bakgrunden av att statistiken över vägtrafikolyckor behandlats av flera utredningar under senare år anser revisorerna att analys- och översynsarbetet bör kunna begränsas, vilket också påpekats i vägverkets remissvar. Revisorerna vill ange följande riktlinjer för det nämnda arbetet.

Som samordnare av forskningen på trafiksäkerhetsområdet bör transportforskningsberedningen få i uppdrag att utifrån en kravanalys lämna förslag till de definitioner och olycksdata som skall ingå i statistikens grunduppgifter. Beredningens förslag bör behandlas i rådet för samordning och planering. Syftet härmed skall vara att nå fram till handlingslinjer som kan accepteras av berörda intressenter. En sådan åtgärd har under remissbehandlingen av granskningsrapporten fått stöd av bl. a. transportforskningsberedningen och SCB. Revisorerna delar SCB:s tillagda synpunkt att arbetet med en samordning av definitioner, indelningsgrunder m. m. i olycksstatistiken bör utföras i nära samråd med SCB, som har samordningsansvaret för den officiella statistiken.

I SCB:s statistik ingår endast polisrapporterade trafikolyckor med personskada. Vägverket har i sin vägatabank en olycksregistrering som omfattar av polisen rapporterade såväl personskade- som egendomsskadeolyckor på det statliga vägnätet. Vägverket erhåller även statistikuppgifter rörande olyckor inom kommunala väghållningsområden. Revisorerna anser många skäl tala för att vägverkets databas successivt byggs ut till att omfatta samtliga av polisen rapporterade trafikolyckor. Genom uttag från denna databas skulle en stor del av de olika myndigheternas statistikbehov kunna tillgodoses. SCB skulle t. ex. via något datamedium från vägverket kunna erhålla den information som behövs för att producera den officiella statistiken. Den skisserade utvecklingslinjen skulle även göra det möjligt för SCB att utvidga sin statistik till att omfatta alla registrerade trafikolyckor.

Revisorernas nämnda riktlinjer för att rationalisera och samordna statistikproduktionen har bemötts klart positivt av såväl vägverket som SCB. SCB har till sitt tillstyrkande fogat en rad synpunkter. Bl. a. har uttalats att om all manuell behandling av olycksuppgifterna förs över till vägverket bör SCB ha möjlighet att löpande kontrollera materialets kvalitet. Det är viktigt att SCB också får tillgång till den registrerade grundinformationen om trafikolyckorna för att få möjlighet till samkörningar med andra register, som t. ex. körkortsregistret och bilregistret. Regelbundet återkommande undersökningar bör göras för att belysa statistikens täckning och representativitet.

Enligt revisorernas mening bör rådet för samordning och planering anförtros uppgiften att närmare undersöka de konsekvenser i fråga om fördelning av ansvar och kostnader som principförslaget om en samordnad databas vid vägverket kan få. SCB:s ovan redovisade synpunkter bör därvid beaktas.

I samhället finns idag även annan basinformation än polisrapporterade

olyckor, nämligen den information om trafikolyckor och trafikskadade som samlas in av sjukvårdsmyndigheter och försäkringsbolag. Dessa informationskällor används, enligt VTI, inte av någon myndighet som har direkt ansvar för trafiksäkerhetsarbetet eller trafikolycksstatistiken, annat än för begränsade undersökningar. Jämfört med vad som framgår av polisens uppgifter redovisar sjukvården, uppger VTI, dubbelt så många inlagda trafikskadade patienter.

Med anledning därav har i rapporten satts i fråga om inte SCB, som ytterligare ett led i samordningssträvandena, bör kunna komplettera den officiella statistiken med trafikolycksstatistik från andra informationskällor, t. ex. sjukvården. Revisorerna ser det som positivt att SCB i sitt remissvar har förklarat sig beredd att närmare undersöka möjligheterna att utnyttja patientstatistiken och annan statistik för en förbättrad kartläggning av trafikoffren.

Mycken verksamhet och forskning, direkt inriktad på att höja säkerheten i trafiken, pågår i samhället. Därutöver genomförs inom trafiksektorn många åtgärder vilka inte primärt avser att påverka trafiksäkerheten men som indirekt får sådana effekter. Särskilt för de myndigheter och organ som har till uppgift att styra och analysera trafiksäkerhetsarbetet borde det vara angeläget att ha tillgång till en översiktlig redovisning av åtgärder och faktorer som är av betydelse för trafiksäkerheten. VTI har föreslagit att sådan kunskapsmassa fångas in genom en dokumentationsrutin för trafiksäkerhetsarbetet. Revisorerna anser för sin del att behovet av denna dokumentationsrutin bör närmare utredas av VTI och transportforskningsberedningen. De eventuella förslag som de båda myndigheterna finner motiverade att lägga fram skall innehålla noggranna kostnadsberäkningar. Förslagen bör behandlas inom rådet för samordning och planering innan de förs vidare till regeringen.

3.3 Trafiksäkerhetsarbetets kostnader och effekter

De årliga anslagsmedlen under rubriken Trafiksäkerhet på kommunikationshuvudtiteln i statsbudgeten ger inte någon rättvisande uppfattning om den statliga satsningen inom trafiksäkerhetsområdet. Betydande utgifter bestrids genom anslag till exempelvis vägväsendet, utbildningsväsendet, polisväsendet, byggnadsväsendet samt till forskning. Även landsting, kommuner och enskilda organisationer lägger stora resurser på trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

Storleken av kostnaderna för de totala samhälleliga insatserna på trafiksäkerhetsområdet är svåra att ange. Avsaknaden av kostnadsuppgifter beror i många fall på svårigheterna att i en flermålsverksamhet särskilja kostnaderna för den del av verksamheten som avser ökad trafiksäkerhet.

I den enkät som genomförts under granskningen har flera av de tillfrågade efterlyst en bättre utvärdering av vidtagna åtgärders effekter. Också sådana effekter kan vara svåra att isolera och mäta.

Enligt revisorernas mening kräver en bättre samordning och styrning av trafiksäkerhetsarbetet en ökad kunskap om sambandet mellan kostnader och effekter. Revisorerna anser att rådet för samordning och planering därför bör se till att i trafiksäkerhetsarbetet deltagande myndigheter i större utsträckning än hittills försöker ange sina kostnader för detta arbete och i möjligaste mån även de effekter som uppnåtts.

4 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna

1. att trafiksäkerhetsverkets samordningsfunktion måste slås fast klarare i verkets instruktion. Av denna bör framgå att det vid verket skall finnas ett råd för samordning och planering,
2. att detta råd för samordning och planering omgående bör inrättas vid trafiksäkerhetsverket och komma i arbete,
3. att ett planeringssystem för trafiksäkerhetsarbetet successivt bör utvecklas av rådet,
4. att förekommande dubbelarbete skall avvecklas i takt med att trafiksäkerhetsarbetet samordnas,
5. att rådet bör få tillgång till erforderliga kansliresurser,
6. att statistikbehovet och statistikproduktionen på trafiksäkerhetsområdet bör ses över enligt angivna riktlinjer,
7. att behov av och kostnader för en dokumentationsrutin närmare bör utredas av statens väg- och trafikinstitut och transportforskningsberedningen,
8. att kostnader och effekter som är hänförliga till trafiksäkerhetsarbetet bör anges i större utsträckning än hittills.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Åkerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Yngve Nyquist (s), Margareta Gard (m), Lars Ahlmark (m) och Stig Alftin (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen och revisionsdirektören Kristina Lindegren (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Kristina Lindegren

Bilaga

RIKSDAGENS REVISORER

1985-02-20

Dnr 1981: 30

Sammanfattning av rapport 1984/85: I om fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten och de remissyttranden som avgetts över den**1 Rapporten****1.1 Bakgrund och syfte**

Trafiksäkerhetsverket (TSV) bildades år 1968. Vid verkets tillkomst underströks det angelägna i att ett enda centralt organ under regeringen ansvarade för säkerhetsarbetet inom vägtrafiken och att detta organ gavs sådana resurser att det kunde ha en ledande och samordnande funktion på trafiksäkerhetsområdet.

Syftet att trafiksäkerhetsarbetet så långt möjligt borde läggas på ett enda organ kan knappast sägas ha uppnåtts. Samhällets trafiksäkerhetsarbete är idag fördelat på ett stort antal myndigheter och organisationer. Någon samlad bild av hur verksamheten bedrivs har dock inte funnits tillgänglig.

Utformningen av TSV:s samordningsfunktion och förutsättningarna för en effektiv samordning har övervägts i skilda sammanhang, senast i den s. k. trafiksäkerhetsutredningen. En proposition (1981/82: 81) om riktlinjer för det framtida trafiksäkerhetsarbetet m. m.. på grundval av denna utrednings betänkanden, behandlades och godkändes av riksdagen våren 1982 (TU 19 och 26. rskr 231).

Genom riksdagens beslut slogs målen för trafiksäkerhetsarbetet på nationell nivå fast, nämligen att fortlöpande minska dels det totala antalet dödade och skadade i trafiken, dels risken att dödas och skadas för varje trafikantkategori. Som ett tredje mål angavs att denna risk skulle minskas i högre grad för de oskyddade trafikanterna än för de skyddade. Riksdagen godkände ett principförslag i propositionen om att stärka TSV:s externa samordningsfunktion genom inrättande av ett råd för samordning och planering hos verket samt utbyggnad av verkets analyskontor till en analys- och planeringsenhet. Enligt riksdagsbeslutet skulle vidare en del av TSV:s informationsverksamhet, den s. k. pläderande informationen, och medel härför under budgetåren 1982/83-1984/85 föras över till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, NTF. Det förutsattes att resurser för utbyggnaden av TSV:s analyskontor kunde erhållas genom personalbesparingen på informationssidan.

Principbeslutet om inrättandet av rådet för samordning och planering

och utbyggnaden av analyskontoret har inte realiserats. Samordningsfunktionen har således ännu inte fått sin form.

Mot denna bakgrund har revisorerna beslutat granska fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten. Syftet med granskningen har varit att dels kartlägga de olika aktörerna i trafiksäkerhetsarbetet på central, regional och lokal nivå, deras arbetsuppgifter och tillämpade samarbetsformer, dels belysa frågor kring övergripande samordning och styrning av arbetet på trafiksäkerhetsområdet.

1.2 Trafiksäkerhetsarbetets organisation

Verksamheten för att höja säkerheten inom vägtrafiken är mångfasetterad. Den rör områden som trafikpolitik, lagstiftning, samhällsplanering och lokaliseringspolitik, vägbyggnad och trafikmiljö, utbildning av trafikanter, information, övervakning, nödhjälp och sjukvård, teknisk förbättring och kontroll av fordon samt forskning.

Den kartläggning av aktörerna på trafiksäkerhetsområdet som genomförts och som redovisats i en omfattande bilaga till rapporten har gett följande resultat.

På central nivå är sammanlagt elva departement och ett 30-tal myndigheter mer eller mindre engagerade i trafiksäkerhetsarbetet. Departementen är kommunikationsdepartementet samt justitie-, försvars-, social-, finans-, utbildnings-, jordbruks-, arbetsmarknads-, bostads-, industri- och civildepartementen. Bland centrala myndigheter och organ kan nämnas – förutom TSV – vägverket, transportforskningsberedningen, statens väg- och trafikinstitut, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, socialstyrelsen, barnmiljörådet, konsumentverket, skolöverstyrelsen, statens naturvårdsverk, arbetarskyddsstyrelsen, statens planverk, styrelsen för teknisk utveckling, statens provningsanstalt och statistiska centralbyrån. Också AB Svensk Bilprovning och NTF har viktiga samhällsuppgifter på trafiksäkerhetsområdet.

Trafiksäkerhetsuppgifter på det regionala planet har bl. a. länsstyrelser, andra statliga länsorgan och länens trafiksäkerhetsförbund. Lokala organ är bl. a. kommunernas trafiknämnder, trafiksäkerhetsnämnder och trafiksäkerhetsråd samt polismyndigheter.

Insatser för ökad trafiksäkerhet görs såväl centralt som regionalt och lokalt av 30 organisationer m. fl. enskilda organ, bl. a. motor- och yrkesförarorganisationer, frivilliga försvarsorganisationer, trafikskoleförbund, försäkringsbolag, massmedia och bilindustri.

En mängd mer eller mindre tillfälliga arbetsgrupper i skilda frågor har inrättats. Åtskilliga aktörer deltar i någon form av arbetsgrupp, oftast i flera. TSV:s personal medverkar i ett 60-tal externa samråds- och arbetsgrupper med anknytning till trafiksäkerhet. TSV har också bildat ett 20-tal egna grupper i vilka ingår företrädare för andra myndigheter, organisationer etc.

Sammanfattningsvis kan sägas att granskningen snarare har visat på komplexiteten i verksamheten än den har gett en klar uppfattning om ansvars- och uppgiftsfördelningen.

1.3 Samordningen av trafiksäkerhetsarbetet

Under granskningen har, främst genom en enkät, inhämtats de olika aktörernas synpunkter på trafiksäkerhetsarbetet. Av enkätsvaren har bl. a. framgått att det övervägande antalet tillfrågade anser att samordningen behöver förbättras. Behovet av planering understryks i flera enkätsvar. En rad exempel på bristande samordning och oklara ansvarsförhållanden har förts fram av aktörerna. Exempelen berör alla de verksamhetsområden vari trafiksäkerhetsarbetet ofta struktureras, nämligen väg och trafikmiljö, fordon, trafikant (utbildning, information etc.), forskning samt statistik. Bl. a. har de nuvarande skilda organisatoriska lösningarna för hantering av bilavgas- resp. bullerfrågor påtalats liksom bristen på samordning när det gäller säkerhetsföreskrifter för bilar. Ansvarsfördelningen mellan TSV och NTF i fråga om trafiksäkerhetsinformationen har kritiserats. NTF:s nuvarande roll som dels ansvarig för samhällets pläderande information, dels samordnare av det frivilliga trafiksäkerhetsarbetet har ansetts vara oklar. Förslag har också lämnats om en bättre användning av trafiksäkerhetsarbetets resurser än t. ex. till informationskampanjer vilkas trafiksäkerhetshöjande effekt har ansetts kunna ifrågasättas.

I rapporten har konstaterats dels att väsentliga samordningsproblem finns, dels att de av riksdagen godkända principförslagen om att stärka samordnings- och planeringsfunktionen hos TSV ännu ej genomförts. Mot denna bakgrund ställs i rapporten kravet att det nämnda rådet för samordning och planering snarast möjligt inrättas vid TSV och kommer i arbete med uppgiften att ge det för myndigheter och organisationer gemensamma trafiksäkerhetsarbetet en fastare form.

Angående rådets sammansättning uttalas att i detta bör finnas företrädare för huvudintressenterna inom trafiksäkerhetsområdet. Som exempel på myndigheter vilka bör ingå kan anges vägverket, rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen, socialstyrelsen, planverket, statens väg- och trafikinstitut, transportforskningsberedningen och statistiska centralbyrån. Även NTF, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet samt trafikförsäkringsföretagen bör vara representerade i rådet.

TSV skall enligt sin instruktion verka för lämplig samordning av trafiksäkerhetsarbetet. Av uppgifter inhämtade under granskningen har framgått att TSV har gett instruktionsbestämmelsen en något passiv tolkning, nämligen att denna innebär att TSV enligt ordalydelsen skall verka för samordning men inte genomföra den. Vid granskningen har också noterats att samordningsfunktionen inte finns redovisad vare sig i verkets arbetsordning eller i dess anslagsframställningar.

I rapporten hävdas att TSV:s instruktion ger verket ett svagt stöd när det gäller att ställa krav på samordning hos andra myndigheter. TSV:s samordnande funktion måste därför slås fast klarare i instruktionen. Av denna skall framgå att det vid verket skall finnas ett råd för samordning och planering. I anslutning härtill bör TSV även se över samordningsfunktionens ställning i verkets organisation.

En rad principiella synpunkter har lämnats i rapporten i fråga om inriktningen av verksamheten vid rådet för samordning och planering. I rådets arbete bör ingå att inventera problem, prioritera åtgärder, formulera mer konkreta operationella mål än de av statsmakterna uppställda, definiera de olika aktörernas roller och – i fall av oklara gränser – föreslå ansvarsförändringar samt utarbeta organisatoriska modeller för samordningen på regional och lokal nivå.

I rapporten föreslås vidare att under TSV:s ledning upprättas ett gemensamt planeringsdokument för de myndigheter och organisationer som deltar i trafiksäkerhetsarbetet. NTF:s roll som ansvarig för den pläderande informationen bör här närmare konkretiseras. Dokumentet skall tillställas kommunikationsdepartementet som också har att avgöra problem av större vikt om vilka enighet ej kan nås i rådet. Planeringssamverkan byggs lämpligen upp successivt. Erfarenheterna får utvisa i vilken utsträckning frivilligorganisationerna kan omfattas av planeringsprocessen.

Granskningen har gett vid handen att de resurser som nu finns hos TSV:s analyskontor är helt otillräckliga för att verket skall kunna bistå rådet i dess arbete. Principbeslutet om en utbyggnad av analyskontoret till en analys- och planeringsenhet har, som tidigare nämnts, inte lett till någon åtgärd. I rapporten anförts att rådet behöver ha tillgång till ett kansli i vars ledning måste sitta högt kompetenta personer som har möjlighet att med kraft utveckla och driva samordningsarbetet. Resursförstärkningen hos TSV bör emellertid, enligt rapporten, kunna begränsas genom att de myndigheter och organ som finns företrädde i rådet åläggs berednings- och föredragningsansvar för frågor inom sina resp. områden. Härutöver kan konsulter behöva anlitas, speciellt i inledningsskedet.

1.4 Statistiken över vägtrafikolyckor

En viktig förutsättning för en bättre styrning och samordning av trafiksäkerhetsarbetet är att detta stöds av en ändamålsenlig och i sina grundelement enhetligt uppbyggd statistik.

Revisorerna har därför i granskningsärendet på konsultbasis anlitat statens väg- och trafikinstitut (VTI) som haft i uppdrag att dels genomföra en studie av nuvarande olika former för insamling av trafikolycksdata, dels lämna förslag till praktiskt och ekonomiskt möjliga samordnings- och utvecklingslinjer.

Som framgått av VTI:s utredning sammanställer flera statliga myndighe-

ter, kommuner och organisationer trafiksäkerhetsdata. Såväl statistiska centralbyrån (SCB), vägverket, TSV, rikspolisstyrelsen som kommunerna baserar sin statistik på samma information, nämligen polisens statistikblankett för olycksrapportering. De olika myndigheterna bearbetar i huvudsak basinformationen med hänsyn till egna behov. SCB:s redovisning omfattar endast polisrapporterade trafikolyckor med personskada medan vägverket behandlar samtliga polisrapporterade trafikolyckor, dvs. även egendomsskadeolyckor.

Förutom att de nuvarande rutinerna medför dubbelarbete har följande brister noterats i de olycksstatistiska redovisningar som baseras på polisrapporterade olyckor.

Trafiksäkerhetsproblemet underskattas. Undersökningar har visat att ett stort antal olyckor ej rapporteras till polisen. I vad gäller personska-
deolyckor är rapporteringsfrekvensen endast ca 50 procent. Statistiken ger inget underlag för att belysa riskskillnader mellan olika trafikantgrupper. Redovisningen i antalet döda, svårt skadade och lindrigt skadade är alltför grov och odefinierad.

I samhället finns idag även annan basinformation än polisrapporterade olyckor, nämligen den information om trafikolyckor och trafikskadade som samlas in av sjukvårdsmyndigheter och försäkringsbolag. Dessa informationskällor används, enligt VTI, inte av någon myndighet som har direkt ansvar för trafiksäkerhetsarbetet eller trafikolycksstatistiken, annat än för begränsade undersökningar. Sjukvården redovisar – i förhållande till motsvarande uppgifter från polisen – dubbelt så många inlagda trafikskadade patienter.

Med ledning av synpunkter från VTI har i granskningsrapporten förordats att en översyn görs av samhällets statistikbehov och statistikproduktionens rutiner. Vid översynen är det angeläget att även forskningens intressen beaktas i den utsträckning som är möjligt, huvudsakligen inom oförändrade totala kostnadsramar.

I rapporten föreslås att transportforskningsberedningen, som forskningsstödjande myndighet, får ett särskilt utredningsuppdrag att utifrån en kravanalys lämna förslag till de definitioner och olycksdata som skall ingå i statistikens grunduppgifter. Förslaget bör enligt rapporten behandlas i TSV:s råd för samordning och planering. Syftet härmed skall vara att nå fram till handlingslinjer som kan accepteras av berörda parter.

Av VTI:s utredning har framgått att vägverket i sin väg databank har en olycksregistrering som omfattar samtliga polisrapporterade olyckor på det statliga vägnätet. Vägverket erhåller även statistikuppgifter rörande olyckor inom kommunala väghållningsområden. Som en naturlig rationaliseringsåtgärd förordas i rapporten att vägverkets databas byggs ut till att omfatta samtliga av polisen rapporterade trafikolyckor. Genom uttag från denna databas skulle en stor del av de olika myndigheternas statistikbehov kunna tillgodoses. SCB skulle t. ex. via något datamedium från vägverket

kunna erhålla den information som behövs för att producera den officiella statistiken. Den skisserade utvecklingslinjen skulle även göra det möjligt för SCB att utvidga sin statistik till att omfatta alla registrerade trafikolyckor.

En utredning bör, enligt rapporten, tillsättas inom TSV:s råd för samordning och planering, så snart detta kommit i arbete, med uppgift att närmare utreda ansvarsförhållanden och ekonomiska konsekvenser av förslaget om en samordnad databas vid vägverket.

I rapporten ifrågasätts om inte SCB, som ytterligare ett led i samordningssträvandena, bör kunna komplettera den officiella statistiken med trafiksäkerhetsstatistik från andra informationskällor, t. ex. sjukvården.

VTI har i sin konsultutredning föreslagit att en dokumentationsrutin för trafiksäkerhetsarbetet införs. Enligt VTI genomförs inom trafiksektorn många åtgärder vilka inte primärt avser att påverka trafiksäkerheten men som indirekt får sådana effekter. Särskilt för de myndigheter och organ som har till uppgift att styra och analysera trafiksäkerhetsarbetet borde det vara angeläget att genom dokumentationsrutinen fånga in sådan kunskapsmassa. I granskningsrapporten förordas att denna idé inom rådets ram närmare utvecklas av VTI och transportforskningsberedningen. De förslag som de båda myndigheterna finner motiverade att lägga fram skall även innehålla en kostnadskalkyl.

1.5 Övriga granskningsresultat

Under granskningen har genom enkäten inhämtats synpunkter från de olika aktörerna i fråga om vilka åtgärder de anser särskilt angelägna för att få till stånd en ökad trafiksäkerhet. Avgivna svar har till en del visat att beroende på intresseområde läggs tyngden vid olika trafiksäkerhetsproblem.

I enkäten har även efterfrågats aktörernas kostnader för gjorda trafiksäkerhetsinsatser. Enkätsvaren har bl. a. gett belägg för de svårigheter som kan finnas att i en flermålsverksamhet särskilja kostnaderna för den del av verksamheten som avser ökad trafiksäkerhet.

Flera av de tillfrågade har i samband med redovisningen av synpunkter på samordning m. m. efterlyst en bättre utvärdering av vidtagna åtgärders effekter. Också sådana effekter kan vara svåra att isolera och mäta.

Enligt rapporten kräver emellertid en effektivare samordning och styrning av trafiksäkerhetsarbetet en ökad kunskap om sambandet mellan kostnader och effekter. Rådet för samordning och planering bör därför se till att i trafiksäkerhetsarbetet deltagande myndigheter i större utsträckning än hittills försöker ange de kostnader och effekter som är hänförliga till detta arbete.

1.6 Förslagen

I granskningsrapporten framförda förslag i syfte att förbättra samordning och styrning inom trafiksäkerhetsområdet kan sammanfattas på följande sätt.

- Rådet för samordning och planering bör snarast inrättas och komma i arbete.
- TSV:s samordningsfunktion måste slås fast klarare i verkets instruktion. Av denna skall framgå att det vid verket skall finnas ett råd för samordning och planering.
- Ett planerings- och styrsystem för trafiksäkerhetsarbetet bör successivt utvecklas av rådet.
- I takt med att trafiksäkerhetsarbetet samordnas skall förekommande dubbelarbete avvecklas.
- TSV:s resurser för samordning bör förstärkas.
- En översyn enligt de principer som anges i rapporten bör göras av samhällets statistikbehov och statistikproduktionens rutiner.
- Behov av och kostnader för en dokumentationsrutin bör närmare utredas av statens väg- och trafikinstitut och transportforskningsberedningen.
- Kostnader och effekter som är hänförliga till trafiksäkerhetsarbetet bör anges i större utsträckning än hittills.

2 Remissyttrandena

Yttranden över rapporten 1984/85: I Fördelningen av ansvaret för vägtrafiksäkerheten har efter remiss lämnats av sammanlagt 15 myndigheter och organ. Dessa är rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren genom chefen för armén, socialstyrelsen, vägverket, trafiksäkerhetsverket, transportforskningsberedningen, statens väg- och trafikinstitut, skolöverstyrelsen, statistiska centralbyrån, länsstyrelsen i Östergötlands län som bilagt yttrande från Östergötlands trafiksäkerhetsförbund, länsstyrelsen i Värmlands län, Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté.

2.1 Allmänna synpunkter på rapporten

Rapporten har i allt väsentligt fått ett klart positivt mottagande bland remissinstanserna. Sålunda noterar t.ex. *socialstyrelsen* att rapporten innehåller en värdefull redovisning av såväl omfattningen av de olika organens trafiksäkerhetsarbete som förekommande brister i samordningen av arbetet. Enligt *Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté* ger rap-

portens beskrivning en god bild av hur mångfasetterad verksamheten på trafiksäkerhetsområdet är och måste vara.

Samtliga hörda myndigheter och organisationer ansluter sig till uppfattningen i rapporten att den övergripande samordningen av trafiksäkerhetsarbetet behöver förbättras.

Ett generellt tillstyrkande till revisorernas förslag lämnas av *rikspolisstyrelsen*, överbefälhavaren genom *chefen för armén*, *socialstyrelsen*, *statens väg- och trafikinstitut* och *NTF*. *Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté* bedömer förslagen vara väl avpassade mot bakgrund av de brister som påvisats. Liknande synpunkter framför *Östergötlands trafiksäkerhetsförbund*.

Några remissinstanser har ställt sig positiva till förslagen i rapporten med det tillägget att ett definitivt ställningstagande måste anstå i avvaktan på resultatet av arbetet inom den av regeringen tillkallade utredningen (K 1984: 01) om förbättrad samordning av trafiksäkerhetsarbetet. De förslag som revisorerna lägger fram är enligt *Landstingsförbundet* väsentliga att väga in i den helhetsbedömning som regeringens utredning har att göra. Åsikter av samma innebörd har *Svenska kommunförbundet*. *Länsstyrelsen i Värmlands län* tillstyrker de framlagda förslagen under förutsättning att regeringsutredningen inte resulterar i en förändring av trafiksäkerhetsverkets verksamhetsområde.

Vägverket erinrar om sin tidigare uttalade mening till riksdagens trafikutskott (TU 1983/84: 2) att vägverket och trafiksäkerhetsverket borde slås samman. Verket stöder dock i övrigt flera av rapportens förslag i syfte att förbättra samordningen på trafiksäkerhetsområdet och stärka den för samordning ansvariga myndighetens ställning.

Statistiska centralbyrån har begränsat sitt yttrande till att i huvudsak avse förslagen om statistik över vägtrafikolyckor.

2.2 Synpunkter på framlagda förslag

2.2.1 Förslaget om rådet för samordning och planering

Remissutfallet ger ett klart stöd för förslaget att rådet för samordning och planering snarast möjligt bör inrättas vid trafiksäkerhetsverket och komma i arbete. Endast två instanser har uttalat vissa tvivel om behovet av ett sådant råd.

Trafiksäkerhetsverket och *NTF* ansluter sig helt till förslaget. Angelägenheten av att rådets arbete påbörjas utan tidsutdräkt understryks bl. a. av *rikspolisstyrelsen* och *länsstyrelsen i Östergötlands län*. *Socialstyrelsen*, *statistiska centralbyrån* och *Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté* har förklarat sig beredda att aktivt medverka i ett råd hos trafiksäkerhetsverket.

Rådets betydelse som samordnings- och kontaktorgan tas upp av bl. a. *skolöverstyrelsen* i vad gäller trafiksäkerhetsarbetet bland barn och ung-

dom. *Chefen för armén* finner det viktigt att i rådet ingår representanter för försvarsmakten med den unika möjligheten att nå samtliga ynglingar i värnpliktsåldern. Genom medverkan i rådet anser sig *statistiska centralbyrån* kunna få en kontinuerlig och värdefull kontakt med de främsta användarna av olycksstatistiken och med övriga producenter.

Enligt *statens väg- och trafikinstitut* bör i rådet ingå företrädare för departement och myndigheter med direkt åtgärdsansvar inom vägtrafiken. Övriga myndigheter behöver nödvändigtvis inte vara representerade utan kan knytas till rådet vid behov.

En av de två remissinstanserna som ifrågasatt inrättandet av rådet är *vägverket*. Verket befarar att rådet skulle komma att innebära en ökad byråkrati. Det borde enligt vägverket åligga den för samordning ansvariga myndigheten att ta de kontakter som erfordras. Också *transportforskningsberedningen* menar att behovet av ett råd för samordning och planering inte kan anses uppenbart. Om ett sådant råd inrättas, vill dock beredningen vara representerad i detta.

2.2.2 Förslaget om att trafiksäkerhetsverkets samordningsfunktion måste slås fast klarare i verkets instruktion m. m.

Trafiksäkerhetsverket delar uppfattningen att den samordnande funktionen är vagt formulerad i verkets instruktion. Samordningsfunktionen måste därför få en annan utformning och kanske även skrivas in i andra myndigheters instruktioner. Möjligen bör uppgiften att samordna uttryckas i en särskild förordning. Verket aviserar att verkets arbetsordning därefter kommer att omarbetas så att också den regionala organisationens del i samordningen kan regleras.

Chefen för armén anser allmänt att trafiksäkerhetsverkets roll av samordnare inom myndighetsområdet bör framhållas och stärkas. En klarare instruktionsbestämmelse kan enligt *Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté* garantera kontinuitet i arbetet. Också *NTF* tillstyrker uttryckligen förslaget.

I konsekvens med tidigare nämnda uttalanden förordar *vägverket* att det av den samordnande myndighetens instruktion klart skall framgå att den myndigheten har samordningsansvaret.

2.2.3 Förslaget om att ett planerings- och styrsystem för trafiksäkerhetsarbetet bör successivt utvecklas av rådet

I rapporten lämnade principiella synpunkter i fråga om inriktningen av verksamheten vid rådet för samordning och planering, bl. a. ett förslag om upprättande av ett gemensamt planeringsdokument, har gett anledning till följande kommentarer.

Skolöverstyrelsen framhåller att trafiksäkerhetsarbetet bör utgå från en gemensam grundsyn. Med ett råd som utformar gemensamma mål kan detta enligt styrelsen bli möjligt. Såväl *socialstyrelsen* som *NTF* har sär-

skilt uttalat att de är beredda att delta i utvecklandet av ett planerings- och styrsystem enligt de riktlinjer som angetts i revisorernas rapport. *Trafiksäkerhetsverket* har inte några invändningar mot de principiella synpunkter som anförts om inriktningen av rådets verksamhet, men anser att dessa frågor i första hand bör tas till övervägande inom rådet.

De två remissinstanser som betvivlat behovet av ett särskilt råd, nämligen *vägverket* och *transportforskningsberedningen*, är däremot klart positiva till att ett planerings- och styrsystem för trafiksäkerhetsarbetet utarbetas. Transportforskningsberedningen erinrar om att beredningen i princip har samma samordnande funktion inom forskningsområdet som trafiksäkerhetsverket har för trafiksäkerhetsarbetet. Långsiktiga program utgör enligt beredningens uppfattning viktiga instrument för att få till stånd mera samordnade insatser. Beredningen menar att det krävs både långsiktiga verksamhetsplaner och långsiktiga forskningsprogram för att trafiksäkerhetsarbetet skall kunna bedrivas rationellt. Arbetet med att ta fram dessa dokument bör synkroniseras och ske genom en dialog mellan avnämare och forskare. Om rådet för samordning och planering inrättas bör det enligt beredningen, som föreslagits i rapporten, få i uppgift att utarbeta ett gemensamt planeringsdokument. Beredningen bör då också vara representerad i rådet.

Ett par av rapportens förslag till speciella arbetsuppgifter för rådet har tagits upp i remissvaren. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* fäster stor vikt vid att frågor om utarbetande av organisatoriska modeller för samordning på regional och lokal nivå övervägs inom rådet. Därvid bör länsstyrelsens roll beaktas, bl. a. som samordnande organ på den statliga sidan. *Svenska kommunförbundet* understryker att en viktig uppgift för rådet är att utreda utvecklingsmöjligheterna för informationsverksamheten och trafiksäkerhetsverkets respektive NTF:s roll i denna.

2.2.4 Förslaget om att förekommande dubbelarbete skall avvecklas i takt med att trafiksäkerhetsarbetet samordnas

Detta förslag har endast kommenterats i tre remissvar.

Socialstyrelsen framhåller att samordningen inte får leda till att de olika myndigheternas och organisationernas specialiteter och särart utplånas. Huvudsyftet med samordningen bör vara en samplanering för att undvika dubbelarbete och för att finna de bästa kanalerna vid genomförandet av en viss åtgärd. Härigenom kan uppnås såväl bättre effektivitet i arbetet som besparingar.

Vägverket och *NTF* har pekat på arbetsuppgifter hos trafiksäkerhetsverket som, för att undvika dubbelarbete, med fördel skulle kunna utföras av vägverket och NTF, nämligen uppgifter rörande vägmärken, hastighetsbegränsningar m. m. respektive information.

2.2.5 Förslaget om förstärkning av trafiksäkerhetsverkets resurser för samordning

De sju remissinstanser som särskilt yttrat sig över förslagspunkten har samtliga betonat vikten av att trafiksäkerhetsverkets analyskontor tillförs resurser i form av kompetent personal som med kraft kan utveckla och driva samordningsarbetet.

Enligt *statens väg- och trafikinstitut* och *Svenska kommunförbundet* är tillgången till kansliresurser av avgörande betydelse för att rådet skall kunna åstadkomma några resultat. Också *vägverket* hävdar att samordningen knappast kan fungera på ett tillfredsställande sätt om inte den samordnande myndigheten har tillgång till kvalificerade kansliresurser.

Transportforskningsberedningen anför att viktiga uppgifter för det utbyggda analyskontoret blir att med utgångspunkt i bl. a. ett förbättrat statistik- och informationssystem följa trafiksäkerhetsutvecklingen, utföra erforderliga analyser och föreslå lämpliga insatser. Dessa uppgifter motiverar, enligt beredningen, att enheten förfogar över egen högt kvalificerad personal med kompetens i bl. a. statistik och ekonomi.

Trafiksäkerhetsverket upplyser att två tjänster inom verkets analyskontor för närvarande hålls vakanta för att underlätta inrättandet av rådets kansliorganisation.

2.2.6 Förslaget om viss översyn av statistikbehov och statistikproduktions rutiner

Ingen remissinstans har ifrågasatt behovet av en förbättrad statistik över vägtrafikolyckor.

Vägverket är positivt till föreslagen översyn men anser att denna kan begränsas bl. a. mot bakgrunden av att två stora utredningar behandlat detta problemområde under de senaste tio åren.

Förslagen rörande statistiken bör i första hand övervägas inom rådet för samordning och planering menar *socialstyrelsen* och *trafiksäkerhetsverket*. Frågan om en förbättrad trafikolycksstatistik är, enligt trafiksäkerhetsverket, så grundläggande för planeringen, målformuleringen och kostnadsberäkningarna för trafiksäkerhetsarbetet att denna fråga bör ges högsta prioritet när rådet startar sitt arbete.

Även *rikspolisstyrelsen* uttalar att en av det tilltänkta rådets viktigaste uppgifter bör vara att se över olycksstatistiken. Både när det gäller planeringen av och utvecklandet av metoder för polisens trafikövervakande verksamhet är man beroende av ett statistikunderlag som inte avviker från verkligheten i allt för hög grad.

För *NTF* som statistikkonsument är det angeläget, framhålls det, att få ett så säkert och snabbt statistikunderlag att aktiviteter av olika slag kan ges rätt inriktning, utformning och omfattning. NTF har påtalat att tillgänglig statistik rörande de oskyddade trafikantgrupperna, nämligen barn samt vuxna fotgängare och cyklister, är bristfällig. Behovet av en bättre kun-

skap om inträffade trafikolyckor bland barn tas också upp av *skolöverstyrelsen*.

Mot bakgrund av egna erfarenheter från ett orationellt arbete med statistikuppgifter understryker *länsstyrelsen i Östergötlands län* att rådets översyn bör genomföras skyndsamt.

Rapportens förslag om att transportforskningsberedningen bör få i uppdrag att för rådets räkning utreda vilka definitioner och olycksdata som skall ingå i statistikens grunduppgifter har föranlett följande uttalanden.

Transportforskningsberedningen meddelar att dess programgrupp för trafiksäkerhet för närvarande arbetar med att ta fram underlag för långsiktiga forskningsprogram. Det anses troligt att utveckling av ett statistiksystem kommer att tillhöra de prioriterade områdena. Beredningen är i så fall beredd att initiera och stödja en översyn av området samt lägga fram förslag till statistiksystemets utformning, rutiner m. m.

Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté vill fästa uppmärksamhet på att man utöver en basinformation också behöver en djupare kunskap om händelseförloppen i olyckor. Detta är en aspekt som enligt kommittén mycket väl kan beaktas i det utredningsuppdrag som transportforskningsberedningen föreslås få.

Ett fastställande av definitioner, indelningsgrunder m. m. i olycksstatistiken är mycket angeläget framhåller *statistiska centralbyrån* (SCB) och förordar att transportforskningsberedningens uppdrag fullgörs i nära samarbete med centralbyrån.

Vägverket är däremot av den uppfattningen att, i den mån en översyn erfordras av definitioner och olycksdata i statistikens grunduppgifter, det är lämpligt att denna översyn handhas av den för samordning ansvariga myndigheten.

I rapporten angivna riktlinjer för översynen har särskilt kommenterats enligt följande.

Revisorernas förslag att rationalisera och samordna produktionen av den på polisrapporter grundade trafikolycksstatistiken genom en utbyggnad av vägverkets väg databank får ett klart stöd av *vägverket*, *SCB* och *Svenska kommunförbundet*. Vägverket bedömer att det från effektivitetssynpunkt kan motiveras att verket svarar för all insamling, granskning och dataregistrering av trafikolycksuppgifter. SCB anför dock att om all manuell behandling av olycksuppgifterna överförs till vägverket bör SCB ha möjlighet att löpande kontrollera materialets kvalitet.

Förslaget om att den officiella statistikproduktionen skall utföras av SCB genom överföring av information om de polisrapporterade olyckorna från vägverkets databas mottas positivt av såväl *vägverket* som *SCB*. SCB tillägger att det är viktigt att SCB också får tillgång till den registrerade grundinformationen om trafikolyckorna för att få möjlighet till samkörningar med andra register, som t. ex. körkortsregistret och bilregistret.

SCB tillstyrker vidare att den officiella statistiken över trafikolyckor

utvidgas till att omfatta olyckor som medfört både personskada och/eller egendomsskada, om ett allmänt behov av detta framkommer i den föreslagna översynen av statistikbehovet. Polisrapporteringen av olyckor som enbart lett till egendomsskada är betydligt sämre än av olyckor som medfört personskador. SCB förordar därför att regelbundet återkommande undersökningar görs för att belysa statistikens täckning och representativitet.

Landstingsförbundet bekräftar uppgifterna i rapporten att hälso- och sjukvården har unik tillgång till basdata vilka inte utnyttjats i den officiella statistiken. Med en förbättrad och mer samlad basinformation som utgångspunkt är det möjligt för landstingen, anför förbundet, att på olika sätt medverka i trafiksäkerhetsarbetet, framför allt när det gäller bedömningen av olyckornas medicinska och sociala effekter för befolkningen.

Vägverket och *länsstyrelsen i Östergötlands län* instämmer i rapportens förslag att den officiella statistiken bör kunna kompletteras med sjukvårdstatistik över skadade personer och eventuellt även med försäkringsanmälda olyckor. Dessutom är enligt vägverket trafikdata angelägna för att man skall kunna beräkna olycksrisker. *SCB* har i remissvaret förklarat sig beredd att närmare undersöka möjligheterna att utnyttja patientstatistiken och annan statistik för en förbättrad kartläggning av trafikoffren.

2.2.7 Förslaget om en dokumentationsrutin

Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté finner idén med en dokumentationsrutin för trafiksäkerhetsarbetet tilltalande liksom förslaget att man bör låta statens väg- och trafikinstitut och transportforskningsberedningen vidareutveckla denna idé.

Även *socialstyrelsen* har med tillstyrkan uttalat sig om förslagspunkten. En central dokumentationsbank skulle enligt styrelsen sannolikt höja kvaliteten och effektiviteten på trafiksäkerhetsarbetet eftersom faktasökandet skulle underlättas. Styrelsen efterlyser en publikation i vilken forskare kunde publicera sina arbeten och där fortlöpande information kunde lämnas om aktuella trafiksäkerhetsfrågor. En sådan publikation borde förslagsvis utges av statens väg- och trafikinstitut.

Vägverket däremot anser att det knappast finns behov av en utredning om en dokumentationsrutin. Det bör åligga varje myndighet och organisation att följa upp effekterna av och kostnaderna för sitt trafiksäkerhetsarbete och att på förfrågan redovisa dessa.

2.2.8 Förslaget om en bättre redovisning av trafiksäkerhetsarbetets kostnader och effekter

Såväl *vägverket* som *Försäkringsbranschens trafiksäkerhetskommitté* delar uttryckligen rapportens slutsats att kostnader och effekter som är hänförliga till trafiksäkerhetsarbetet bör anges i större utsträckning än hittills. Trafiksäkerhetskommittén ansluter sig till förslaget att rådet för

samordning och planering bör ta sig an denna uppgift och tillse att man successivt vinner ökad kunskap om olika trafiksäkerhetsinsatsers kostnader och effekter. Vägverket erinrar om att verket för sin del alltsedan början av 70-talet byggt upp ett planeringssystem som baseras på samhälls-ekonomiska effekter av olika åtgärder.

2.3 Övriga synpunkter

I det följande återges ett par av de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen och som saknar direkt anknytning till i rapporten framlagda förslag.

Socialstyrelsen pekar på att frågan om utbildning av personal och funktionärer, vilka medverkar vid beslut om och genomförande av trafiksäkerhetsfrämjande åtgärder, inte har beaktats. Trafiksäkerhetsverkets råd för samordning och planering borde enligt styrelsen utreda denna fråga.

NTF vill påkalla ytterligare en ändring i trafiksäkerhetsverkets instruktion, nämligen i vad gäller verkets åliggande att informera allmänheten i trafiksäkerhetsfrågor. Denna föreskrift bör formuleras så att de begränsningar i verkets informationsuppgift som numera föreligger enligt statsmakternas beslut klart framgår. NTF ser det som en angelägen åtgärd att ansvarsfördelningen mellan verket och NTF i fråga om trafiksäkerhetsinformationen på detta sätt läggs fast.

Innehållsförteckning

Sida

Revisorernas förslag

1 Sammanfattning	1
2 Genomförd granskning	2
3 Revisorernas överväganden	4
3.1 Samordningen av trafiksäkerhetsarbetet	4
3.2 Statistiken över vägtrafikolyckor	7
3.3 Trafiksäkerhetsarbetets kostnader och effekter	9
4 Hemställan	10

Bilaga

1 Rapporten	11
1.1 Bakgrund och syfte	11
1.2 Trafiksäkerhetsarbetets organisation	12
1.3 Samordningen av trafiksäkerhetsarbetet	13
1.4 Statistiken över vägtrafikolyckor	14
1.5 Övriga granskningsresultat	16
1.6 Förslagen	17
2 Remissyttrandena	17
2.1 Allmänna synpunkter på rapporten	17
2.2 Synpunkter på framlagda förslag	18
2.2.1 Förslaget om rådet för samordning och planering	18
2.2.2 Förslaget om att trafiksäkerhetsverkets samordningsfunktion måste slås fast klarare i verkets instruktion m.m.	19
2.2.3 Förslaget om att ett planerings- och styrsystem för trafiksäkerhetsarbetet bör successivt utvecklas av rådet	19
2.2.4 Förslaget om att förekommande dubbelarbete skall avvecklas i takt med att trafiksäkerhetsarbetet samordnas	20
2.2.5 Förslaget om förstärkning av trafiksäkerhetsverkets resurser för samordning	21
2.2.6 Förslaget om viss översyn av statistikbehov och statistikproduktionens rutiner	21
2.2.7 Förslaget om en dokumentationsrutin	23
2.2.8 Förslaget om en bättre redovisning av trafiksäkerhetsarbetets kostnader och effekter	23
2.3 Övriga synpunkter	24

