

Trafikutskottets betänkande

1977/78:10

med anledning av propositionen 1977/78:10 om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor jämte motioner

Propositionen

I propositionen 1977/78:10 har regeringen (kommunikationsdepartementet)

dels berett riksdagen tillfälle att ta del av vad som i propositionen anförts i fråga om riktlinjer för den framtida vägplaneringen,

dels föreslagit riksdagen att godkänna den ändring i vägverkets organisation som i propositionen förordats.

I propositionen föreslås att en särskild planeringsavdelning inrättas inom vägverkets centralförvaltning. Omorganisationen föreslås träda i kraft den 1 januari 1978, så att den nya organisationen kan börja fungera före verkets omlokalisering till Borlänge, vilken sker etappvis under åren 1979 och 1980.

I propositionen behandlas vidare vissa frågor om den långsiktiga vägplaneringen. Avsikten är att bl. a. den nuvarande behovsinventeringen skall ersättas med en perspektivplanering som på ett bättre sätt kan visa konsekvenserna av alternativa inriktningar av väghållningsverksamheten. Bättre förutsättningar skapas vidare för regionala och lokala myndigheter och organ att aktivt delta i vägplaneringen.

Motionerna

I motionen 1977/78:85 av Kjell Mattsson och Torsten Sandberg (båda c) hemställs att riksdagen beslutar att i avvaktan på arbetet inom utredningen om vidgad länsdemokrati avslå förslaget om fasta beredningsgrupper för vägplaneringen på länsnivå.

I motionen 1977/78:86 av Sven Mellqvist m. fl. (s) hemställs att riksdagen måtte begära att regeringen snarast förelägger riksdagen förslag till vägpolitiska mål för den framtida vägpolitiken.

Utskottet

Den framtida vägplaneringen m. m.

I förevarande proposition lägger regeringen fram förslag om viss ändring i statens vägverks organisation. I anslutning härtill erinrar föredragande departementschefen om det intensiva utredningsarbete som under senare år gjorts beträffande den framtida vägplaneringen och vägpolitiken. Utredningsarbetet har resulterat bl. a. i betänkandena (SOU 1975:85-86) Vägplanering från kommittén för den långsiktiga vägplaneringen (KLV) och (Ds Kn 1977:2) Samordnad regional vägplanering från decentraliseringsutredningen.

Enligt departementschefen bör statsmakterna inte behandla vägverkets organisation utan att också ta ställning till nämnda betänkanden. Det allmänna ekonomiska läget anses emellertid försvåra mera långsiktiga bedömningar av den svenska ekonomins utveckling och det är därför enligt departementschefen olämpligt att nu fatta mer långtgående beslut om den långsiktiga vägpolitiken.

Departementschefen berör i propositionen inledningsvis vägfrågornas behandling i riksdagen under senare år. Därefter behandlas KLV:s och decentraliseringsutredningens betänkanden och slutligen förslaget till ändring av vägverkets organisation.

I anslutning härtill erinras om att 1972 års riksdag i samband med behandlingen av statsverkspropositionen tog upp frågan om den allmänna inriktningen av den långsiktiga vägplaneringen. Riksdagen (TU 1972:1, rskr 1972:64) underströk därvid att väg- och trafikplaneringen måste ske i nära kontakt med samhällsplaneringen i stort och i högre grad än hittills samordnas med en aktiv lokaliserings- och regionalpolitik. Arbetsmarknadspolitiska och allmänt näringspolitiska målsättningar skulle beaktas och hänsyn tas även till trafiksäkerhet och miljö. De resurser som avsetts för vägändamål ansågs böra fördelas på ett sådant sätt att alla delar av landet får ett vägnät som tillsammans med andra åtgärder skapar bättre betingelser för befolknings- och näringslivsutvecklingen.

Statsmakternas ställningstaganden år 1972 angavs vara temporära i avvaktan på resultatet av det fortsatta utredningsarbete som riksdagsbehandlingen förutsatte. Riksdagen har därefter vid upprepade tillfällen påtalat behovet av att frågan om den långsiktiga vägplaneringen åter föreläggs riksdagen (TU 1974:1, rskr 1974:110, TU 1975:1, rskr 1975:76, TU 1975/76:11, rskr 1975/76:253).

Med utgångspunkt i statsmakternas förenämnda ställningstaganden år 1972 fick KLV i uppdrag att utarbeta förslag till riktlinjer för den framtida vägplaneringen. Tyngdpunkten skulle därvid läggas på att förbättra anpassningen av vägplaneringen till den övriga samhällsplaneringen.

I KLV:s betänkande sägs att den av statsmakterna förda väg- och trafikpolitiken ger förutsättningarna för den långsiktiga vägplaneringen.

KLV hänvisar därvid till den i olika sammanhang uttalade uppfattningen att den framtida trafikpolitiken bör grundas på ett samhällsekoniskt synsätt. Detta innebär enligt KLV att man i högre grad bör beakta beroendet och återverkningarna såväl mellan vägtrafiken och övriga trafikgrenar som mellan vägtrafiken och samhällssektorer utanför trafiksektorn. I betänkandet behandlar KLV vidare den framtida trafikutvecklingen och efterfrågan på vägtjänster, resursutrymmet för vägtåtgärder samt det framtida vägplaneringssystemet. Det sistnämnda indelar KLV i tre delar, planeringsmodell, planeringsstadier och planeringsorganisation. I anslutning härtill behandlas även frågan om indelning eller klassificering av vägnätet.

Den planeringsmodell som KLV generellt föreslår innebär enligt propositionen att ett samhällsekoniskt synsätt anläggs på planeringsproblemen. Modellen anses omfatta en vidareutveckling av de trafikekonomiska bedömningar om sedan mitten på 1960-talet gjorts inom vägsektorn. Utvecklingen innebär härvid att en kvalitativ effektbeskrivning av väghållningsåtgärder läggs till den traditionellt kvantitativa. Avsikten är därvid bl. a. att den nuvarande behovsinventeringen skall ersättas med en perspektivplanering.

Beträffande frågan om planeringsstadierna föreslår utredningen bl. a. att de nuvarande i prioriteringsfasen ingående tioåriga långtidsplanerna samt femåriga flerårs- och fördelningsplanerna slås samman till ett tioårigt plandokument för stats- resp. statskommunvägar med en successivt minskad detaljeringsgrad i planerna. KLV understryker att planeringsorganisationen måste utformas så att den möjliggör den förutsatta samordningen av vägplaneringen med övrig samhällsplanering. Enligt KLV är det inom ramen för den gällande författningsmässiga regleringen möjligt att få den eftersträvarde samordningen genom att öka kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att aktivt medverka i vägplaneringen. I propositionen lämnas i detta sammanhang också en redogörelse för KLV:s förslag beträffande tätorternas speciella problem, väghållaransvaret och driftplaneringen samt väghållningens samhälleliga effekter, väghållningens samband med regionalpolitiken och frågan om den framtida vägstandarden.

Departementschefen understryker med anledning av KLV:s förslag vikten av att man i planeringen tar tillräcklig hänsyn till det ömsesidiga beroendet såväl mellan vägtrafiken och övriga trafiksektorer som mellan vägtrafiken och utvecklingen inom andra samhällssektorer. Trafik i samverkan är enligt hans uppfattning en förutsättning för att uppnå en balanserad avvägning mellan olika trafikslag och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser på trafiksidan.

En utveckling av den nuvarande behovsinventeringen mot den av KLV föreslagna perspektivplaneringen bör enligt departementschefen kunna medföra en förbättring av den långsiktiga vägplaneringen. Med hänsyn till att perspektivplaneringen kommer att ställa högre anspråk på planeringsresurser

bedöms ett revideringsintervall på fem år vara lämpligt mot tre år för nuvarande behovsinventering. Vidare anses förslaget sammanslagning av flerårs- och fördelningsplanerna med resp. långtidsplaner komma att förenkla vägplaneringen för kommuner samt myndigheter och organ på regional nivå. De tioåriga planerna bör enligt departementschefen kallas flerårs- och fördelningsplaner i enlighet med nuvarande benämningar i väglagstiftningen. Med hänsyn till att länsvägnätet företrädesvis betjänar de regionala och lokala transportuppgifterna finner departementschefen det vidare riktigt att länsstyrelsen ges bemyndigande att fastställa prioriteringen för åtgärder på detta vägnät. Det anses därjämte värdefullt om även revideringsintervallen för flerårs- och fördelningsplanerna kan samordnas med dem som gäller för övrig planeringsverksamhet i samhället. För att få överensstämmelse med ovan nämnda planeringsintervall för perspektivplaneringen anser departementschefen att dessa planer bör revideras vart femte år. Ett intervall på fem år kan dock vara för stort, bl. a. med hänsyn till den ökade andelen mindre omlägnings- och förbättringsarbeten som planerna omfattar. Om så befinns lämpligt bör därför enligt propositionen flerårs- och fördelningsplanerna kunna revideras en gång mellan dessa revideringstillfällen.

De föreslagna åtgärderna i fråga om planeringssystemet torde som departementschefen framhåller få ses som en vidareutveckling av det system som f. n. används inom vägplaneringen. Förslaget beträffande en s. k. perspektivplanering synes därvid även enligt utskottets uppfattning på ett bättre sätt än den nuvarande behovsinventeringen ägnad att visa konsekvenserna av den alternativa inriktningen av väghållningsverksamheten. Utskottet vill också understryka betydelsen av att prioriteringen inom väghållningen kan bedömas och avvägas även med hänsyn till de regionalpolitiska målsättningarna för olika delar av landet samt behovet av insatser inom andra delar av trafiksektorn. Som departementschefen framhåller bör detta underlättas om långtidsarbetet på lämpligt sätt samordnas med det övergripande trafikplaneringsarbetet på central och regional nivå. Ej heller i övrigt föranleder det föreslagna planeringssystemet någon erinran från utskottets sida. Mot bakgrund av vad propositionen innehåller om prioriteringen mellan olika vägobjekt inom planeringen bör – som departementschefen framhållit – därav föranledda ändringar göras i vägkungörelsen (1971:954, ändrad senast 1976:734) och i kungörelsen (1971:955, ändrad senast 1976:28) om statsbidrag till väg- och gatuhållning i vissa kommuner.

I anslutning till frågan om den organisatoriska ram inom vilken vägplaneringen bör äga rum tar departementschefen upp ett förslag som framlagts av decentraliseringsutredningen att en fast gemensam beredningsgrupp, sammansatt av företrädare för de främsta planeringsorganen, bör inrättas på länsnivå. En sådan beredningsgrupp skulle ha till uppgift att förbereda behandlingen av viktigare väg- och trafikfrågor.

Departementschefen finner att förslaget bör kunna bidra till en förbättrad

vägplanering. Sådana grupper bör enligt propositionen kunna inrättas försöksvis även om decentraliseringsutredningens betänkande i övrigt är föremål för beredning inom regeringskansliet. Departementschefen avser därför föreslå regeringen att beredningsgrupper av förevarande slag skall tillskapas. På så sätt anses samrådet på länsnivå bli mer effektivt samtidigt som handlingsfriheten ändå bibehålls. Skulle det visa sig att ett formaliserat samråd med fast beredningsgrupp inte ger de effekter som det finns anledning att förvänta, kan enligt propositionen andra åtgärder av organisatoriskt slag behöva övervägas.

Inrättandet av fasta *beredningsgrupper* på länsnivå som komplettering till övriga föreslagna förbättringar inom vägplaneringen synes även enligt utskottets uppfattning kunna förbättra samordningen mellan olika intressen och därmed också beslutsunderlaget i vägplaneringen. En sådan organisatorisk åtgärd bör därför prövas. Utskottet förutsätter att beredningsgrupperna kommer att arbeta i nära kontakt med länens näringslivs- och arbetsmarknadsorganisationer samt tillstyrker förslaget i denna del.

Av utskottets ställningstagande följer att utskottet ej anser sig kunna biträda yrkandet i motionen 1977/78:85 att riksdagen beslutar att i avvaktan på arbetet inom utredningen om vidgad länsdemokrati avslå förslaget om fasta beredningsgrupper för vägplaneringen på länsnivå.

Departementschefen konstaterar att i flera större tätorter vägverket sköter de allmänna vägarna, medan kommunen har en organisation som svarar för övrig gatu- och väghållning. Det synes departementschefen ej vara rationellt att ha två väghållningsorganisationer inom samma tätort. Framför allt anses detta ej stå i överensstämmelse med strävan att decentralisera olika verksamheter så långt som möjligt. Möjligheterna för kommunen att vidta lämpliga åtgärder inom sitt tätortsområde sägs därjämte öka väsentligt när kommunen själv har ansvaret för hela väg- och gatunätet. Genomgående leder med betydande övergripande trafik anses dock böra kvarstå i vägverkets väghållning.

Även utskottet anser att en uppdelning av väghållaransvaret i enlighet med departementschefens förslag bör genomföras. Utskottet finner ej heller anledning till erinran mot propositionens förslag i övrigt i denna del.

Departementschefen anser vidare i likhet med KLV att vägplaneringen successivt har anpassats till den fortgående regionalpolitiska utvecklingen. De förslag som enligt propositionen behandlats i det föregående torde ytterligare säkra denna samordning. Detta sägs gälla förslagen att tidsmässigt samordna olika former av samhällsplanering och att bättre kunna beskriva de samhällsekonomiska effekter som är förbundna med olika handlingsalternativ. Även förslagen om fasta beredningsgrupper i länen och möjligheter för ökat inflytande för de regionala myndigheterna anses förbättra samordningen mellan vägplanering och de regionalpolitiska strävandena.

Utskottet vill betona vikten av att en bättre sådan samordning kommer till

stånd. Härigenom skapas ökade förutsättningar för regionala och lokala myndigheter och organ att aktivt delta i vägplaneringen, vilket utskottet betraktar som särskilt betydelsefullt.

I anslutning till sin behandling av frågan om den framtida vägstandarden erinrar departementschefen om riksdagens uttalanden om ett långsiktigt program för den framtida vägpolitiken. I propositionen framhålls att ett sådant program måste grundas på antaganden om såväl det framtida resursutrymmet som den framtida trafiktillväxten. Den senare beräknas till följd av en dämpad efterfrågetillväxt enligt propositionen bli lägre än under 1960-talet och början av 1970-talet. Godstrafiken väntas öka i snabbare takt än persontrafiken.

Det är emellertid enligt departementschefens uppfattning helt klart att vägsektorn även fortsättningsvis kommer att kräva betydande resurser. Under 1960-talet och även hittills under 1970-talet anses huvuddelen av väginvesteringarna ha avsett de större riksvägarna. Inom ramen för tilldelade resurser bör nu en höjning av standarden hos de mindre och medelstora vägarna ske, bl. a. för att underlätta såväl jord- och skogsbrukets som det övriga näringslivets transporter. Satsningar bör därjämte göras för att ytterligare utöka det belagda vägnätet. Motorvägsbyggandet uppges däremot komma att bli begränsat framöver och avse endast mindre kompletteringar och sammanbindningar av det nuvarande nätet.

I framtiden anses miljöaspekterna med bl. a. trafikbuller i ökad grad böra uppmärksammas. Detsamma sägs gälla trafiksäkerheten. En ökad andel av investeringarna måste därför enligt propositionen sättas in bl. a. på utpräglat olycksbelastade vägsträckor. Vidare framhålls att de vägar där väsentliga trafikinskränkningar sker i tjallossningstid måste ges en ökad uppmärksamhet. Av propositionen framgår att det framtida vägprogrammet kan sägas vara de flerårs- och fördelningsplaner som kommer att upprättas under år 1978 och sedan successivt revideras med vissa intervall. Planerna avses upprättas med de förbättringar i handläggningsordningen som föreslås i propositionen, innebärande att ökad vikt ges åt ställningstagandena på regional nivå. Departementschefen avser att föreslå regeringen att i förskrifter till vägverket och länsstyrelserna ange den allmänna inriktningen av planerna. Vägledande blir enligt propositionen bl. a. vad som anförts om inriktningen av det framtida vägbyggandet med exempelvis strävan att förbättra trafiksäkerheten och förbättra framkomligheten året om på vägarna. För att decentralisera vägplaneringen sägs att beslutanderätten i första hand bör läggas på regional myndighet. Länsstyrelsen bör därför fastställa flerårsplanerna för länsvägnätet. Vägverket bör som hittills fastställa flerårsplanerna för riksvägnätet och fördelningsplanerna.

De ramar som bör ligga till grund för de tioåriga vägplaner som skall upprättas under år 1978 blir enligt propositionen beroende av vilka vägenslag som kommer att föreslås i den kommande budgetpropositionen. Regeringen avser att i början av år 1978 lämna vägverket och länsstyrelserna de

föreskrifter vilka upprättandet av flerårs- och fördelningsplanerna skall baseras på. Därvid – sägs det – kommer frågan om det bedömda framtida resursutrymmet att behandlas.

I anslutning härtill har utskottet tagit ställning till ett i denna del gjort motionsyrkande. I motionen 1977/78:86 hemställs sålunda att riksdagen beslutar begära att regeringen snarast förelägger riksdagen förslag till vägpolitiska mål för den framtida *vägpolitiken*.

I propositionen förs enligt motionen vissa allmänna resonemang om de faktorer som bör vara bestämmande för den framtida vägplaneringen. De mycket allmänna och till intet förpliktande uttalanden som departementschefen gör i sammanhanget sägs på intet sätt svara mot riksdagens krav på att få ta ställning till de framtida vägpolitiska målen. Det är därför ett krav från motionärernas sida att regeringen före utfärdandet av sina anvisningar till vägverket och länsstyrelserna i en proposition till riksdagen ger denna möjlighet att ta ställning till den framtida vägpolitiken och vilka vägpolitiska mål som skall ligga till grund för densamma.

Som här ovan nämnts har riksdagen vid upprepade tillfällen påtalat behovet av att frågan om den långsiktiga vägpolitiken föreläggs riksdagen. Någon försening härav genom det till den trafikpolitiska utredningen lämnade tilläggsuppdraget beträffande vägtrafikens kostnadsansvar fick enligt uttalande år 1975 av riksdagen ej ske. År 1976 erinrade riksdagen om att anledningen till att anslagen inte under senare år genomgått några större förändringar bl. a. varit att riksdagen avvaktat det begärda programmet för den långsiktiga vägpolitiken. När ett sådant program väl föreläge ansågs att ställning kunde tas till frågan hur stor del av resurserna som vägväsendet skall ha från samhällsekonomiska utgångspunkter. Riksdagen underströk i sammanhanget ånyo vikten av att förslag till riktlinjer för den fortsatta vägplaneringen och ett långsiktigt program för den framtida vägpolitiken snarast föreläggs riksdagen. Det därvid eftersträfvade programmet måste enligt riksdagens uttalande göra det möjligt att bedriva en rationell vägpolitik samt undvika den kapitalförstörelse och de ekonomiska improvisationer som vägverket tvingats till under senare år.

Utskottet är alltså av samma uppfattning. Som departementschefen framhåller torde det ekonomiska läget visserligen försvåra långsiktiga bedömningar av den svenska ekonomins utveckling. Detta bör emellertid enligt utskottets mening ej utgöra hinder för regeringen att lägga fram förslag i enlighet med riksdagens tidigare uttalanden. I avvaktan härpå finner sig utskottet ej berett att ta ställning till vad departementschefen anfört om investeringsmedlens fördelning på skilda vägkategorier m. m. Utskottet förutsätter därför att det av riksdagen tidigare begärda förslaget till ett långsiktigt vägpolitiskt program m. m. snarast föreläggs riksdagen.

Vad utskottet i nu berörda delar anfört bör av riksdagen ges regeringen till känna.

Statens vägverks organisation

Den pågående utvecklingen mot en alltmer integrerad väghållning och den successivt förändrade inriktningen av vägverkets verksamhet mot utökad planering och drift har föranlett verket att i samarbete med statskontoret göra en översyn av den nuvarande organisationen. Resultatet av denna översyn har lagts fram i utredningsrapporten Vägverket 1980, vilken remissbehandlats internt inom verket och av berörda personalorganisationer. Vägverket har därefter hos regeringen hemställt om förändring i den nuvarande organisationen. I propositionen redovisar departementschefen sin syn på denna fråga. Härav framgår att centralförvaltningen i stort har en tillfredsställande organisation. Problem anses dock finnas på grund av att planeringsfunktionerna beträffande statsvägar och statskommunvägar är uppdelade på två olika avdelningar, driftavdelningen och tekniska avdelningen. Ett annat problem anges vara bristande balans i belastningen hos de olika avdelningarna.

I sin hemställan har vägverket föreslagit att centralförvaltningen organiseras i enlighet med det av utredningen framtagna s. k. funktionella organisationsalternativet. Förslaget kännetecknas av en relativt sett begränsad förändring av den nuvarande organisationen. Ytterligare en avdelning utöver de nuvarande fem föreslås. Inom denna avdelning, planeringsavdelningen, avses den långsiktiga planeringsverksamheten, vilken som nämnts finns på olika avdelningar inom centralförvaltningen, komma att sammanföras. En sådan organisatorisk lösning bedöms på ett bättre sätt än f. n. möjliggöra samlade bedömningar i vägplaneringen. Såväl investerings- som driftfrågor för både stats-, statskommunvägar och bidragsberättigade enskilda vägar kommer att kunna behandlas mera sammanhållet.

I utredningsarbetet har även diskuterats ett annat alternativ till centralförvaltningens organisation, det s. k. regionala linjestabsalternativet.

Departementschefen anser att övervägande skäl talar för att verket organiseras enligt det funktionella organisationsalternativet, innebärande att den nuvarande organisationen kompletteras med en separat planeringsavdelning. Genom att en planeringsavdelning tillskapas sägs bl. a. att den vidareutveckling av vägplaneringen som förordats i propositionen underlättas. Departementschefen förordar därför den av vägverket föreslagna organisationsändringen. Genom att omorganisationen föreslås ske vid kommande årsskifte anses verket ha goda förutsättningar att få den nya organisationen att fungera väl före omlokaliseringen till Borlänge.

Även enligt utskottets uppfattning synes genom den föreslagna organisationsändringen bättre förutsättningar skapas för den vidareutveckling av vägplaneringen som förordas i propositionen. Utskottet tillstyrker därför propositionen i denna del.

Vad avser verkets regionala organisation har utredningen föreslagit att

vägbyggandet i övre norra byggnadsdistriktet, som omfattar Norrbottens och Västerbottens län, bör samordnas med vägförvaltningarna i resp. län. Något konkret förslag till förändring av byggnadsverksamheten har dock ej lagts fram. Vad departementschefen anför i sammanhanget har ej gett utskottet anledning till erinran. Vägverket bör därför i nära kontakt med berörda personalorganisationer genomföra det ytterligare utredningsarbete som verket anser erforderligt samt till regeringen återkomma med de förslag som kan föranledas därav.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen
 - a. avslår motionen 1977/78:85,
 - b. med anledning av propositionen 1977/78:10 och motionen 1977/78:86 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför i fråga om riktlinjer för den framtida vägplaneringen samt ett långsiktigt program för den framtida vägpolitiken, m. m.,
2. att riksdagen godkänner den ändring i vägverkets organisation som i propositionen förordats.

Stockholm den 1 december 1977

På trafikutskottets vägnar

SVEN MELLQVIST

Närvarande: Sven Mellqvist (s), Carl-Wilhelm Lothigius (m), Arne Persson (c), Essen Lindahl (s), Alfred Håkansson (c), Nils Hjorth (s), Kurt Hugosson (s), Rune Torwald (c), Birger Rosqvist (s), Rolf Clarkson (m), Olle Östrand (s), Wiggo Komstedt (m), Erik Johansson i Hållsta (c), Rune Johansson i Åmål (s) och Eric Rejdnell (fp).

