

Regeringens proposition

1992/93:2

om vissa organisatoriska frågor inom
trafiksäkerhetsområdet



Prop. 1992/93:2

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 18 juni 1992 för de åtgärder som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

Bengt Westerberg

Mats Odell

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa organisatoriska förändringar inom trafiksäkerhetens område. Förändringarna innebär att Trafiksäkerhetsverket läggs ned fr.o.m. den 1 januari 1993. Vid samma tidpunkt överförs de uppgifter som Trafiksäkerhetsverket utför till Vägverket. Regeringen kommer senare att återkomma till riksdagen med förslag till ett samlat trafiksäkerhetspolitiskt program.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 juni 1992.

Närvarande: statsråden B. Westerberg, ordförande, och Johansson, Laurén, Olsson, Svensson, af Ugglas, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, Ask.

Föredragande: statsrådet Odell

Proposition om vissa organisatoriska frågor inom trafiksäkerhetsområdet

1 Ärendet och dess beredning

I samband med det trafikpolitiska beslutet år 1988 (prop. 1987/88:50) slogs ett antal trafiksäkerhetsmål fast. Dessa mål innebar att antalet dödade och skadade i trafiken liksom risken för att dödas eller skadas i trafiken skulle minska. Antalet olyckor har emellertid fortsatt att öka under i stort sett hela 1980-talet. Den förutvarande regeringen beslöt därför att utreda behovet av en ändrad trafikantutbildning, ett nytt hastighetsbegränsningssystem samt en förändrad organisation av trafiksäkerhetsarbetet. Utredningarna har skett såväl i parlamentariska former som i form av särskilda utredare och genom uppdrag till myndigheter.

Den parlamentariska utredningen om en förändrad trafikantutbildning har i sitt betänkande (SOU 1991:39) Säkrare förare kommit med ett antal förslag både vad gäller utbildning av förare som påföljdssystem. Trafiksäkerhetsverket (TSV) har föreslagit ett nytt hastighetsbegränsningssystem för andra vägar än tätortsvägar. En särskild utredare har i betänkandet (SOU 1991:79) Det framtida trafiksäkerhetsarbetet lämnat förslag till en framtida inriktning och organisation av trafiksäkerhetsarbetet. Samtliga dessa utredningar har remissbehandlats.

Remissammanställningarna finns att tillgå i Kommunikationsdepartementet.

Jag avser nu att, med utgångspunkt i främst den sistnämnda utredningen, ta upp ett antal organisatoriska frågor vad gäller de framtida formerna för trafiksäkerhetsarbetet. När det gäller de förslag som de olika utredningarna har lämnat avseende trafiksäkerhetsarbetets närmare innehåll och inriktning anser jag att dessa frågor kräver ytterligare överväganden. Jag avser därför att senare för regeringen redovisa mina överväganden vad gäller dessa frågor. Däremot finns det enligt min mening starka skäl att redan nu klargöra och skapa organisatoriska förutsättningar för ett framtida offensivt och effektivt trafiksäkerhetsarbete.

2 Utredningen

Prop. 1992/93:2

Åtgärder för en ökad trafiksäkerhet

Till följd av den oroande olycksutvecklingen under senare hälften av 1980-talet samt den splittring av trafiksäkerhetsarbetet som råder mellan ett stort antal myndigheter och frivilligorganisationer bemyndigade den förutvarande regeringen i december 1990 den dåvarande kommunikationsministern att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över det offentliga trafiksäkerhetsarbetets inriktning och organisation. Utredningen fick därefter genom tilläggsdirektiv i april 1991 i uppdrag att även överväga en lämplig inriktning och organisation av fordonskontrollen på väg. Utredaren avlämnade den 30 december 1991 betänkandet (SOU 1991:79) *Det framtida trafiksäkerhetsarbetet*.

Utredningen konstaterar inledningsvis att det i dag finns ett 30-tal myndigheter och ett stort antal frivilligorganisationer som på olika sätt aktivt arbetar med trafiksäkerhetsfrågor. Det stora antalet aktörer motiveras av att trafiksäkerhetsproblemen är komplexa, svårlösta och kräver olika insatser från ett stort antal organisationer inom alla samhällsområden och på alla nivåer i samhället. Detta ställer stora krav på samordning. Utredningen konstaterar vidare att ett antal av de insatser som görs inte alltid betraktas som förbättringar av trafiksäkerheten. Exempel på sådana åtgärder är byggande och underhåll av vägar. Till de mot trafikanterna riktade insatserna som är viktigast hör allmän trafiksäkerhetsinformation, trafikantinformation, trafikövervakning och sanktioner. Till denna grupp hör även utbildning till vilken även körkortsutbildningen räknas. Därutöver tillkommer åtgärder riktade mot fordonen samt åtgärder riktade mot den fysiska trafikmiljön.

Den allmänna trafik- och trafiksäkerhetsutbildningen bedrivs bl.a. av skolorna men också av Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) och andra frivilliga organisationer. De totala kostnaderna för denna verksamhet beräknas av utredningen till 1 000 miljoner kronor, varav ca 70 miljoner kronor avser förarproven. TSV och NTF ansvarar för den allmänna trafiksäkerhetsinformationen på central nivå. På den regionala nivån ansvarar emellertid de olika trafiksäkerhetsförbunden och trafiksäkerhetsföreningarna för denna information. Statens kostnader för denna information har av utredningen beräknats till ca 40 miljoner kronor.

Till gruppen trafikinformation har utredaren även fört trafikreglering såsom hastighetsbestämmelser och skyltning. Till denna grupp förs även den väglagsinformation som Vägverket i dag tillhandahåller liksom Sveriges Radios trafikmeddelanden vad gäller olyckor och begränsad framkomlighet.

Ansvar för trafikövervakningen åvilar polisen och kommunerna. Polisen svarar för kontroll av efterlevnaden av trafikregler och behörighet medan kommunernas övervakning omfattar parkeringsövervakning. Kostnaderna för polisens övervakning beräknas av utredningen till ca 500 miljoner kronor.

Utredningen konstaterar vidare att även rättsväsendet avsätter betydande resurser för trafiksäkerhetsbetingade åtgärder. Enbart de s.k. körkortsmålen kostar ca 100 miljoner kronor per år. Däremot går den sammanlagda

samhällsekonomiska kostnaden enligt utredaren inte att ange. Den torde dock väsentligt överstiga polisens kostnader för trafikövervakningen. Samhällets sanktionsmöjligheter har som sitt yttersta syfte att förhindra ett felaktigt trafikbeteende. Mot denna bakgrund anser utredningen att sådana sanktioner är trafiksäkerhetsmotiverade.

De åtgärder som riktas mot fordonen delas av utredningen in i konstruktionskrav och säkerhetsutrustning samt kontroll av fordonens tekniska standard. Den fordonstekniska kontrollen utförs periodiskt av Aktiebolaget Svensk Bilprovning (ASB) samt av TSV och polisen vid kontroll på väg eller s.k. flygande besiktning. ASB:s kostnader för denna verksamhet beräknas av utredningen till ca 900 miljoner kronor.

Utredningen delar vidare in de fysiska trafikmiljöåtgärderna i byggande av ny trafikmiljö, förändring av befintlig miljö samt underhåll av befintlig vägmiljö. Som exempel på de två första områdena kan nämnas vägar och bostadsområden resp. trafikseparering och viltstängsel. Som exempel på det sista området kan nämnas snöröjning och halkbekämpning. De sammanlagda kostnaderna för väghållning uppgick år 1989 till ca 8 000 miljoner kronor, varav ca 3 000 bekostades av kommunerna. De sammanlagda investeringskostnaderna uppgick för samma år till ca 4 000 miljoner kronor, varav hälften bekostades av kommunerna. Utredningen konstaterar att huvuddelen av dessa insatser inte primärt motiveras av trafiksäkerhetsskäl men att de i många fall bidrar till en höjd trafiksäkerhetsnivå.

Trafiksäkerhetsarbetets nuvarande organisation

Antalet personbilar fyrdubblades under perioden 1950–1970. Denna utveckling har inneburit en drastisk ökning av trafikolyckorna. Antalet dödade i trafiken fyrdubblades under åren 1950–1968. Vid 1960-talets slut uppgick antalet dödade till ca 1 200 per år. Det var också mot denna bakgrund den nuvarande trafiksäkerhetsorganisationen i huvudsak byggdes upp under 1960-talet. ASB bildades år 1963 och TSV år 1967.

ASB:s uppgift blev att utföra periodisk kontroll av fordonen utifrån bestämda säkerhetsnormer. Vägmiljön skulle göras säkrare genom en utbyggnad av vägbeståndet. Tätortsmiljön skulle bli säkrare genom fastlagda normer för bostadsbyggandet. Det regelverk som omfattar trafiken reformerades och utvidgades och hastigheterna reglerades. Den personliga utrustningen utvecklades och användningen ökade som en effekt av informationskampanjer och lagstiftning. Dessutom skulle trafikanternas beteende påverkas genom en centralt styrd utbildning och olika kampanjer.

Den organisatoriska strukturen på nationell nivå för trafiksäkerhetsarbetet blev sålunda att Vägverket svarade för vägarna och vägmiljön, ASB för kontrollen av fordonen, Planverket för planbestämmelserna och TSV för regler riktade mot fordonstrafikanter och trafikmiljö. Polisen svarade i sin tur för övervakningen av regelefterlevnaden. Skadeutvecklingen under 1970-talet och i början av 1980-talet tyder också på att denna organisationsstruktur och de olika aktörernas ansvarsområden var ändamålsenlig.

Under 1980-talet ökade dock antalet olyckor återigen. En förklaring till detta är enligt utredaren att flertalet s.k. komponentinsatser var genom-

förda. De flesta bilister använde bilbälte, nästan alla motorcyklister och mopeder använde hjälm och fordonsparken hade i huvudsak en hög standard. Förnyelsetakten av bostads- och övriga tätortsmiljöer hade avstannat. Utredningen anger att den enda generella åtgärd som återstår sannolikt är ytterligare hastighetsbegränsningar. Utredningen har i sitt arbete studerat trafiksäkerhetsrådets program för år 1990 och därvid funnit att – utöver förslag till ett nytt system för hastighetsbegränsningar – det i programmet redovisas ett stort antal förslag till ändringar i vägmiljön. Inget av dessa förslag kan dock genomföras utan att beslut fattas av de ansvariga myndigheterna, dvs. Vägverket och kommunerna. Utredningen anser därför att rådets program endast kan betraktas som en rekommendation eller ett räkneexempel. Utredningen vill med detta visa att trafiksäkerhetsproblemens lösning snarare kräver ett stort antal åtgärder på det lokala planet än ett fåtal centralt styrda åtgärder.

Utredningens förslag till ny organisation på central och regional nivå

Utredningen anger som en utgångspunkt för sina överväganden att det framtida trafiksäkerhetsarbetet kräver en organisation vars struktur byggs upp utifrån principen om ett så långt möjligt totalt ansvar för säkerhetsnivån inom lokala och/eller regionala trafikmiljöer. Utredningen anser dock att som en förutsättning för att kunna ta detta ansvar krävs att tillräckliga befogenheter och resurser ställs till aktörernas förfogande.

Utredningen anger att länen inte längre är den självklara grunden för myndigheternas regionala organisation. Såväl Vägverket som TSV har i dag regionala organisationer som griper över flera län. Mot denna bakgrund konstaterar utredningen att det inte finns någon stark och enhetlig organisation som kan utgöra en naturlig grund för trafiksäkerhetsarbetet. Kommunerna i sin tur har valt att organisera sitt trafiksäkerhetsarbete på olika sätt.

Med utgångspunkt i det sagda föreslår utredningen att ansvaret för trafiksäkerheten på central nivå skall åläggas den som ansvarar för anordnandet av trafiken, dvs. vägghållaren. Härigenom får vägghållaren, som för det statliga vägnätet är Vägverket, ett avsevärt vidare ansvar och uppgifter än vad verket för närvarande har. Detta innebär således att en ny statlig myndighet tillskapas och åläggs ansvaret för säkerheten på det statliga vägnätet och att varje kommun i sin tur tar ansvar för säkerheten inom sitt gatu- och vägnät.

Utredningens förslag innebär att TSV avvecklas och att en huvuddel av de uppgifter verket i dag har inom sin centralförvaltning överförs till den nya myndigheten, som föreslås få namnet Vägtrafikverket. I den nya myndighetens organisation inordnas även TSV:s registeravdelning i Örebro. Utredningen anser emellertid att registeravdelningen även fortsättningsvis bör bedriva sin verksamhet under stor självständighet. Utredningen anger att denna lösning skulle leda till de största förutsättningarna att uppfylla kraven på en effektiv och samordnad verksamhet.

De centrala myndighetsfunktionerna på trafiksäkerhetsområdet bör ledas av en särskild trafiksäkerhetsdirektör. Denna bör placeras under generaldirektören i Vägtrafikverket. I direktörens uppgifter ingår att, förutom ledningsarbetet, ansvara för den centrala trafiksäkerhetsplaneringen, uppfölj-

ningen och utvärderingen av trafiksäkerhetsarbetet samt säkerheten på den regionala nivån. Dessutom bör direktören ges ett stort inflytande över Vägtrafikverkets investerings- och driftplanering.

Utredningen anser att en kraftfull central styrning från central politisk nivå krävs för att effektivt koppla samman olika aktörers verksamhet och resurser. Krav bör därför ställas på att Vägtrafikverket utarbetar regionala planer för att minska olyckorna på det statliga vägnätet. För att samordna alla statliga, kommunala och frivilliga insatser krävs enligt utredningen ett organ som kan verka för politisk styrning och förankring av trafiksäkerhetsarbetet. För detta ändamål bör en särskild trafiksäkerhetsdelegation inrättas. Delegationens uppgift bör vara att göra analyser och sammanställningar, disponera medel för forskning och lokala utvecklingsprojekt m.m. Genom inrättandet av en särskild trafiksäkerhetsdelegation blir det s.k. Trafiksäkerhetsrådet obehövt och upphör därmed.

När det gäller den regionala organisationen föreslår utredningen att de förrättningar av förarprov som i dag utförs av TSV överförs till det nya Vägtrafikverket. Som en konsekvens av detta följer att TSV:s distriktsorganisation inordnas i Vägverkets regionala organisation.

Utredningen lämnar vidare ett stort antal förslag till förändringar av olika myndighetsuppgifter. Jag avser att återkomma till dessa förslag i anslutning till att jag i annat sammanhang för regeringen redovisar mina överväganden vad gäller innehållet i och inriktningen av det framtida trafiksäkerhetsarbetet. Således kommer mina förslag inte heller att omfatta kommunerna, länsstyrelserna och frivilligorganisationerna.

3 Remissinstanserna

Ett fyrtiotal remissinstanser har yttrat sig över trafiksäkerhetsutredningens förslag. En remissammanställning har upprättats och finns att tillgå i Kommunikationsdepartementet. Jag redovisar nu endast remissyttrandena i den del de har betydelse för det framtida trafiksäkerhetsarbetets organisation.

En övervägande del av remissinstanserna tillstyrker förslaget att knyta ansvaret för trafiksäkerheten till väghållaransvaret och att TSV och Vägverket läggs samman till en myndighet. Av de instanser som ställer sig tveksamma till förslaget anser flera att en ny självständig trafiksäkerhetsmyndighet bör behållas med ett övergripande ansvar och en förbättrad politisk styrning. En remissinstans anger att om förslagen genomförs finns en risk att trafiksäkerheten på sikt eftersätts och att en återgång sker till de förhållanden som rådde under 1950- och 1960-talen då väghållningsmyndigheten hade ett övergripande ansvar för säkerheten på vägarna. Den största bristen i nuvarande modell är enligt yttrandet bristen på politisk förankring i fråga om de åtgärder som krävs för att nå målen för trafiksäkerhetsarbetet.

Vad gäller registeravdelningens framtida organisation anser en övervägande del av remissinstanserna att denna även fortsättningsvis bör bedriva sin verksamhet i nuvarande form. Avdelningen är i huvudsak en serviceenhet för myndigheter, allmänhet, bilhandel och försäkringsbranschen och att den därmed inte har någon naturlig koppling till vare sig TSV eller Vägver-

ket. Någon instans förordar att registeravdelningen ges en självständig ställning, t.ex. i form av bolag. Någon anser att registret bör föras över till ASB, medan andra anser att Rikspolisstyrelsen borde få ansvaret för bil- och körkortsregistren.

Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över frågan om förarprovets organisatoriska hemvist. En instans anser att verksamheten temporärt bör föras över till det nya Vägverket, medan andra anser att ansvaret för körkortsutbildning och förarprov bör föras över till Skolverket.

En majoritet av remissinstanserna avstyrker förslaget till inrättandet av en särskild trafiksäkerhetsdelegation. Dessa remissinstanser anser det visserligen vara viktigt med en bättre politisk styrning och förankring av trafiksäkerhetsarbetet, men att en särskild delegation inte bör inrättas för denna uppgift. Några instanser anser att det politiska ansvaret bör läggas på Kommunikationsdepartementet, medan andra anser att en vägtrafikinspektion med övergripande insyn i det nationella trafiksäkerhetsarbetet av samma typ som finns inom järnvägstrafiken bör inrättas. Datainspektionen anser att det från integritetssynpunkt saknar betydelse vilken myndighet som i framtiden skall vara körkortsmyndighet och registermyndighet. Riksrevisionsverket anser att de verksamhets samband som finns mellan länsstyrelsernas körkorts- och registerverksamhet och Vägverkets allmänna verksamhet är mycket vaga. Länsstyrelseverksamheterna bör därför inte föras över till det nya Vägverket. Från länsstyrelsernas sida är motståndet starkt mot att flytta verksamhet från länsstyrelserna till Vägverket.

4 Vägverkets och Trafiksäkerhetsverkets förslag till ny organisation

Mot bakgrund av den korta tid som Trafiksäkerhetsutredningen hade till sitt förfogande ansåg den förutvarande regeringen att utredningens förslag i vissa stycken borde kompletteras. Regeringen gav därför Trafiksäkerhetsverket och Vägverket i uppdrag att redovisa ett gemensamt förslag till sammanläggning av de båda myndigheterna. Det arbete som pågick inom registeravdelningen i fråga om avdelningens framtida verksamhet skulle enligt uppdraget särskilt redovisas.

De båda verken har i skrivelse den 13 februari 1992 redovisat sitt uppdrag för regeringen. Vid redovisningen av uppdraget har de båda verken även lämnat förslag till den nya myndighetens roll och ansvarsområde utöver de rent organisatoriska förslagen. Jag avser att i detta sammanhang endast redovisa de båda verkens uppdrag i den del de avser de organisatoriska frågor jag behandlar i det följande.

Båda verken delar utredningens uppfattning att väghållaren bör få ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet. Verken anger emellertid att ytterligare en uppgift bör tillkomma för den nya myndigheten, nämligen att bistå statsmakterna med underlag för samordning och styrning av det nationella trafiksäkerhetsarbetet. Samordningsarbetet bör därför ändras så att planeringen för och resultatet av trafiksäkerhetsarbetet integreras i den nya myndighetens

ordinarie planeringsprocess. I denna uppgift ingår även att redovisa det nationella trafiksäkerhetsläget och dess utveckling. Med en sådan ordning får statsmakterna möjlighet att i budgetförslagen och vid fastställandet av de tioåriga nationella programmen styra inriktningen av och samordna det nationella trafiksäkerhetsarbetet. Behovet av det s.k. trafiksäkerhetsprogrammet skulle därigenom upphöra.

Verken föreslår vidare att den nya myndigheten ges ansvar för att skapa de samrådsformer som krävs. På central nivå avses en trafiksäkerhetsdirektör få detta ansvar. På regional nivå kommer motsvarande ansvar att ligga på vägdirektören.

Förutom den gemensamma redovisningen har de båda verken liksom registeravdelningen lämnat särskilda förslag till nya organisationsformer. Dessa återges nedan.

4.1 Vägverkets förslag till ny organisation

Vägverkets förslag till organisatorisk lösning vid ett överförande av trafiksäkerhetsansvaret till verket är att det på koncernnivå bildas en funktion för trafiksäkerhet. Funktionen avses ledas av en trafiksäkerhetsdirektör som skall ingå i koncernledningen.

Trafiksäkerhetsfunktionen skall ha en aktivt beredande roll åt generaldirektören och styrelsen i principiellt viktiga och övergripande frågor som rör externt verkande regler, i uppföljning av resultat samt i övrigt bistå generaldirektören i det externa arbetet. Trafiksäkerhetsdirektören skall ha en självständig ställning i trafiksäkerhetsfrågor.

Ett trafiksäkerhetsråd direkt knutet till generaldirektören bildas. Rådet skall bestå av externa företrädare på hög nivå med en bred kompetens. Rådets beslut skall vara rådgivande.

Den nuvarande väghållningsdivisionen utvidgas till att även omfatta huvuddelen av TSV:s nuvarande uppgifter. Inom divisionskontoret i Borlänge bildas nya enheter som skall stödja divisionschefen samt ta fram underlag åt generaldirektör och styrelse. Divisionskontoret skall vidare bistå den regionala och lokala verksamheten samt svara för utvecklingen.

Under divisionschefen avses en enhet bildas för bil- och körkortsregisterverksamheten. Centralt kommer enheten att bestå av den nuvarande registeravdelningen med bibehållen lokalisering till Örebro. Enheten renodlas för den operativa verksamheten. Uppgifterna skall utformas enligt principen att beställar- och utförarroller skiljs åt så att myndighetsutövningen skiljs från produktionen. Divisionschefen avses sätta ramarna för verksamheten. Inom dessa ramar får enheten en självständig roll att på affärsmässiga grunder vidareutveckla en effektiv och ändamålsenlig registerverksamhet.

4.2 Trafiksäkerhetsverkets förslag till ny organisation

Trafiksäkerhetsverket delar Vägverkets uppfattning att det på koncernnivå bör bildas en funktion för trafiksäkerhet. Även TSV anser att funktionen skall ledas av en trafiksäkerhetsdirektör. Denne skall vara direkt underställd

generaldirektören. Inom funktionen skall finnas samordnings- och analyskompetens.

Trafiksäkerhetsverket framhåller vikten av att placera trafiksäkerhetsfrågorna på koncernnivå. Härigenom får dessa frågor enligt verket den nödvändiga ställning som krävs för det nya verkets strategiska planering av nationell samordning, uppföljning och utvärdering av trafiksäkerhetsarbetet.

I stället för att integrera trafiksäkerhetsfrågorna i Vägverkets nuvarande väghållningsdivision anser TSV att en särskild trafikdivision bör inrättas. Trafikdivisionens insatser skall rikta sig mot trafiksäkerhetsverksamhet som rör andra än väghållarna, är av nationell karaktär och som inte är ett verktyg för den statliga väghållaren i det operativa arbetet. Sådan verksamhet är regelverken för körkort och fordon samt ansvaret för vissa vägtrafikregler.

Genom att trafikdivisionen har hand om det föreskrivande arbetet och väghållningsdivisionen det operativa ansvaret samt regeltillämpningen uppnås den nödvändiga förutsättningen att skilja mellan den föreskrivande och tillämpande rollen.

TSV föreslår vidare att verkets registeravdelning, länsstyrelsernas bil- och körkortsadministrativa verksamhet, verksamheten med allmänna ombud i körkortsfrågor samt förarproven inordnas i trafikdivisionen. Verksamheten kräver en regional organisation i vilken TSV:s bilinspektörer bör ingå.

Registeravdelningen bör på ett mycket självständigt sätt administrera frågor som rör såväl bil- och körkortsregistrering som administration som är kopplad till förarprov. Förarproven bör enligt verket placeras i trafikdivisionen eftersom det är en efterfrågestyrd tillämpning av det nationella regelverket som inte får påverkas av väghållarnas överväganden.

Trafiksäkerhetsfunktionen avses inrättas genom en funktion för trafiksäkerhet som skall bistå divisionschefen och divisionsledningen med trafiksäkerhetskompetens. Vidare skall avdelningen ekonomi och marknad förstärkas med bred trafiksäkerhetskompetens.

På regional nivå avses en trafiksäkerhetsfunktion inrättas inom väghållningsområdena.

4.3 Registeravdelningens förslag till organisation av den framtida verksamheten

Registerverksamheten är i dag ett eget verksamhetsområde som innefattar såväl myndighetsuppgifter och myndighetsutövning som produktionsinriktade operativa uppgifter. Verksamheten berör flera intressenter. Av dessa är Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket och TSV de mest framträdande. Verksamheten utförs i samspel med intressenternas sakverksamhet men är ansvarsmissigt skild från den.

Registeravdelningen framhåller vikten av denna åtskillnad och föreslår primärt att registerverksamheten förläggs i en separat särskilt inrättad myndighet. Om detta inte skulle vara möjligt ser avdelningen det som angeläget att verksamhetens självständiga ställning säkerställs.

Registeravdelningen anser att den regionala registerverksamheten bör knytas närmare till den centrala verksamheten. Härigenom skapas bättre möjligheter att påverka prioriteringen och att utnyttja resurserna effekti-

vare. Avdelningen ser en fördel i att all regional registerverksamhet inordnas i en enda organisation. I sådant fall skulle de administrativa stödsystemen kunna sambrukas och servicen till allmänheten skulle kunna förbättras. Genom en rationell administration skulle verksamheten också förbilligas.

Registeravdelningen anser dock att det inte utan vidare kan hävdas att den regionala körkorts- och beskattningsverksamheten är lämplig att föra samman med avdelningen. Det är nämligen inte lämpligt eller praktiskt att organisatoriskt skilja registerverksamhet från sakverksamhet.

Det är i dag oklart hur de allmänna ombudens och de regionala körkortsmyndigheternas verksamhet samt verksamheten med förarprov och vägtrafikbeskattningen skall se ut i framtiden. Någon genomgripande organisatorisk förändring i den regionala registerverksamheten bör därför inte genomföras inom de närmaste två till tre åren. Registeravdelningen föreslår att den regionala verksamhetens tjänster i stället för att som i dag finansieras över statsbudgeten upphandlas.

5 Föredragandens överväganden

Mina förslag

- Ett samlat ansvar för vägtrafiken skall i framtiden vila på Vägverket. Som en följd därav läggs TSV ned fr.o.m. den 1 januari 1993.
- De uppgifter som i dag utförs av TSV överflyttas vid samma tidpunkt till Vägverket.
- Registeravdelningen i Örebro skall även fortsättningsvis bedriva sin verksamhet under stor självständighet med bibehållen placering i Örebro.
- Influtna medel från försäljningen av individuella registreringsskyltar får disponeras av Vägverket för trafiksäkerhetsändamål.

Skälen för mina förslag: Säkerheten på vägarna, i trafiken och i fordonen berör oss alla. Ett högt utvecklat samhälle som präglas av och förutsätter rörlighet måste göra stora satsningar på ett offensivt och effektivt trafiksäkerhetsarbete. För närvarande arbetar ett 30-tal myndigheter och ett stort antal frivilliga organisationer med trafiksäkerhetsfrågor. Detta speglar enligt min mening det intresse frågorna kring trafiksäkerhet väcker. Det är viktigt att behålla och vidareutveckla detta intresse.

Frågorna kring trafiksäkerheten är komplexa. Svaren är sällan givna och de goda lösningarna kräver insatser från alla inblandade aktörer och på alla nivåer i samhället. Trafiksäkerhetsarbetet kräver ett tålmodigt arbete där nytta dras av tekniska landvinningar, förbättringar i vägmiljön, ändrade värderingar, förbättrade kunskaper och färdigheter m.m. Jag avser att senare för regeringen redovisa mina överväganden vad gäller förslag till riksdagen om ett samlat trafiksäkerhetspolitiskt program. Redan nu finns det emellertid enligt min mening anledning att för riksdagen lägga fram förslag till vissa förändringar inom trafiksäkerhetsarbetets organisation. Genom detta för-

slag kan en organisatorisk plattform skapas för att påskynda genomförandet av det samlade trafiksäkerhetspolitiska program som jag avser att senare föreslå. Mina förslag nedan kommer inte att omfatta kommunerna, länsstyrelserna och frivilligorganisationerna.

Trafiksäkerhetsutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1991:79) Det framtida trafiksäkerhetsarbetet att TSV avvecklas och att dess uppgifter förs över till Vägverket och att en ny myndighet bildas under namnet Vägtrafikverket.

Utredningens förslag innebär att det övergripande ansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inordnas i den myndighet som har ansvaret för väghållningen. Ansvaret för de centrala myndighetsfunktioner som i dag utförs av TSV:s trafikavdelning samt det samlade ansvaret för stora delar av det centrala trafiksäkerhetsarbetet bör enligt utredningen läggas på en trafiksäkerhetsdirektör placerad direkt under generaldirektören.

Väghållningen omfattar redan i dag uppgifter som inte enbart tar sikte på vägen och dess egenskaper utan också förhållandet till fordonen och trafikanterna. Vid vägbyggande och vägunderhåll får trafiksäkerhetsaspekten en alltmer framträdande roll. Vägnätet förses i allt större utsträckning med anordningar som i allt väsentligt syftar till att åstadkomma förbättringar i trafiksäkerheten. Som ytterligare exempel på det utökade väghållaransvaret kan nämnas verkets sektorsansvar för miljöfrågor samt ansvaret för att främja energieffektivitet inom vägtrafiken. Det är således enligt min uppfattning naturligt att det utökade väghållaransvaret medför överväganden om organisatoriska förändringar som innebär att uppgifter rörande trafiksäkerheten förs över till Vägverket, och att väghållaransvaret därmed också kommer att omfatta trafiksäkerheten i ett övergripande perspektiv. Som en följd av detta föreslår jag att TSV läggs ned fr.o.m. den 1 januari 1993 och att Vägverket fr.o.m. denna tidpunkt övertar de uppgifter som i dag ligger på TSV. Jag återkommer senare till frågan om konsekvenserna av mina förslag vad gäller anslag och övriga frågor avseende ekonomi och personal.

Vägverket genomför fr.o.m. den 1 januari 1992 en ny organisation. Den nya organisationen grundas på de ställningstaganden riksdagen gjorde i anledning av propositionen Näringspolitik för tillväxt (prop. 1990/91:87, TU26, rskr. 1991/92:326). Förutom effektivitetsvinster syftar den nya organisationen till att verka för en förbättrad konkurrens inom producentområdet, inte minst under tider då de reala resurserna på entreprenad- och anläggningsidan är knappa. Riksdagens beslut innebar vidare att frågan om en ev. bolagisering av verkets produktionsverksamhet närmare skulle prövas när erfarenheter av den nya organisationen har vunnits.

I den nya organisationen har således de myndighetsspecifika uppgifterna lagts under en särskild myndighetsdivision. Produktionsuppgifterna har i sin tur lagts under en särskild produktionsdivision. Till detta kommer ett mindre huvudkontor. Regeringen har vidare i årets budgetproposition föreslagit att Vägverkets bolagsverksamhet i fortsättningen skall sortera under en särskild bolagsenhet (prop. 1991/92:100 bil. 7). Verkets regionala organisation består av sju väghållningsregioner och fem produktionsområden. Väghållningsregionerna sammanfaller i stort med TSV:s nuvarande distriktsindelning.

När det gäller inordnandet av TSV:s uppgifter i Vägverkets organisation

anser jag att det bör ankomma på verket att inom ramen för sin nuvarande organisation fördela de från TSV övertagna uppgifterna på ett sådant sätt att effekterna av det utökade väghållaransvaret uppnås och att en helhetssyn präglar den framtida väghållningen. De uppgifter som Vägverket övertar är av såväl föreskrivande som tillämpande karaktär. Det är väsentligt att en tydlig organisatorisk åtskillnad görs mellan dessa uppgifter. Jag finner inte någon anledning att föreslå några namnförändringar vare sig av den nya myndigheten eller de i denna ingående enheterna.

Överförandet av de uppgifter som i dag utförs av TSV till Vägverket innebär också att trafiksäkerhetsinformationen förändras. Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1991/92:100 bil. 7) redovisat sina överväganden bl.a. vad gäller Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF). Således innebär de av mig föreslagna förändringarna att Vägverket nu även får betalningsansvaret för den pläderande trafiksäkerhetsinformationen.

När det gäller registeravdelningen anser jag att det är angeläget att verksamhetens självständiga ställning säkerställs. Jag anser emellertid inte att registeravdelningen bör bli en separat myndighet. I ett utvidgat väghållaransvar bör det enligt min mening vara naturligt att detta också kommer att omfatta ett ansvar för registreringen av de fordon som faktiskt utnyttjar vägnätet.

Jag anser att de största förutsättningarna att uppfylla kraven på en effektiv och samordnad verksamhet nås genom att samla uppgifterna som har anknytning till väghållaransvaret inom en och samma organisation.

Som jag tidigare har redovisat har de båda verken föreslagit att den nya myndigheten även skall bistå statsmakterna med underlag för samordning och styrning av det nationella trafiksäkerhetsarbetet. Planeringen av trafiksäkerhetsarbetet skall således inordnas i den ordinarie planeringsprocessen. Detta skulle medföra att statsmakterna därigenom får möjlighet att vid fastställandet av det nationella programmet för väghållningen styra inriktningen och samordningen av trafiksäkerhetsarbetet. Enligt min mening ligger detta förslag väl i linje med såväl det utökade väghållningsansvaret som med verkets nya planeringssystem. Mot denna bakgrund avser jag att i kommande planeringsdirektiv till Vägverket föreskriva att planeringen utformas i denna riktning.

Personalfrågor m.m.

Vägverkets nya organisation innebär ett kraftigt minskat antal regionala enheter. Den nya organisationen med särskilda beställar- och producentfunktioner kommer att leda till besparingar på i storleksordningen 300 miljoner kronor per år fr.o.m. år 1994. Dessa besparingar kommer att göras genom såväl teknisk utveckling som organisatoriska effektiviseringar.

En viktig förutsättning för att förändringen av Vägverkets nya organisation skall kunna medföra de effekter som riksdagen lagt fast är att ett övertagande av TSV:s uppgifter kan lösas på ett sådant sätt att syftet med och effekterna av den nya organisationen inte påverkas mer än nödvändigt. Avvecklingen av TSV bör ske skyndsamt och på sådant sätt att kompetensen inom TSV kan tas till vara. Den 1 januari 1993 bör en särskild avvecklings-

myndighet inrättas med uppgift att i erforderlig omfattning avsluta verksamheten samt att svara för personalfrågor och andra administrativa frågor under avvecklingsperioden. Denna myndighet avses få arbetsgivaransvaret för övertalig personal.

Vägverket kommer att vara i behov av ytterligare kompetens i styrelsearbetet. Jag avser därför att senare för regeringen föreslå att Vägverkets instruktion ändras så att ytterligare två ledamöter kan förordnas.

Anslagsfrågor

Vid en avveckling av TSV och ett överförande av uppgifter till Vägverket krävs att även finansieringsfrågorna löses på ett för verksamheten gynnsamt sätt.

TSV:s verksamhet är i dag helt avgiftsfinansierad. Verksamheten redovisas på statsbudgeten under två s.k. 1 000-kronorsanslag. För budgetåret 1990/91 gick verksamheten under sjätte huvudtitelns anslag C 1. Trafiksäkerhetsverket: Samordning, Trafikmiljö, Fordon och Trafikant med ett underskott på 11,9 miljoner kronor. Anslaget C 2. Trafiksäkerhetsverket: Bil- och körkortsregistret m.m. redovisade däremot ett överskott på 29,5 miljoner kronor. Riksdagen beslutade år 1988 att TSV skulle ges rätt att sälja individuella registreringsskyltar till landets fordonsägare (prop. 1987/88:100 bil. 8, bet. 1987/88:TU16, rskr. 1987/88:201). Genom försäljningen av de personliga skyltarna skapades därigenom utrymme för ny eller kompletterande verksamhet på trafiksäkerhetsområdet. Det ankommer för närvarande på regeringen att besluta om medlens användning. Enligt min mening bör de medel som finns i fonden användas för trafiksäkerhetsändamål. I den nya organisation som jag nu föreslår anser jag att Vägverket bör få disponera fondmedlen.

Vägverkets verksamhet är till skillnad från TSV:s i huvudsak anslagsfinansierad. Medel till verksamheten redovisas under budgetåret 1991/92 under sjätte huvudtitelns anslag, littera B. Vägväsendet. Riksdagen har i beslutet (prop. 1991/92:150, del II, FiU29, rskr. 1991/92:345) om Kommunal ekonomi anfört att anslaget B 5. Bidrag till drift och underhåll av statskommunvägar skall upphöra fr.o.m. den 1 januari 1993. Medel för denna verksamhet kommer därefter att ingå i det nya statsbidragssystemet till kommunerna.

Regeringen föreslog i årets budgetproposition (1991/92:100 bil. 7) att Vägverket, mot bakgrund av verkets nya organisation och det nya planeringssystemet, skulle utreda och lämna förslag till ny anslagskonstruktion för verket. Regeringen har därefter uppdragit åt Vägverket att i samråd med Riksrevisionsverket senast den 1 september i år lämna ett sådant förslag. Av uppdraget framgår att förslaget bl.a. skall ta hänsyn till sammanläggningen mellan Vägverket och Trafiksäkerhetsverket. Enligt vad jag inhämtat pågår för närvarande ett arbete inom Vägverket med att utarbeta ett sådant förslag. I avvaktn på Vägverkets förslag är jag för närvarande inte beredd att slutgiltigt föreslå hur överförandet av TSV:s anslag skall ske. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med en redovisning av mina överväganden när det gäller Trafiksäkerhetsverkets anslag i anslutning till mina förslag vad gäller Vägverkets nya anslagskonstruktion. Jag vill emellertid redan nu

peka på att bilregistrets avgiftsinkomster från sin myndighetsutövning är att betrakta som offentligrättsliga avgifter. Dessa bör fortsättningsvis bruttoredovisas, dvs. redovisas på inkomsttitel på statsbudgeten. Verksamheten bör budgeteras på sedvanligt sätt och tillföras medel över ramanslag. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag till detta anslags storlek.

Vägverket har i dag kalenderår som verksamhetsår medan TSV har budgetår som verksamhetsår. Detta innebär att avvecklingen av TSV måste ske under särskilda ekonomiadministrativa former. För att avvecklingen av TSV och överföringen av dess uppgifter skall ske effektivt bör TSV upprätta ett särskilt halvårsbokslut per den 31 december 1992. Vidare skall senast den 1 juli 1993 samtliga tillgångar och skulder som finns upptagna i TSV:s balansräkning vid årsskiftet 1992/93 vara överförda till Vägverket. De ekonomiadministrativa frågorna bör närmare avgöras av de båda verken i samråd med Riksrevisionsverket.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

1. godkänna att Trafiksäkerhetsverket läggs ned med utgången av år 1992,
2. godkänna att de verksamheter som i dag fullgörs av Trafiksäkerhetsverket överförs till Vägverket fr.o.m. den 1 januari 1993,
3. godkänna att Vägverkets nya organisation utformas i enlighet med vad jag anfört (avsnitt 5)
4. samt godkänna vad jag anfört om användningen av influtna medel från försäljning av individuella registreringsskyltar.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för de åtgärder som han har hemställt om.