

Regeringens proposition

1977/78: 10

om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor

beslutad den 27 oktober 1977.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd eller det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

BO TURESSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

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.

Utdrag
KOMMUNIKATIONSDEPARTEMENTET PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-27

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Mogård, Olsson, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Ullsten, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Friggebo

Föredragande: statsrådet Turesson

Proposition om ändring av statens vägverks organisation och om vissa vägplaneringsfrågor

1 Inledning

Kommittén för den långsiktiga vägplaneringen¹ (KLV) tillsattes år 1972 efter riksdagens ställningstagande till förslagen i 1972 års statsverksproposition med anledning av vägplaneutredningens betänkande (SOU 1969:56-57) Vägplan 1970. KLV har i oktober 1975 avlämnat betänkandet (SOU 1975:85-86) Vägplanering.

Yttranden över betänkandet Vägplanering har avgetts av statens järnvägar, statens vägverk, statens trafiksäkerhetsverk, statens väg- och trafikinstitut, statskontoret, riksrevisionsverket, statens naturvårdsverk, arbetsmarknadsstyrelsen, statens planverk, samtliga länsstyrelser, decentraliseringsutredningen (Kn 1975:01), Cykel- och mopedfrämjandet, Föreningen för samhällsplanering, Kungl. Automobil Klubben, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Motorförarnas Hälnykterhetsförbund, Motormännens Riksförbund, Näringslivets trafikdelegation, Skogsbrukets Motortransportkommitté, Statsanställdas Förbund, Svenska busstrafikförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska lokaltrafikföreningen, Svenska vägföreningen och Svenska åkeriförbundet. Länsstyrelserna har till sina yttranden bifogat yttranden från kommuner, landsting, handelskamrar m. fl.

Statens vägverk har i samarbete med statskontoret gjort en översyn av vägverkets organisation och utrett möjliga förändringar på såväl regional som central nivå. Utredningens resultat har i december 1975 framlagts i den inom vägverket publicerade rapporten "Vägverket 1980". Vägverket har den 9 april 1976, efter intern remiss av rapporten till enheter inom verket och berörda

¹ Ledamöter generaldirektören Lennart Johansson, tillika ordförande, budgetchefen Bengt Johansson och tekniske direktören Carl-Olof Ternryd.

fackliga organisationer, hemställt om viss förändring av vägverkets organisation. Till hemställan har fogats samrådsyttrande från statskontoret.

Yttranden över vägverkets hemställan har avgetts av överbefälhavaren, statens järnvägar, statens trafiksäkerhetsverk, statens väg- och trafikinstitut, transportnämnden, byggnadsstyrelsen, riksrevisionsverket, statens personalnämnd, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, arbetsmarknadsstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands, Göteborgs och Bohus, Värmlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län, decentraliseringsutredningen, Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet och Tjänstemännens centralorganisation (TCO). Länsstyrelserna i Stockholms, Östergötlands och Västerbottens län har till sina yttranden fogat yttranden från kommuner, landsting m. fl.

Decentraliseringsutredningen² har i ett i maj 1977 överlämnat delbetänkande (Ds Kn 1977:2) Samordnad regional vägplanering redovisat sin syn på motiven och förutsättningarna att decentralisera uppgifter och befogenheter inom den ekonomiska och fysiska vägplaneringen. I delbetänkandet hänvisas till att i utredningens yttrande över betänkandet Vägplanering framhölls att en mera ingående bedömning av möjligheterna att genom organisatoriska åtgärder stärka det regionala och lokala inflytandet i planeringen av väginvesteringarna skulle fordra en grundligare dokumentation än som förelåg. I en andra etapp i övervägandena när det gäller väghållningen avsåg utredningen därför att sammanställa erforderligt material och vidareutveckla sina preliminära bedömningar. Den andra etappen av utredningens arbete i detta avseende har genom delbetänkandet Samordnad regional vägplanering nu slutförts.

2 Betänkandet Vägplanering

2.1 Betänkandets innehåll

2.1.1 Inledning

KLV:s uppdrag har varit att med utgångspunkt i statsmakernas ställningstagande till det i Vägplan 1970 föreslagna vägplaneringssystemet utarbeta förslag till riktlinjer för den framtida vägplaneringen med tyngdpunkten lagd på att *förbättra anpassningen av vägplaneringen till den övriga samhällsplaneringen*. I detta låg enligt direktiven ett fortsatt utvecklingsarbete beträffande de komponenter – särskilt nämndes tids- och olyckskostnaden samt kalkylräntan – som ingår i den av vägplaneutredningen förordade och av vägverket

² Ordförande landshövding Lars Eliasson, sakkunniga 1:e järnvägsexpeditör Sven Henriesson, borgarrådet John-Olof Persson, riksdagsledamöterna Sven-Erik Nordin, Per-Erik Ringaby, Jörgen Ullenhag och Åke Wictorsson samt landstingsrådet Helny Westman.

tillämpade lönsamhetskalkylen. Därutöver borde utvecklingsarbetet vidgas i syfte att väga in olika samhällsekonomiska effekter som inte direkt ingår i kalkylmetodiken. Väginvesteringarna borde nämligen inte enbart bestämmas med hänsyn till trafikanterna utan även härledas ur bebyggelse- och näringslivsutvecklingen för att man på ett bättre sätt än hittills skulle kunna bedöma och prioritera vägbehoven från bl. a. regionalpolitisk synpunkt.

2.1.2 *Utgångspunkter för väghållning*

KLV diskuterar inledningsvis vissa grundläggande utgångspunkter för väghållning och därmed vägplanering. Till dessa räknar kommittén de allmänna förutsättningar som den förda väg- och trafikpolitiken ger, den framtida efterfrågan på vägtjänster samt antaganden om det framtida resursutrymmet för vägtåtgärder.

I fråga om *väg- och trafikpolitiken* har kommittén uppmärksammat de ökade kraven på samordning och samplanering med andra samhällssektorer, som bl. a. den allt aktivare regionalpolitiken och hushållningen med olika naturresurser ställer. Mot denna bakgrund bör enligt kommittén ses den pågående omprövningen av trafikpolitiken, i vilken vägplaneringen utgör en del. KLV ansluter sig härvid till den av bl. a. trafikpolitiska utredningen uttalade uppfattningen, att den framtida trafikpolitiken bör grundas på ett samhällsekonomiskt synsätt. För vägpolitiken innebär detta enligt KLV, att den så långt möjligt skall bygga på samlade överväganden som i högre grad än tidigare beaktar beroendet och återverkningarna dels mellan vägtrafiken och övriga trafikgrenar, dels mellan vägtrafiken och samhällssektorer utanför trafiksektorn. Väg- och trafikplaneringen måste enligt kommittén i högre grad än hittills grundas på bedömningar av det framtida kontakt- och förflyttningsmönstret och därifrån söka nå fram till de bästa trafiklösningarna. Samtidigt måste även övervägas åtgärder som bl. a. påverkar lokaliseringsmönstret. Kommittén framhåller att olika kombinationer av trafikmedel och trafikaneläggningar ger olika transportsystemlösningar, vilkas effekter måste bedömas totalt.

På grundval av i annat sammanhang nyligen gjorda bedömningar om den framtida *trafikutvecklingen och efterfrågan på vägtjänster* konstaterar KLV att en dämpning av tillväxten av det totala såväl person- som godstransportarbetet i förhållande till 1960-talet och hittills under 1970-talet är sannolik. Dämpningen förefaller successivt bli mer markerad. Enligt kommittén innebär dock osäkerheten i prognoserna att dessa måste tolkas med försiktighet. Detta gäller särskilt fördelningen av den totala transportefterfrågan på olika trafikgrenar. I stort kan vägtrafiken väntas behålla sin höga andel av persontransporterna med möjlighet till en viss övergång från individuellt till kollektivt resande i form av busstrafik. För godstransporterna tyder enligt KLV prognoserna på att lastbilen – om inga nya omständigheter tillkommer eller särskilda styrmedel sätts in – trots en lägre ökningstakt

kommer att stärka sin ställning i förhållande till järnvägen genom att öka sin andel av de långväga godstransporterna.

Antaganden om det framtida *resursutrymmet för vägåtgärder* har betydelse för vägplaneringen, bl. a. för att kunna avgöra vilken vägstandard som är möjlig att upprätthålla. Kommittén pekar på de svårigheter som föreligger när det gäller övergripande resursavvägningsbeslut – bl. a. till följd av skilda planeringsförutsättningar och omöjligheten att objektivt mäta och värdera alla inverkanseffekter. Av detta följer att avvägningar mellan olika samhällssektorer måste göras utifrån politiska värderingar i fråga om den önskvärda samhällsutvecklingen. Kommittén menar att efterfrågan på vägtjänster, som den t. ex. kommer till uttryck i olika antaganden om trafikutvecklingen, blir en högst relativ indikator på önskemålen i fråga om vägsektorn, vilka måste vägas mot önskemålen inom andra samhällssektorer. Som ett uttryck för de politiska värderingarna anser KLV att den hittillsvarande anslagsutvecklingen inom vägsektorn bör kunna tolkas som statsmakternas uppfattning om den vägstandard i form av reshastighet, säkerhet, miljö m. m. som samhället i förhållande till kraven på andra områden ansett det rimligt att upprätthålla. Mot bakgrund härav och med hänvisning till den senaste tioårsperiodens anslagsutveckling – där en relativt sett vikande tendens kan noteras för vägsektorn – är KLV:s bedömning, att en i reala termer oförändrad anslagsnivå utgör en övre gräns för de resurser som kan komma att tilldelas vägsektorn.

Med utgångspunkt i de vägenslag som beviljats för år 1976 innebär KLV:s bedömning av det framtida resursutrymmet i runt tal 3 000 milj. kr. per år i fast pris i ordinarie vägenslag. Härvid har förutsatts att det särskilda byggnads- och förbättringsanslaget bibehålls eller inordnas i de ordinarie anslagen. Utöver detta belopp anger KLV ca 250 milj. kr. årligen som en miniminivå för insatser av arbetsmarknadspolitiska skäl även under relativt gynnsamma konjunkturlägen. KLV framhåller allmänt i anslutning till resursavvägningsfrågorna, att möjligheterna att fatta samhällsekonomiskt effektiva resursfördelningsbeslut ökar om man förbättrar planeringssystemen inom olika sektorer och gör dem sinsemellan mer jämförbara.

Den resursknapphet som KLV även fortsättningsvis förutser för vägsektorn måste enligt kommittén på ett klarare sätt än hittills beaktas i planeringsprocessen. Det gäller sålunda att lägga realistiska resursramar till grund för planeringen. Dessa ramar måste enligt KLV:s mening vara bestämmande för både inventeringsskedet – dvs. de kriterier som skall tillämpas för att en vägsträcka skall anses godtagbar – och åtgärdsskedet – dvs. de åtgärder som skall väljas för de vägsträckor som inte anses godtagbara.

2.1.3 Huvuddragen i det framtida vägplaneringssystemet

När det gäller den principiella uppbyggnaden av ett framtida vägplaneringssystem har KLV:s ambition varit att detta så långt möjligt skall innefatta väghållningen i sin helhet, dvs. medge avvägningar såväl mellan drift och byggande som mellan insatser på landsbygd och i tätorter. Förslagen innebär en vidareutveckling av det nuvarande planeringssystemet, som fungerat under en tioårsperiod och enligt KLV:s mening utgör en värdefull grund att bygga vidare på.

KLV delar in planeringssystemet i tre huvuddelar – planeringsmodell, planeringsstadier och planeringsorganisation – som är inbördes beroende och tillsammans bestämmer helheten. Även i den nuvarande vägplaneringen kan motsvarande huvuddelar urskiljas om än tyngdpunkten enligt kommittén ligger på planeringsstadierna. KLV vill klarare än hittills markera planeringsmodellens och planeringsorganisationens betydelse och anser att det i hög grad är en utveckling av dessa delar som kan möjliggöra en mer samhälls-ekonomisk inriktning av vägplaneringen och därmed skapa bättre förutsättningar för de avvägningar mellan skilda intressen som är planeringens syfte.

I detta sammanhang tar KLV upp frågan om en funktionell vägindelning, dvs. en klassificering av vägnätet med hänsyn till vägens funktion i det samlade transportsystemet, skulle kunna utgöra ett verksamt hjälpmedel i vägplaneringen. Med hänvisning till att vägätgårdernas samhälleliga nytta är beroende även av andra förhållanden än vägens trafikfunktion rekommenderas inte en sådan klassificering av det statliga vägnätet på landsbygden utöver vad som redan ligger i den nuvarande indelningen i riksvägar och länsvägar vilken är starkt förankrad i det allmänna medvetandet. Kommittén påpekar dock att denna indelning från tid till annan kan behöva ses över. För trafikledsplaneringen i framför allt de större tätorterna är förhållandena emellertid enligt kommittén annorlunda. Där bör med hänsyn till de komplicerade samband som råder mellan å ena sidan trafikplaneringen och å andra sidan mark- och bebyggelseplaneringen en klassificering efter trafikledernas funktion kunna vara till hjälp. En sådan indelning tillämpas också i ökad utsträckning och torde främst vara av betydelse vid bedömning av ledernas standard.

I det av kommittén förespråkade planeringssystemet utgör *planeringsmodellen* den allmänna analysmetod med vars hjälp skilda planeringsproblem bör angripas. Kommittén karakteriserar denna modell som en samhälls-ekonomisk uppoffrings-/nyttoanalys som praktiskt måste anpassas till de skilda vägplaneringsproblem som förekommer i de olika planeringsstadierna. Av särskild betydelse är enligt KLV att göra en realistisk avgränsning av modellen med hänsyn till de samhälleliga effekter som vägätgårderna har. I första hand vid översiktliga bedömningar och vid prioriteringen av vägobjekt anser KLV att modellen jämfört med vad som nu tillämpas måste utvidgas

för att klarare beakta s. k. kvalitativa effekter i form av regionalpolitiska, miljömässiga m. fl. aspekter. På grundval av en försöksverksamhet med kvalitativ projektbedömning anvisar KLV en metod för systematisering och analys av hur olika intressenter påverkas av vägåtgärder. Metoden bör enligt kommittén kunna utvecklas till ett värdefullt hjälpmedel vid sidan av den mer trafikantriktade ekonomiska kalkylen. Överhuvudtaget framstår enligt KLV en bättre beskrivning av olika vägåtgärders effekter som ett centralt område för det framtida forsknings- och utvecklingsarbetet. Ett sådant arbete anses böra bygga på tvärvetenskaplig grund och i ökad utsträckning inriktas på att förbättra underlaget för bedömningar av de kvalitativa effekterna.

Planeringsstadierna i det nuvarande vägplaneringssystemet är utformade så att möjlighet ges till successiva ställningstaganden allt eftersom beslutsunderlaget förbättras. Som första steg ligger behovsinventeringen på 15 års sikt. Den innebär att man utifrån vissa framtagna urvals- och åtgärds-kriterier väljer ut vägsträckor och uppskattar kostnader för åtgärder som mot bakgrund av kriterierna bedöms behöva sättas in under den betraktade tidsperioden. Inventeringsskedet, som utgör den egentliga översiktliga vägplaneringen, följs av projektering och prioritering. Dessa stadier utgör den fysiska resp. den ekonomiska planeringen, varvid den fysiska delen – dvs. projekteringen – är kopplad till markanvändningsplaneringen i övrigt i samhället. Den successiva projekteringen, som normalt delas in i stegen lokaliseringsplan, utredningsplan och arbetsplan, utgör underlag för prioriteringen i form av tioåriga långtidsplaner samt femåriga flerårsplaner (för det statskommunala vägnätet fördelningsplaner). En fortlöpande återkoppling i planeringsarbetet sker genom de vart tredje år återkommande revideringarna av såväl behovsinventering som långtids- och flerårsplaner.

KLV föreslår en utvidgning av behovsinventeringen till att avse vad kommittén benämner perspektivplanering. Enligt KLV är det nödvändigt att bygga ut och förbättra det första och för den fortsatta vägplaneringen styrande stadiet till att även omfatta en diskussion om väghållningens mål och inriktning utifrån alternativa förutsättningar i fråga om resurstilldelning, trafikutveckling och samhällsliga värderingar m. m. I stället för enbart en inventering av behov bör detta stadium utvecklas till en perspektivplanering med översiktliga effektbeskrivningar av alternativa utvecklingslinjer. Förutsättningarna för en sådan utveckling har enligt kommittén ökat med den utbyggnad av samhällsplaneringen som skett. Kommittén nämner som exempel härpå den regionala utvecklingsplaneringen, den fysiska riksplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Av stor betydelse är enligt KLV att dessa och andra former av samhällsplanering samordnas vad gäller förutsättningar och tidsperspektiv. Ett viktigt moment i den föreslagna perspektivplaneringen blir alltså urvals- och åtgärdsbedömningen enligt den nuvarande behovsinventeringen. Kommittén understryker betydelsen av att detta arbete sker med utgångspunkt i realistiska resursantaganden, där

den tidigare diskuterade kapitalknappheten kommer till uttryck.

KLV framhåller att de nuvarande kriterierna i behovsinventeringen är nära knutna till vägen som sådan och till trafiken. Detta medför att de samhällsekonomiska överväganden som ligger till grund för kriterierna är otillräckliga. Med hänsyn till det första planeringsskedets betydelse anser KLV det angeläget att kriterie- eller bedömningsunderlag utarbetas som kan belysa även den miljö- och regionalpolitiska problematiken. I fråga om regionalpolitiken framstår tillgängligheten som en viktig faktor. KLV anvisar en metod i form av s. k. tillståndsbeskrivningar av vägtransportsystemet som på ett direkt sätt för in begreppet tillgänglighet i vägplaneringen. För att beakta vägens betydelse för kollektivtrafik anser KLV det motiverat att komplettera nuvarande fordonsprognoser med bedömningar som även tar hänsyn till det transportarbete som utförs med olika fordon.

För övriga planeringsstadier föreslås inga förändringar, men kommittén framhåller vikten av en utvidgad effektbeskrivning, där de kvalitativa faktorerna ges en allsidig belysning. Vidare betonas det nära sambandet mellan projektering och prioritering och de möjligheter som finns att successivt under planeringsprocessen förbättra det tillgängliga beslutsunderlaget.

KLV framhåller att det sedan erfarenheter vunnits kan visa sig motiverat att överväga ett längre intervall mellan de återkommande revideringarna av perspektivplaneringen. Sedan formerna för den övriga regionala planeringen fastlagts bör en tidsmässig samordning ske med denna. Ett nära samarbete mellan olika förekommande planeringsaktiviteter är enligt kommittén både naturligt och en förutsättning för ett positivt resultat.

Planeringsorganisationen måste enligt KLV utformas så att den möjliggör den förutsatta samordningen av vägplaneringen med övrig samhällsplanering och att därtill denna samordning sker så tidigt som möjligt. Huvudfrågan vad avser planeringsorganisation är enligt KLV att finna en lösning som i rimlig utsträckning tillgodoser behovet av såväl samordning och samråd som enkelhet och handlingskraft i planeringsprocessen. KLV finner att det inom ramen för den gällande författningsmässiga regleringen är möjligt att åstadkomma den eftersträvade samordningen genom att öka kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att aktivt medverka i vägplaneringen. Detta föreslås ske genom att även perspektivplaneringen förankras på lokal och regional nivå. Vägverket, som har det direkta kostnadsansvaret, måste enligt KLV ha ansvaret för uppläggnings- och genomförandet av perspektivplaneringen, men huvuddelen av planeringsarbetet måste ske på lokal och regional nivå. Över upprättade planer bör vidare kommuner och länsstyrelser höras för att den eftersträvade samordningen och den vidgade måldiskussionen skall kunna förverkligas. Något formellt fastställande anses inte motiverat för perspektivplanerna.

Planeringsgången i perspektivplaneskedet beskriver kommittén på följande sätt. I ett inledningsskede bör det ankomma på vägverket att centralt

utarbete anvisningar och stå till förfogande för rådgivning för perspektivplaneringen, som till den helt avgörande delen måste utföras på regional nivå av resp. vägförvaltning i samarbete med kommuner och länsstyrelser. Anvisningarna bör bl. a. ange tillämpliga standardkriterier samt vara en praktisk handledning i fråga om effektbeskrivningar m. m. Sedan vägförvaltningarna i samarbete med kommuner och länsstyrelser utarbetat förslag till perspektivplaner skall dessa lämnas över till vägverkets centralförvaltning. Vägverket har därefter att göra en samlad översyn och bedömning av de länsvisa förslagen, i första hand med inriktning på det antagna medelsutrymmet och de intressen av enhetlighet och av rikskaraktär som gäller vägtrafiken. De av vägverket överarbetade perspektivplanerna bör därefter föredras och diskuteras i länsstyrelserna, som efter att ha hört bl. a. kommuner och länsvägnämnd skall yttra sig över planerna till vägverket. Något formellt fastställseförfarande av planerna inom vägverket har dock som tidigare framgått inte ansetts motiverat. Planerna för resp. län skall därefter ligga till grund för den fortsatta vägplaneringen.

I övriga stadier föreslås inga egentliga ändringar av planeringsorganisationen, men KLV uttalar att den praxis som har utvecklats att i ökad utsträckning förankra även långtidsplanerna på lokal och regional nivå bör drivas vidare. KLV anser således att de i dag författningsbundna plandokumenterna arbetsplan och flerårsplan (fördelningsplan) även i fortsättningen bör fastställas av vägverket under förutsättning av enighet mellan vägverket och länsstyrelse. Vid olika uppfattningar bör frågan liksom f. n. underställas regeringen för avgörande.

Som tidigare framgått eftersträvar KLV en helhetssyn på vägplaneringen. De planeringsprinciper som föreslagits bör därför enligt kommittén så långt möjligt tillämpas för både byggande och drift och oberoende av väghållaransvar eller om planeringen avser tätort eller landsbygd. De skilda förutsättningar som råder för vägplanering i tätort resp. på landsbygd och i fråga om byggande resp. drift måste dock enligt kommittén påverka den praktiska tillämpningen. När det gäller särskilt de större *tätorterna* framhåller kommittén de komplicerade sambanden mellan bebyggelse- och trafikledsplanering och understryker de kvalitativa effekternas stora betydelse. Framför allt gäller detta enligt KLV miljö- och markanvändningseffekterna. Av denna anledning blir också enligt kommitténs mening de trafikekonomiska kalkylerna av mindre intresse i tätortsplaneringen.

Kommittén berör i sammanhanget väghållaransvarets betydelse från planeringssynpunkt och påpekar att ett utökat antal tätorter med resp. kommun som väghållare kan bidra till en bättre samordning av den totala tätortsplaneringen. Om en utbyggd kommunal planering i enlighet med bygglagutredningens förslag kommer till stånd bör det enligt KLV vara naturligt att överväga om inte kommunerna skall vara väghållare inom samtliga större tätortsområden. Enligt KLV:s uppfattning är det värdefullt att ge denna fråga en allsidig belysning. Härvid bör även möjligheterna att

överföra ytterligare flera större genomfarts- och förbifartsleder till statlig väghållning övervägas. KLV erinrar i detta sammanhang om länsberedningens förslag till en översyn av väghållaransvaret avseende såväl de lågtrafikerade statliga vägarna som större kommunala vägar av genomfarts-karaktär.

Inom ramen för det nuvarande systemet för statsbidrag till byggande av kommunala vägar och gator finns det enligt kommittén möjligheter att förbättra planeringen genom en anpassning till de principer som KLV tidigare föreslagit. Ett steg i denna riktning kan enligt KLV vara att utvidga den nuvarande kommunala behovsinventeringen till en perspektivplanering av den form som tidigare föreslagits. Svårigheten att för det kommunala vägnätet ange relevanta och operativa kriterier för godtagbar standard samt ekonomiskt anpassade kriterier för den tekniska utformningen medför enligt KLV att ett första försök bör göras med objektsanpassade ekonomiska ramar. I efterhand bör detta material kunna analyseras och försök till att finna kriterier för urvals- och åtgärdsbedömning kan genomföras och successivt förbättras. Ett viktigt moment i detta utvecklade inventeringsarbete blir att utföra effektbeskrivningar av föreslagna objekt där nulägesbeskrivningen bör utgöra en väsentlig del och där de kvalitativa effekterna måste tillmätas en avgörande betydelse. Perspektivplaneringen blir vidare enligt KLV ett naturligt instrument för kommunernas måldiskussion beträffande den framtida trafikplaneringen.

Perspektivplaneringen bör enligt KLV följas av en successivt allt mer detaljerad planering under projekteringen, som dock i så stor utsträckning som möjligt bör hålla alternativa utformningar öppna. Slutligt val av alternativ bör ske så sent som möjligt under planeringsprocessen.

Den föreslagna utvidgade planeringen ställer större krav på kommunerna än hittills. Väghållningsåtgärder måste utredas tidigare så att tillräckligt underlag föreligger för beslut i de olika planeringsstadierna. Planeringsberedskapen kan enligt KLV förbättras om projekteringen betraktas som en fortlöpande process, där objektens effekter redovisas och diskuteras. Vissa krav på kommunernas planeringsunderlag vad gäller innehåll och tidpunkt för avlämnande bör kunna ställas som villkor för erhållande av statsbidrag. Ett förbättrat planeringsunderlag är nämligen enligt KLV en förutsättning för att statsbidragen skall kunna fördelas till de mest angelägna objekten och att dessa objekt ges en efter förhållandena anpassad standard.

I fråga om *driftplaneringen* framhåller KLV den av naturliga skäl mindre starka kopplingen till samhällsplaneringen i övrigt. Detta ställer enligt kommittén mindre krav på planeringsperiodens längd och samordningen av planeringsorganisationen. Driftverksamheten är i hög grad en fråga om mer tekniskt-ekonomiska avvägningar med hänsyn till drift- och trafikantkostnaderna, där väghållarens egen organisation och resurssammansättning är av stor betydelse. KLV framhåller att det är av avgörande betydelse för att en riktig driftstandard skall kunna fastställas och att effektivare val mellan olika

driftåtgärder skall bli möjlig, att vägstandarderna och driftåtgärderna kan relateras till effekterna för trafikanterna i form av främst säkerhet och restid. På detta område är enligt KLV ett intensifierat forsknings- och utvecklingsarbete nödvändigt. KLV finner inte anledning att föreslå några förändringar i fråga om den nuvarande driftplaneringens organisation och planeringsstadier utan framhåller det nära sambandet mellan planering och produktion. Väghållaren som har det direkta kostnads- och produktionsansvaret måste i detta fall enligt KLV även ha det direkta planeringsansvaret.

2.1.4 *Väghållningens samhällseliga effekter*

Mot bakgrund av KLV:s principiella förslag till planeringssystem, som riktat huvudintresset mot en fullständigare och tillförlitligare beskrivning av väghållningens samhällseliga effekter, gör kommittén en översiktlig genomgång av dessa och försöker precisera de områden som i första hand behöver utvecklas. Bland dessa effekter tar kommittén i enlighet med sina direktiv särskilt upp regionalpolitiken, värderingen av olyckor och restid samt kalkylräntan.

KLV redovisar de olika väghållningseffekterna med indelning på vägtrafikanter, väghållare och samhället i övrigt. Av de för vägtrafikanterna aktuella effekterna behandlas restid, trafiksäkerhet, fordonskostnader och bekvämlighet. Effekterna för väghållaren utgörs av anläggnings- och driftkostnader. Av effekterna för samhället i övrigt behandlas regionalpolitik, sysselsättning, miljö, markanvändning och inverkan på andra trafiksystem. Kommittén framhåller att uppräknningen och indelningen av effekterna närmast bör betraktas som exempel på de effekter som en väggård kan medföra. Det är naturligtvis möjligt och ofta motiverat att göra en utförligare genomgång och fördelning av effekterna på olika kategorier eller delar av samhället.

Av den gjorda genomgången av väghållningens samhällseliga effekter och pågående forsknings- och utvecklingsarbete drar KLV slutsatsen att flera effektsamband är otillfredsställande klarlagda. Innan en värdering av effekternas samhällseliga betydelse kan göras måste en beskrivning och avgränsning av effekterna ske. En så långt möjligt genomförd kvantifiering i användbara måttenheter är enligt KLV väsentlig för att underlätta värderingarna och göra dem sinsemellan mer jämförbara.

Till sina huvuddrag har det hittillsvarande utvecklingsarbetet enligt kommittén rört frågor som närmast anknyter till väg- och trafiktekniska förhållanden samtidigt som stora svårigheter förelegat när det gäller att beskriva väghållningen och vägtrafiken i relevanta standard- och effektkriterier. KLV framhåller nödvändigheten av att utvecklingsinsatserna intensifieras och även utvidgas till områden av mer kvalitativ samhällselig betydelse som av tradition legat i utkanten av det väg- och trafiktekniska området.

En beskrivning av vägstandarderna i termer av reshastighet, säkerhet och

bärighet i stället för i vägbyggnadstekniska termer torde bättre avspegla vägens standard och betydelse för trafikanterna. Det arbete som här har påbörjats bör enligt KLV drivas vidare.

En väsentlig standardkomponent, som i första hand berör omgivningen kring vägen, är miljön. Sålunda framstår det enligt KLV som angeläget att få en bättre uppfattning av trafikbullrets effekter och hur dessa skall behandlas i vägplaneringen. KLV erinrar i detta sammanhang om trafikbullerutredningens förslag. Vidare påpekar KLV att försök pågår inom vägverket för att med utgångspunkt från bl. a. uppgifter från den s. k. vägdatbanken och fastighetsregistret finna metoder för ett sådant arbete.

Även på en rad andra områden, som rör väghållningens effekter på vad kommittén kallat samhället i övrigt, är det angeläget att bedriva ett ökat utvecklingsarbete. Enligt KLV måste detta arbete i stor utsträckning få tvärvetenskaplig karaktär och innebära att olika sinsemellan beroende effekter studeras samtidigt. Det gäller här frågor som bebyggelse- och trafikstrukturens beroende av varandra, markanvändningseffekter, effekter på naturen m. fl. Ett sådant utvecklingsarbete, som för övrigt redan pågår på flera områden, är enligt KLV även av betydelse för att bättre kunna bedöma de fördelningspolitiska effekterna av olika väghållningsåtgärder. KLV pekar här på den systematisering och analys av olika effekter som tidigare nämnts och menar att den bör kunna utvecklas till ett värdefullt planeringshjälpmedel. KLV anser att det bör ingå i vägverkets verksamhetsområde – som central myndighet för vägfrågor – att ansvara för att ett utvecklingsarbete med den av KLV angivna inriktningen kommer till stånd och att det parallellt med den vägbyggnadstekniska sakkunskapen successivt även byggs upp en kunskap inom verket med en bredare inriktning på trafik- och samhällsplaneringsfrågor. I hög grad måste det också bli fråga om ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan olika berörda myndigheter och forskningsorgan.

KLV behandlar i ett särskilt kapitel *väghållningens samband med regionalpolitiken*. Efter en genomgång av utvecklingen av regionalpolitikens mål och medel under den senaste tioårsperioden söker KLV belysa hur den nuvarande vägplaneringen har fungerat från regionalpolitisk synpunkt. KLV har härvid funnit att regionalpolitiken sedan länge varit en betydelsefull faktor i vägplaneringen och att de regionala effekterna successivt synes ha tillmätts ökad betydelse. Anledningen härtill är enligt kommittén den utbyggnad av samhällsplaneringen som har skett i form av bl. a. den regionala utvecklingsplaneringen och den regionala trafikplaneringen. Detta har inneburit mer likartade planeringsförutsättningar än tidigare för olika former av samhällsplanering – t. ex. den fastställda orsstrukturen och befolkningsramarna – och ett ökat deltagande och erfarenhetsutbyte i planeringen. Flera undersökningar som kommittén studerat eller låtit utföra styrker också den angivna utvecklingen. Kommittén erinrar i sammanhanget om att vägbeslut ofta är en kompromiss – och måste så förbli – mellan flera ofta motstridiga intressen och bedömningar. Regionalpolitiken är därvid enligt KLV en viktig faktor men

dock inte den enda av betydelse som måste vägas in i planeringen.

KLV:s allmänna bedömning är att vägplaneringen i dess praktiska utövning successivt har anpassats till den fortgående regionalpolitiska utvecklingen. För att ytterligare säkerställa denna samordning föreslår KLV som tidigare framgått att man överväger att tidsmässigt samordna olika närliggande former av samhällsplanering. Vidare har kommittén som även tidigare framgått föreslagit att kommuner och länsstyrelser ges ett ökat inflytande över och medansvar för de tidiga stadierna i vägplaneringen.

Enligt kommittén kan således de regionalpolitiska målen väl tillgodoses inom ramen för det vägplaneringssystem som kommittén föreslår. Vad gäller frågan om välgångsgränder är ett effektivt regionalpolitiskt medel anser KLV i likhet med flera andra utredningar att det finns betydligt mer direkta och effektiva medel. Välgångsgränder i sig – isolerade från andra åtgärder – kan enligt kommittén inte anses vara något av de mer effektiva regionalpolitiska styrmedlen. Detta gäller under förutsättning att vägförbindelser och vägstandard befinner sig på en godtagbar nivå och därmed inte utgör en direkt hämmande faktor för samhällsutvecklingen. Undersökningar som kommittén låtit utföra tyder också på att vägförbindelser som regel inte kan sägas utgöra en sådan hämmande faktor. Från regionalpolitisk synpunkt torde i stället vid sidan av direkta regionalpolitiska stödinsatser åtgärder för att förbättra transportförsörjningen, t. ex. en utbyggd kollektivtrafik, enligt KLV vara betydligt effektivare. Vid överväganden om särskilda lokaliseringspolitiska satsningar är det emellertid enligt kommittén av vikt att vägfrågorna kommer in i planeringen på ett tillräckligt tidigt stadium. Det är i sådana sammanhang som enligt KLV en väl integrerad samhällsplanering har sin viktigaste funktion och måste tillmätas större betydelse än en sektorinriktad trafikekonomisk kalkyl.

Som hjälpmedel för att förbättra det regionalpolitiska beslutsunderlaget i vägplaneringen pekar KLV på flera genomförda undersökningar som söker analysera effektutfallet med hänsyn till reshastighet, säkerhet, regionalpolitik m. fl. effekter vid alternativa prioriteringar av resursutrymmet. Sådana effektbeskrivningar är angelägna och bör enligt KLV vidareutvecklas för att bidra till att klarlägga de samhällsekonomiska effekterna som är förbundna med olika handlingsalternativ. KLV pekar även på en metod som för in begreppet tillgänglighet i vägplaneringen. Tillgängligheten till bl. a. arbets- och servicemarknader torde vara en intressant regionalpolitisk planeringsparameter. Med hjälp av s. k. tillståndsbeskrivningar av vägtransportssystemet är det enligt KLV möjligt att konkretisera denna faktor. Sådana tillståndsbeskrivningar ligger också väl i linje med det regionalpolitiska utvecklingsarbete som bedrivs av bl. a. expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU).

I fråga om de i bl. a. den trafikekonomiska kalkylen tungt vägande faktorerna *säkerhet och restid* har KLV låtit utföra särskilda utredningar som redovisats i en bilaga till betänkandet. Vad gäller värderingen av säkerhets-

faktorn rekommenderar KLV att man klart skiljer på dels olyckskostnaden, dvs. de materiella uppföringarna i form av produktionsbortfall, värdkostnader, egendomsskador m. m., dels humanvärdet, dvs. de icke-materiella uppföringarna i form av lidande vid dödsfall och personskador. Tillsammans utgör dessa båda komponenter det totala olycksvärdet. Olyckskostnaden bör i enlighet med den redovisade undersökningen räknas upp i förhållande till vad som nu tillämpas. Någon form av värdering i pengar av humaneffekten har KLV inte funnit möjligt att tillämpa. Humanvärderingen bör dock liksom en bedömning av olyckssituationen i det enskilda fallet enligt kommittén utgöra en viktig komponent i den allmänna bedömning som alltid måste ske vid sidan av kalkylen.

Restiden utgör enligt KLV en väsentlig planeringsfaktor som anknyter till det grundläggande målet för väghållningen. Mot bakgrund av den särskilda restidsundersökningen framstår enligt KLV en differentiering av restidsvärderingen med hänsyn till variationer i resändamål och resmönster som i vissa fall motiverad. Underlaget för en sådan differentiering är emellertid inte tillräckligt varför KLV anser att dessa förhållanden måste klarläggas ytterligare innan frågan kan avgöras. Vid tillämpning av ett genomsnittligt tidsvärde tyder föreliggande material på att en viss nedjustering av det nu använda värdet är motiverad.

I fråga om den *kalkylränta* som bör tillämpas i de trafikekonomiska kalkylerna finner KLV att det är regeringen som genom att fastställa denna bör göra den principiella avvägningen mellan långsiktiga och kortsiktiga investeringar, på samma sätt som statsmakterna fastställer det totala resursutrymme som skall tilldelas olika sektorer. I avvaktan på ett eventuellt ställningstagande från regeringen bör enligt KLV hittills tillämpade principer gälla, dvs. vägprojekten bör prioriteras i enlighet med den räntesats – f. n. 8 % – som anges i gällande petitaanvisningar.

2.1.5 *Framtida vägstandard*

KLV tar avslutningsvis upp frågan om hur vägstandarden skall avvägas med hänsyn till antaganden om det framtida resursutrymme för väghållning. Vägstandarden är enligt kommittén i huvudsak beroende av dels utvecklingen av vägtrafiken, dels resursutrymme för vägsektorn, dels sambandet mellan trafikvolym och trafikens sammansättning å ena sidan och den av vägstandarden beroende reshastigheten, säkerheten och bärigheten å andra sidan.

Till grund för bedömningen av sambandet mellan trafikflöde och reshastighet resp. säkerhet på vägen har hittills legat resultat av internationella erfarenheter. Det samband mellan hastighet och trafikflödets storlek – s. k. hastighets-flödesdiagram – som används i vägplaneringen har under senare år varit föremål för diskussion och omprövning i några olika länder. Någon enhetlig bedömning av detta samband föreligger enligt kommittén inte. Man

synes dock allmänt vara av den uppfattningen att, jämfört med tidigare bedömning, ett större trafikflöde kan tillåtas på en väg utan negativa konsekvenser för reshastighet och säkerhet. Förklaringen härtill kan enligt KLV vara bl. a. bättre fordon, förarutbildning, trafikdisciplin och trafikmiljö.

KLV framhåller att det inte ingått i kommitténs direktiv att presentera ett förslag till plan för den närmaste framtidens väghållningsinsatser. Kommittén har ändå funnit det angeläget att något analysera konsekvenserna för väghållningen och därvid främst den vägstandard som det mot bakgrund av kommitténs överväganden i övrigt kan vara rimligt att upprätthålla.

Enligt kommittén bör man eftersträva en över landet på likartat sätt avvägd standard som är anpassad till det tillgängliga resursutrymmet. Standarden måste härvid avvägas i fråga om typsektion, linjeföring m. m. så att samhällsnyttan i form av restid, säkerhet, miljö m. m. i möjlig mån maximeras. Detta förhållande måste enligt KLV påverka hela vägplaneringen i form av val av kriterier i perspektivplaneringen samt val av typsektion och linjeföring m. m. i projekteringen.

Vid avvägning mellan drift- och byggnadsåtgärder är enligt KLV en prioritering av driftverksamheten och – inom denna – servicearbetena ändamålsenlig. I fråga om vägutformningen vid om- och nybyggnad leder KLV:s antaganden om det tillgängliga resursutrymmet till att högre trafikvolymen än vad som f. n. tillämpas är samhällsekonomiskt motiverade för en given typsektion. För detta talar även delvis förändrade bedömningar av det samband som antas råda mellan trafikflöde och säkerhet resp. hastighet. Att ange några mer detaljerade anvisningar om hur standarden skall utformas är enligt KLV inte möjligt med hänsyn till det osäkra bedömningsunderlaget. Enligt kommitténs uppfattning bör det ankomma på vägverket att i anslutning till den föreslagna perspektivplaneringen utforma kriterier och successivt ta fram projekteringsanvisningar så att den framtida vägstandardens anpassas till en samhällsekonomiskt motiverad nivå samtidigt som den sammanlagda åtgärdsvolymen för hela landet – med undantag för en viss sysselsättningsreserv – ungefärligen bör rymmas inom det för den aktuella perioden uppskattade resursutrymmet.

2.2 Remissyttrandena

2.2.1 Allmänt

En allmän enighet råder bland remissinstanserna om *önskemålet att lägga en samhällsekonomisk syn till grund för vägplaneringen och att söka förbättra samordningen mellan denna och övrig samhällsplanering*. Denna allmänna strävan från kommittén, som tagit sig uttryck i förslag till en delvis förändrad

och bredare inriktning av vägplaneringen, tillstyrks av så gott som samtliga remissinstanser. Sålunda finner t. ex. *planverket* att kommitténs förslag främjar utvecklingen mot en mer integrerad planering där de sektoriella planeringsmålen underordnas de sektorövergripande. *LO* anser att det föreslagna planeringssystemet väl kan anpassas till det samhällsekonomiska synsätt som är utgångspunkten för samtliga trafikpolitiska utredningar.

De från olika håll framförda synpunkterna avser i huvudsak möjligheterna att gå längre i samordning än vad kommitténs förslag enligt dessa remissinstanser synes göra. Representativ för denna inställning är *Föreningen för samhällsplanering* som framhåller att man är positiv till kommitténs förslag att kommuner och länsstyrelser skall få ökade möjligheter att aktivt medverka i vägplaneringen och att de vidare samhälleliga effekterna av väghållningen ägnas stor uppmärksamhet. Frågan är emellertid enligt föreningen om inte kommittén ändå ser vägsektorn som mera fristående än vad den bör vara. *Decentraliseringsutredningen* menar att kommitténs förslag inte tillgodoser kraven på en förenkling av planeringssystemet. Det förefaller inte heller som om möjligheterna till en förtroendemannamedverkan skulle öka i väsentlig utsträckning.

De största invändningarna mot en inte tillräckligt långt gående samordning anförs av landstingsförbundet och kommunförbundet. *Landstingsförbundet* menar att kommitténs förslag i den avgörande frågan om vägplaneringens samordning med och förstärkta beroende av mera övergripande planering endast innebär marginella förändringar. *Kommunförbundet* anser att kommitténs förslag innebär att vägverket bibehåller sitt nuvarande dominerande inflytande över vägplaneringen, vilket inte kan accepteras från kommunalt håll.

2.2.2 Utgångspunkter för väghållning

I fråga om de *utgångspunkter för väghållningen* som kommittén tagit upp delar remissinstanserna i huvudsak vad kommittén anfört om den *framtida väg- och trafikpolitiken* och de bedömningar som gjorts av den *framtida trafikutvecklingen*.

En annan viktig utgångspunkt är enligt *KLV* att lägga *realistiska antaganden om den framtida medelstillelningen* till grund för vägplaneringen. Flertalet remissinstanser tar upp denna fråga och synes tolka kommitténs antagande om att lägga en oförändrad reell resursram till utgångspunkt för olika standardbedömningar som ett konkret förslag till framtida medelsanvisning från kommitténs sida.

Så gott som samtliga länsstyrelser påtalar i detta sammanhang det stora behovet av vägåtgärder som klart anses överstiga de insatser som den nuvarande medelstillelningen kan medge. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser sålunda med instämmanden av flertalet *övriga länsstyrelser* och *näringslivsorganisationer* att det är helt orealistiskt att inte tänka sig en höjd

medelstilldelning i framtiden, inte minst mot bakgrund av de senaste tio årens ackumulerade investeringsbehov och det förbättrade beslutsunderlag som kommitténs förslag kan ge. Syftet med planeringssystemet är ju, framhåller länsstyrelsen i Stockholms län, att ge en utförligare beskrivning av samhällseliga effekter vid alternativa ekonomiska insatser i vägsektorn. På så sätt skapas ett bättre underlag för statsmakternas ställningstaganden i fråga om resurstilldelningen. *Kungl. Automobil Klubben, Motorförarnas Hellykterhetsförbund, Motormännens Riksförbund, Svenska Busstrafikförbundet, Svenska vägföreningen och Svenska Åkeriförbundet* har i ett gemensamt yttrande med instämmande av *Näringslivets Trafikdelegation* uttalat att man anser det felaktigt att först ange en resursram, som resulterar i standardsänkningar och uppskov med väganläggningar. I stället bör vägnätet upprustas och skötas med hänsyn till de faktiska trafikbehoven. Vägverket anför i anslutning härtill att verket endast uppfattat KLV:s bedömning som en utgångspunkt för fortsatta överbäganden om den framtida väghållningsstandarden och inte som en lösning för framtiden. *Statsanställdas Förbund* anför att man inte delar kommitténs uppfattning om det framtida resursutrymmet, men menar i likhet med *LO* att planeringssystemet som sådant och vad som där bör beaktas torde vara tillämpligt även vid olika resursnivåer. *Statskontoret* framhåller att införandet av en kapitalknapphetsfaktor kan ge underlag för en mer realistisk avvägning i valet mellan att bygga "brett och kort eller smalt och långt".

Enligt *naturvårdsverket* skall vägplaneringen och planeringen av andra transportgrenar ske inom sådana ekonomiska och andra ramar som tagits fram av statsmakterna i den övergripande transportplaneringen. Detta skulle enligt naturvårdsverket även kunna innebära att medelstilldelningen för direkta väggätgärder minskar. *Arbetsmarknadsstyrelsen* framhåller att kommitténs resursantaganden torde innebära en minskning av sysselsättningen inom vägsektorn. En sådan utveckling får enligt styrelsen mötas med gängse arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Vad gäller de särskilda sysselsättningsmotiverade väganlagen framhåller arbetsmarknadsstyrelsen att det liksom tidigare kan bli nödvändigt att utföra sådana till högre belopp under vissa år än vad kommittén kalkylmässigt antagit.

2.2.3 Huvuddragen i det framtida vägplaneringssystemet

Huvuddragen i det föreslagna planeringssystemet med indelning i planeringsmodell, planeringsstadier och planeringsorganisation tillstyrks av den helt överbägande delen av remissinstanserna. Flertalet *länsstyrelser* ansluter sig sålunda till den föreslagna indelningen. *Länsstyrelserna* i *Blekinge- och Hallands län* anser att förslagen innebär en värdefull utveckling av planeringsmetodik och planeringsarbetet på vägområdet, där man som ett mer permanent inslag beaktar olika samhällseliga nyttigheter och möjliggör en integrerad vägplanering med lokalt och

regionalt inflytande. *Väg- och trafikinstitutet* anser att kommitténs förslag till planeringssystem är välgrundat och förtjänstfullt och att det systemtänkande som kommer till uttryck i förslaget är ändamålsenligt även i forskningssammanhang. Likaså *trafiksäkerhetsverket* finner den föreslagna uppläggningsen ändamålsenlig. *Riksrevisionsverket* anför sammanfattningsvis att det föreslagna vägplaneringssystemet ger bättre underlag för beslut om väghållningsåtgärder än vad som tidigare funnits. *Statskontoret* uttalar att kommittén har tagit fasta på en stor del av den kritik som riktades mot den bitvis alltför kvantitativt inriktade kalkylmodellen i Vägplan 1970 och ser för sin del positivt på den utvidgning mot kvalitativa data som kommittén förespråkar. *Vägverket* delar kommitténs principiella syn att en mer utvecklad tillämpning av den samhällsekonomiska planeringsmodellen kan ge en mer samhällsekonomisk inriktning av vägplaneringen. *Beskrivning och analys av olika alternativ och deras effekter* borde vara en central företeelse i planeringssammanhang. Vägverket framhåller att en utveckling också pågår som successivt kan väntas förbättra möjligheterna till en enhetlig behandling av skilda effekter. Verket anför vidare att större vikt än hittills emellertid måste läggas på de fördelningspolitiska målen, varvid värderingsfrågorna alltid måste få en avgörande betydelse. Vägverket instämmer också i kommitténs intentioner och förslag i fråga om utvecklingen av planeringssystemet mot en förbättrad metodik för att behandla såväl kvantitativa som kvalitativa effekter, men framhåller samtidigt att denna utveckling är komplicerad och resurskrävande inte minst beroende på det stora antalet parter och intressen som deltar i vägplaneringsprocessen. *Kungl. Automobil Klubben* m. fl. anför i sitt gemensamma yttrande att man anser att de föreslagna utvidgade bedömningarna kommer att vara till fördel i vägplaneringen. Denna uppfattning delas även av *Näringslivets Trafikdelegation*.

Decentraliseringsutredningen anser i likhet med KLV och flertalet remissorgan att en väsentlig insats bör göras i strävandena att utveckla metoder som gör det möjligt att få de s. k. kvalitativa effekterna mer utförligt redovisade. En ökad enhetlighet i värderingen och redovisningen av vägobjektens kvalitativa effekter är angelägen för att göra bedömningarna mer allsidiga och resultaten av avvägningarna lättillgängligare. Den är därmed också en grundförutsättning för ett ökat inflytande i vägplaneringen för sektorsövergripande organ på regional och lokal nivå.

Remissinstansernas synpunkter på de olika delarna i det föreslagna planeringssystemet visar en något mera varierad bild än den så gott som enhälliga uppslutningen kring den principiella inriktningen. Skilda modifieringar och förtydliganden av kommitténs förslag diskuteras samtidigt som de stora svårigheter som är förbundna med det ifrågavarande utvecklingsarbetet understryks.

Sålunda anför några remissinstanser i anslutning till KLV:s diskussion om en eventuell funktionell vägindelning, att denna fråga borde ha utvecklats ytterligare. *Vägverket* framhåller att ett alternativ till den nuva-

rande vägindelningen som bör prövas är en indelning som är mer anpassad till den regionala ortsklassificeringen. Den nuvarande situationen i fråga om benämning av vägar anser verket dessutom vara förvirrande och olämplig från informationssynpunkt. Några av länsstyrelserna samt kommunförbundet anför liknande synpunkter.

Den samhällsekonomiska planeringsmodell som kommittén föreslår skall utvecklas och ligga till grund för vägplaneringen har allmänt ansetts värdefull. Flertalet remissinstanser framhåller uttryckligen sin tillfredsställelse över den tyngdpunktsförskjutning mot kvalitativa överväganden i förhållande till kvantitativa mer trafikekonomiskt inriktade kalkyler, som den vidgade planeringsmodellen synes medge.

I fråga om de föreslagna planeringsstadierna mottas förslaget om att utvidga den nuvarande behovsinventeringen till att avse en perspektivplanering likaledes positivt av en stor majoritet av remissinstanserna. Några av dem, bl. a. vägverket, menar att vissa förtydliganden av hur perspektivplaneringen skall tänkas fungera är behövliga. *Decentraliseringsutredningen* påpekar att de praktiska svårigheterna att åstadkomma ett operativt system inte skall underskattas. Preciseringsen av målen och medlen får utformas i det fortsatta arbetet. Det är enligt utredningen viktigt för perspektivplaneringens sätt att fungera att metoderna effektivt anpassas till den regionala och lokala planeringsnivåns ambitioner. *Flera länsstyrelser* uppmärksammar behovet av ökade planeringsinsatser som följer med perspektivplaneringen och understryker i likhet med en rad andra remissinstanser kravet på en samordning med annan planeringsverksamhet för att så långt möjligt underlätta arbetet. Bl. a. vägverket och länsstyrelserna i *Kronobergs* och *Hallands län* framhåller härvid i likhet med kommittén att det kan räcka att revidera perspektivplanen vart sjätte år.

Decentraliseringsutredningen anser att det bör finnas ett samband mellan innehållet i perspektivplaneringen och utformningen av den regionala utvecklingsplanering som sker länsvis. Länsplaneringen skall i fortsättningen utföras vart femte år, men dessutom ses över varje år. Det bör övervägas om en motsvarande tidsrytm kan tillämpas även för perspektivplaneringen. *Väg- och trafikinstitutet* och *länsstyrelsen i Östergötlands län* tar upp planeringens tidshorisont och anför att det kan finnas behov av en längre horisont än 15 år. *Naturvårdsverket* och *länsstyrelsen i Hallands län* anser att perspektivplanerna skall underställas regeringen. Några länsstyrelser menar att perspektivplanen bör regleras författningsmässigt på samma sätt som nuvarande flerårs- och fördelningsplaner.

Möjligheterna att förenkla hanteringen och underlätta förståelsen av hela planeringssystemet tas upp av vissa remissinstanser. Till dessa hör *länsstyrelserna i Gotlands, Stockholms* och *Västernorrlands län* samt *kommunförbundet* och *Föreningen för samhällsplanering*. Tankegångarna har mera ingående utvecklats av *decentraliseringsutredningen* och *statskontoret* som i anslutning till planeringsstadierna även diskuterar planeringsorganisationens

utformning. Statskontoret framhåller att den främsta kritiken mot det nuvarande planeringssystemet gäller dess svåröverblickbarhet. Detta får till konsekvens att övriga intressenter har svårt att se sambandet mellan olika delar av systemet. KLV:s förslag i fråga om planeringsstadierna innebär enligt statskontoret inte heller någon egentlig förenkling. Mot den bakgrunden föreslår statskontoret att den nuvarande trefasindelningen ersätts av en tvåfasindelning – perspektivplanering och flerårsplanering. Den nuvarande 15-åriga behovsinventeringen och den tioåriga långtidsplanen vill statskontoret slå samman till en tioårig perspektivplan. Motiven härför är att andra organ som regel inte arbetar med mer än ett tioårsperspektiv samt att det framtida vägbyggandet främst kommer att avse omlägnings- och förbättringsarbeten och i mindre grad nya stora vägprojekt. Flerårsplaneringen kan i stort utformas efter KLV:s förslag med den skillnaden att samtliga vägar såväl statliga som statskommunala och enskilda bör presenteras i ett och samma plandokument. Denna plan bör enligt statskontoret upprättas av länsstyrelserna. Med den föreslagna ändringen av den ekonomiska vägplaneringens stadier följer också enligt statskontoret ett behov av i stort motsvarande justering av den fysiska planeringen, dvs. projektprocessen som statskontoret delar in i förprojektering och utredningsprojektering. Utredningsplanen bör enligt statskontoret till skillnad från vad KLV föreslagit fastställas av länsstyrelserna.

Decentraliseringsutredningen å sin sida vill att perspektivplanen upprättas på 15 års sikt. Parallellt med att planeringssystemet vidareutvecklas bör den administrativa handläggningen så långt möjligt förenklas. En enklare planeringsprocedur skulle göra systemet mer överskådligt och därmed kunna öka förståelsen för alla de enskilda avvägningar som planeringen kräver. Decentraliseringsutredningen föreslår att nuvarande flerårs- och fördelningsplaner utgår ur systemet och att en fastställd långtidsplan blir det styrande prioriteringsinstrumentet. Den nuvarande uppdelningen av planeringen på statliga resp. statskommunala vägar upphör därmed. Långtidsplanen bör bestå av två delar omfattande dels riksvägnätet dels det regionala vägnätet. En ekonomisk långtidsplanering av väginvesteringarna i ett enda planeringsinstrument bör ske med olika detaljeringsgrader för skilda tidsperspektiv inom tioårsperioden.

Enligt decentraliseringsutredningen är det nödvändigt att den fysiska planeringen av vägbyggandet delas upp i de olika stadier som planeringen f. n. omfattar. För att förenkla systemet föreslår utredningen emellertid en ny terminologi så att de översiktliga övervägandena sker inom ramen för ett enda planinstrument. Variationer i detaljeringsgraden gör att det kan finnas motiv att tala om en förberedande och en slutlig lokaliseringsplan. Upprättandet och fastställandet av arbetsplanen är det slutliga steget i projekteringsarbetet. Utredningen kan inte se några motiv eller förutsättningar för en förändring av formerna för vägplaneringen i denna del.

Även om den av KLV föreslagna planeringsorganisationen

godtas av flertalet remissinstanser framförs invändningar. Dessa gäller över lag det förhållandet att KLV inte anses ha gått tillräckligt långt i samordnings- och decentraliseringsavseende. *Ett antal länsstyrelser* samt *kommunförbundet* erinrar om den pågående decentraliseringsutredningens arbete och menar att detta utredningsarbete, som bl. a. även omfattar möjligheterna att decentralisera vägplaneringen, bör avvaktas innan beslut om planeringsorganisationen fattas. *RRV* anser också i linje härmed att KLV inte fullföljt sina i övrigt välgrundade förslag med ett tillräckligt ökat ansvarstagande och deltagande i välplaneringen från länsstyrelsernas sida. *Länsstyrelserna i Hallands, Skaraborgs, Västmanlands, Västernorrlands och Norrbottens län* tar upp tanken på att inordna vägförvaltningarnas planeringskontor i länsstyrelserna. Även i fråga om planeringsorganisationen har *statskontoret* och *decentraliseringsutredningen* utförligare än andra remissinstanser diskuterat ett alternativ till KLV:s förslag. Statskontoret menar att den regionala trafikplaneringen och vägplaneringen – liksom övrig sektorplanering inom transportområdet – helt bör sammankopplas. Konkret bör detta ta sig uttryck i ett samlat plandokument för varje region som i huvudsak upprättas av resp. länsstyrelse. En komponent i denna plan bör vara en perspektivplan i enlighet med KLV:s intentioner. Själva arbetet med att ta fram vägdelen i denna plan måste dock till största delen ligga på vägförvaltningarna. Statskontoret framhåller vidare att vägplaneringen är ett typexempel på ett område där avvägningen mellan sektoriella intressen och territoriella intressen vållar stora problem. Detta motiverar att länsstyrelserna som har det regionala övergripande ansvaret för samhällsplaneringen även får ett ökat ansvar för vägplaneringen. Sammanfattningsvis föreslår statskontoret att de regionala intressena skall stärkas genom att länsstyrelserna skall upprätta perspektivplan och flerårsplan för hela vägnätet, att perspektivplanen skall ingå som en del i den regionala trafikplanen och att länsstyrelserna skall fastställa utredningsplan. *Decentraliseringsutredningen* förutsätter att regeringen både betr. perspektivplaneringen och långtidsplaneringen lämnar direktiv som skall gälla för planeringen och att statens vägverk utformar de operativa anvisningar som skall ge erforderlig regional enhetlighet i planeringsarbetet och i redovisningen av resultat. Perspektivplaneringen bör utföras av länsstyrelsen och vägförvaltningen i samarbete med kommunerna och övriga länsorgan. Perspektivplanerna för länen överlämnas till vägverket som sammanställer resultaten och med egna bedömningar låter regeringen ta del av resultaten. Utredningen framhåller att det är angeläget att ge kommunerna ökade uppgifter och befogenheter i samband med den översiktliga planeringen av såväl statliga som enskilda vägar. Dessa kan utformas så att kommunerna ges skyldighet att utarbeta kommunomfattande trafikledsplaner. En bättre samordning skulle därmed kunna ske med övrig kommunal planering. *Decentraliseringsutredningen* anser vidare att långtidsplaneringen och fastställelseansvaret för de statliga och statskommunala vägarna bör delas upp efter vägarnas funktioner. Utredningen föreslår att statens vägverk

upprättar och fastställer långtidsplan för riksvägnätet samt att länsstyrelserna upprättar och fastställer långtidsplaner för det regionala vägnätet.

I fråga om vägplaneringen i tätort ansluter sig det stora flertalet remissinstanser till KLV:s bedömning att denna princip bör ske enligt samma modell och mönster som den övriga vägplaneringen. Samtidigt betonar flera instanser – bl. a. *vägverket*, *kommunförbundet*, *decentraliseringsutredningen* samt *länsstyrelserna* i *Stockholms* och *Södermanlands län* kommitténs uttalande att en mer strikt trafikekonomisk kalkyl får än mindre relevans i tätortsfallet, där i stället olika mjukdata som miljö och markanvändning får allt mer ökad betydelse. *RRV* och *kommunförbundet* tar upp de enligt deras mening institutionella hindren för en likabehandling av de statliga och statskommunala vägarna i form av nuvarande väghållaransvar och finansieringsformer. Kommunförbundet föreslår att en utredning bör få i uppdrag att se över dessa förhållanden. Några instanser, däribland *kommunförbundet* och *länsstyrelsen* i *Östergötlands län*, pekar härvidlag på behovet av en utökad och förbättrad kommunal planering. *Statskontoret*, som också tar upp väghållaransvaret, anser att ett riktmärke bör vara att samtliga tätorter över en viss storlek bör vara egna väghållare. I anslutning härtill anför statskontoret att det torde vara svårt att åstadkomma några mer genomgripande förändringar av planeringssystemet utan att frångå det nuvarande objektsbaserade planerings- och finansieringssystemet. För att pröva denna fråga krävs dock enligt statskontoret ett omfattande utredningsarbete. *Vägverket* anför liknande synpunkter och tillägger att utredning pågår inom verket av möjligheterna att överföra statliga vägar till kommunal väghållning. Verket bedömer att i första hand ytterligare ett 20-tal kommuner bör kunna vara aktuella för att bli väghållare. Med hänsyn till behovet av avstämning av angelägenhet och standard på riksnivå måste enligt verket under alla förhållanden den objektsbundna fördelningsplanen bibehållas.

Vad KLV anför i fråga om driftplaneringen har i stort godtagits av remissinstanserna utan erinringar.

2.2.4 Väghållningens samhälleliga effekter

KLV:s redovisning av väghållningens samhälleliga effekter har allmänt ansetts värdefull och klargörande. *Naturvårdsverket* påpekar dock att vissa av de redovisade effekterna på miljön och naturen inte fått en helt fullständig behandling. Den förskjutning från kvantitativa till kvalitativa effekter som kommittén förespråkar har mött allmän anslutning. Flera remissinstanser understryker behovet av ökad forsknings- och utvecklingsverksamhet på området och att detta arbete i stor utsträckning måste få en tvärvetenskaplig karaktär. *Väg- och trafikinstitutet* framhåller nödvändigheten av att ett sammanhållet FoU-program utarbetas. *Statskontoret* anför i anslutning härtill att det bör övervägas att knyta en rådgivande grupp till vägverket med

uppgift att svara för ett sådant utvecklingsarbete.

Vad gäller kommitténs allmänna överväganden om väghållningens regionalpolitiska roll har dessa mestadels inte föranlett några mer principiella invändningar eller kommentarer från remissinstansernas sida. Undantagen härifrån är landstingsförbundet och i viss mån några länsstyrelser. *Landstingsförbundet* menar att KLV helt undervärderat vägfrågornas regionalpolitiska betydelse och anser att en förnyad prövning i detta avseende behövs. *Länsstyrelsen i Stockholms län* påpekar att det regionalpolitiska begreppet successivt utvecklats och förändrats och att numera även inomregionala problem i regioner med i och för sig tillfredsställande utveckling totalt sett måste beaktas. *Länsstyrelserna* i bl. a. *Östergötlands*, *Västernorrlands*, *Jämtlands* och *Västerbottens län* framhåller allmänt den stora betydelse som ett väl fungerande vägnät har och att detta från regionalpolitisk synpunkt inte får underskattas. *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, som ansluter sig till kommitténs bedömning, påtalar de särskilda vägproblem som uppstår vid stora industripolitiska satsningar och menar att det därför är viktigt att även vägfrågorna bedöms i anslutning till sådana projekt. *Vägverket*, som likaledes ansluter sig till kommitténs bedömning, tillägger att fördelningspolitiska argument i framtiden måste få en allt större tyngd i vägplaneringen.

Det fåtal remissinstanser som uttalat sig om de särskilda undersökningarna om värderingen av trafikskärheten och restiden och om vad KLV anfört i anslutning härtill instämmer i kommitténs slutsatser. *Vägverket* och *trafiksäkerhetsverket* betonar att statsmakterna bör för att underlätta vägplaneringen uttala sig om eller fastställa värden på dessa faktorer. Inte heller KLV:s bedömning av tillämpningen och valet av kalkylränta har föranlett några avvikande meningar.

2.2.5 Framtida vägstandard

De översiktliga standardbedömningar som KLV utfört har behandlats av flertalet remissinstanser. I anslutning härtill har så gott som samtliga instanser pekat på det stora behovet av välgårdar och hävdade att nuvarande medelstillsättning är för låg för att kunna tillgodose dessa behov. Mot kommitténs principiella uppfattning att standarden måste avvägas mot bakgrund av bl. a. antaganden om den framtida resurstillgången har dock inga avgörande invändningar rests. Flera remissorgan, bl. a. *statskontoret*, framhåller i stället att införandet av en kapitalknapphetsfaktor enligt KLV:s modell kan ge underlag för bättre standardbedömningar. Enligt statskontoret har man i vägplaneringen tidigare utgått från mycket optimistiska föreställningar om den framtida resurstillsättningen, vilket stundtals resulterat i en för hög ambitionsnivå, främst vad gäller vägbredden. *RRV* understryker den viktiga roll som en så långt möjligt fullständig effektbeskrivning spelar för överväganden om vägstandard. De många invändningar som framförs av bl. a. *flertalet länsstyrelser* och *näringslivsorganisationer* går ut på att det är fel

att först bestämma resursramen och sedan se vilka behov man kan tillgodose. I stället bör utgångspunkten vara transportbehoven, varefter medel bör anvisas som täcker dessa. Inslutning härtill efterlyser några remissinstanser ett långsiktigt program för de framtida väginvesteringarna. Några remissinstanser är tveksamma till KLV:s bedömning av standardfrågorna av främst andra skäl. *Vägverket* menar att kommittén inte beaktar det från trafiksäkerhetssynpunkt viktiga samband som föreligger mellan linjeföring i plan och profil och framhåller att bedömningsunderlaget även i övrigt är mycket osäkert. Detta gäller särskilt vid så stora trafikvolymerna som det för vissa typsektioner enligt kommittén blir fråga om. Det måste vidare enligt *vägverket* beaktas att en väg som byggs med för dålig linjeföringsstandard blir både svår och dyrbar att åtgärda i framtiden. *Trafiksäkerhetsverket* anför att man från trafiksäkerhetssynpunkt endast kan acceptera standardförändringar om det kan påvisas att trafiksäkerheten därigenom inte totalt sett mera påtagligt försämras. *Vägverket* samt *länsstyrelsen i Västerbottens län jämte Skogsbrukets motortransportkommitté* framhåller bärighetens stora betydelse för vägstandarden.

3 Statens vägverks organisation

3.1 Nuvarande organisation

Statens vägverks nuvarande organisation infördes år 1967. Verkets uppgifter omfattar från denna tidpunkt väsentligen enbart frågor rörande vägväsendet. Sålunda är vägverkets huvuduppgifter att svara för den allmänna väghållningen som åligger staten samt handlägga ärenden avseende sådan väghållning som åligger kommuner samt ärenden rörande enskilda vägar, däribland ärenden rörande statsbidragsgivning till den kommunala och enskilda väghållningen. *Vägverket* deltar vidare i trafiksäkerhetsarbetet och i planering och utförande av beredskapsarbeten på vägar. Verket utövar även viss tillsyn över enskilda järnvägar, spårvägar och tunnelbanor.

Statens vägverk bedriver verksamheten uppdelad i central, regional och lokal organisation. Den centrala organisationen – centralförvaltningen – är för närvarande förlagd till Stockholm men skall i enlighet med riksdagsbeslut år 1973 omlokaliseras till Borlänge åren 1979–1980. Den regionala organisationen består av 24 vägförvaltningar – en i varje län –, 7 byggnadsdistrikt och 2 projekteringskontor. Chefen för resp. vägförvaltning – vägdirektören – och i vissa frågor även andra befattningshavare vid vägförvaltningen är föredragande i vägärenden vid länsstyrelsen. Den lokala organisationen utgörs av en driftorganisation med ca 280 arbetsområden underställda vägförvaltningarna och en byggnadsorganisation med ca 130 arbetsplatser underställda byggnadsdistrikten.

Vägverket leds av en styrelse och en verkschef, generaldirektören, som tillika är ordförande i styrelsen.

Huvuddragen i vägverkets nuvarande centrala och regionala organisation framgår av nedanstående organisationsschema.

De centrala uppgifterna vilka i första hand utgör funktioner för övergripande styrnings-, planerings- och utvecklingsverksamhet fördelas i stort på fem avdelningar enligt följande.

Driftavdelningen svarar för den allmänna väghållningen avseende statsvägnätet samt för handläggningen av frågor rörande statsbidragsberättigade enskilda vägar.

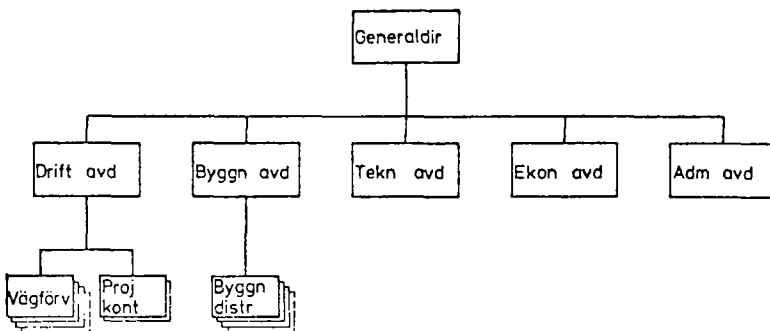
Byggnadsavdelningen svarar såsom verkets interna byggnadsentreprenör för utförande av arbeten i egen regi och på entreprenad.

Tekniska avdelningen svarar för översiktlig vägplanering, för utarbetandet av tekniska normer och anvisningar inom väg-, bro- och gatuområdet, för ärenden rörande väg- och gatuhållningen i kommuner som är egna väghållare och för ärenden rörande tunnelbanor. Tekniska avdelningen upprättar och granskar förslags- och konstruktionsritningar för broar m. m. samt utför arbeten inom fotogrammetri- och dataområdet. Avdelningen samordnar vidare verkets deltagande i samhällsplaneringen och utgör den samordnande enheten för verkets tekniska utvecklingsfrågor.

Ekonomiavdelningen utvecklar, följer upp och samordnar verkets ekonomifunktion och kamerala verksamhet samt samordnar inköps- och förrådsverksamheten.

Administrativa avdelningen utvecklar, följer upp och samordnar de företagsadministrativa frågorna som rör personal, juridik, organisation och information samt svarar för centralförvaltningens kontorservice. Administrativa avdelningen handlägger centralt skadereglerings- och marklösenfrågor.

Direkt underställd generaldirektören finns vidare en revisionssektion som svarar för den interna revisionen inom verket.



Statens vägverks nuvarande organisation

På den regionala nivån svarar vägförvaltningarna inom länen för den allmänna väghållningen avseende statsvägnätet samt handlägger ärenden och svarar för kontroll rörande statskommunala väg- och gatunätet samt rörande statsbidragsberättigade enskilda vägar. Byggnadsdistrikten svarar för byggnadsarbeten i egen regi eller på entreprenad. Projekteringskontoren utför projektering av vägobjekt på beställning av vägförvaltningarna.

3.2 Rapporten Vägverket 1980

I rapporten Vägverket 1980 redovisas den av vägverket i samarbete med statskontoret gjorda organisationsutredningen.

Rapporten behandlar inledningsvis de utvecklingstendenser i vägverkets omvärld samt verksamhets- och resursförändringar som dels har skett sedan den nuvarande organisationen infördes år 1967 dels kan förväntas i framtiden.

I fråga om utvecklingstendenser i vägverkets omvärld tar utredningen upp den ökade integreringen av olika samhällssektors planering. Utredningen konstaterar också att viljan till ett ökat politiskt inflytande på besluten gör sig alltmer gällande. Enligt utredningen måste vidare den ökade medvetenheten hos allmänheten i miljöfrågor – buller, luftföroreningar, ingrepp i naturen m. m. – också beaktas i väghållningsfrågor. Vad avser vägtrafikens utveckling räknar inte utredningen med några stora förändringar under den närmaste 10–15-årsperioden.

Beträffande verksamhets- och resursförändringar som har betydelse för vägverkets framtida inriktning konstaterar utredningen att de förväntade förändringarna i omvärlden kommer att ställa stora krav på planeringsfunktionen. Beskrivningar av olika alternativ och dess konsekvenser måste härvid kunna presenteras såväl i den fysiska som i den ekonomiska planeringen för att beslutsfattare på olika nivåer i samhället skall få nödvändigt beslutsunderlag. Utredningen anser därför att vägverkets kompetensuppbyggnad inom sin samhällssektor måste fortsätta samtidigt som kraven att – såväl centralt, regionalt som lokalt – samordna verksamheten med andra myndigheters verksamhet kommer att öka.

Utredningen anser vidare att de förväntningar på en ökande anslagstilldelning för väghållningen som rådde på 60-talet och som till stor del utgjorde underlaget för vägverkets nuvarande organisation – främst för byggnadsverksamheten – inte har infriats. Detta medför enligt utredningen ett minskat antal stora byggnadsprojekt medan en ökad andel förbättringsarbeten är att förvänta. Vägobjekt som blir aktuella genom sysselsättningspolitiska insatser kommer sannolikt till övervägande del att vara förbättringsarbeten och mindre ombyggnadsarbeten anser utredningen vidare. Förutom god projekteringsreserv kommer detta att ställa stora krav på flexibilitet beträffande vägverkets arbetsledningsresurser.

Beträffande driftverksamheten konstateras att denna på grund av sin stora

andel fasta kostnader är mycket känslig för variationer i medelstillsdelningen. Om medelstillsdelningen minskas medför kraven på oförändrad servicestandard att underhålls- och förbättringsarbeten får minskas.

Med utgångspunkt från omfattande intervjuer med anställda på olika nivåer inom vägverket har utredningen genomfört en problemanalys inom områdena produktions-, styr- och kunskapsuppbyggnadssystemen samt behovet av samlad ledning. Inom produktionsystemet har därvid behandlats samordningen mellan byggnads- och driftverksamhet samt mellan medelstillsdelning och resurssammansättning. Utredningen konstaterar att det helt övervägande behovet av resurssamordning är av detaljkarakter och därtill ofta så bundet till en viss tidpunkt att det bör lösas på lokal eller regional nivå. I detta sammanhang konstateras emellertid också att samverkan mellan angränsande vägförvaltningar inte är så väl utvecklad. Eftersom området för och kraven på resurssamordning mellan vägförvaltningar bedöms öka i framtiden anser utredningen det som angeläget att i en ny organisation för vägverket skapa former för en sådan samordning.

Att uppnå överensstämmelse mellan medelstillsdelning och resurssammansättning utgör enligt utredningen ett väsentligt problem som lett till att personalintensiva uppgifter tidvis måste prioriteras, vilket i sin tur medfört att andra från väghållningssynpunkt mer angelägna uppgifter inte kunnat utföras.

Beträffande möjligheten att dimensionera resurserna i underkant med hänsyn till ojämnheter i medelstillsdelningen, dvs. att förlita sig på lejda resurser för alla belastningar över en viss nivå, anser utredningen att en sådan avvägning mellan egna och lejda resurser endast delvis har att göra med organisationens utformning.

Utredningen diskuterar olika sätt att genom organisatoriska förändringar komma till rätta med den felaktiga resurssammansättningen. Ett sätt som utredningen diskuterar är att genom sammanslagning av enheter uppnå stordriftsfördelar. Utredningen konstaterar härvid att det för driftverksamheten vore optimalt med ca 16 regionala enheter. En sådan indelning finner utredningen emellertid inte praktiskt genomförbar med hänsyn till det samband som måste finnas mellan vägverkets regionala organisation och länsindelningen. För byggnadsverksamheten konstaterar utredningen att de nuvarande sju byggnadsdistrikten tillskapades mot bakgrund av en kontinuerligt ökande anslagstillsdelning. De nuvarande byggnadsdistrikten dimensionerades vid införandet för en byggnadsvolym av 50–60 milj. kr. vardera, vilket enligt utredningen motsvaras av det dubbla i dagens penningvärde. Med hänsyn till beräknad framtida omslutning bedömer utredningen det därför som önskvärt att få till stånd en organisatorisk förändring av den regionala byggnadsorganisationen. Det gäller i första hand de mest utsatta distrikten, nämligen övre norra och nordvästra.

Vad avser styrsystemet behandlar utredningen främst de olika styrande funktionerna inom vägverkets centralförvaltning och de instrument

som finns till förfogande. Ett ofta nämnt problem enligt utredningen är den organisatoriska splittringen av planeringsfunktionen med bl. a. statsvägar och statskommunvägar på olika avdelningar inom centralförvaltningen. Styrningen av byggandet anses fungera i stort sett bra. Driftstyrningen behöver förbättras, men detta anser utredningen endast delvis är ett organisatoriskt problem. I första hand behöver resurser avdelas för att skaffa bättre kunskaper, främst vad gäller effekten av olika driftåtgärder.

Beträffande kunskapsuppbyggnaden inom vägverket har utredningen funnit att utvecklingsfunktionen kritiseras för att vara splittrad inom centralförvaltningen. Utredningen delar emellertid inte utan vidare en sådan uppfattning utan anser att en uppdelning av ansvar för kortsiktig och långsiktig utredningsverksamhet i vissa fall är nödvändig för att uppnå eftersträfvade resultat. Utredningen anser det också önskvärt att successivt anpassa organisationen efter de önskemål om utveckling som anses mest angelägna.

Vad slutligen avser den samlade ledningen och integrationen av olika verksamhetsgrenar behandlar utredningen dels organisatoriska frågor inom centralförvaltningen, dels kommunikationsproblem mellan den centrala och regionala nivån. Ett dominerande problem är enligt utredningen den nuvarande driftavdelningens stora arbetsfält. Ökade krav har gjort det svårt för dess chef att hinna med alla funktioner inom avdelningens ansvarsområde, anser utredningen. Beträffande kontakterna mellan central och regional nivå konstaterar utredningen att det erfordras ett mer hanterbart forum för överläggningar mellan chefer på de två nivåerna. Utredningen anger i detta sammanhang olika principiella lösningar för att komma till rätta med detta senare problem. Ett sätt är enligt utredningen att förstärka formerna för erfarenhetsutbyte på regional nivå. Genom att olika frågor som annars skulle tagits upp med centralförvaltningen i stället kan diskuteras och bedömas inom ramen för en aktiv regional samverkansgrupp kan trycket på centralförvaltningen lätta något, anser utredningen.

En annan möjlighet enligt utredningen är att konstruera enheterna på centralförvaltningen så att kontakterna med vägförvaltningarna fördelas så jämnt som möjligt. Detta kan enligt utredningen ske på två sätt, dels genom en mer konsekvent funktionsindelning på centralförvaltningen där planeringskontakter och produktionstekniska kontakter handhas av olika enheter, dels genom att tillskapa enheter med större bredd än de nuvarande i huvudsak funktionella enheterna. Sådana enheter skulle kunna hantera en större del av kontakterna med vägförvaltningarna. En geografisk indelning av centralförvaltningens organisation tillgodoser detta önskemål, anser utredningen.

För att lösa de angivna problemen har utredningen diskuterat ett flertal alternativ för organisation av centralförvaltningen. I slutskedet har särskilt två förslag övervägts. Det ena bygger på att verksamheten centralt uppdelas på geografiska områden det andra på nuvarande funktio-

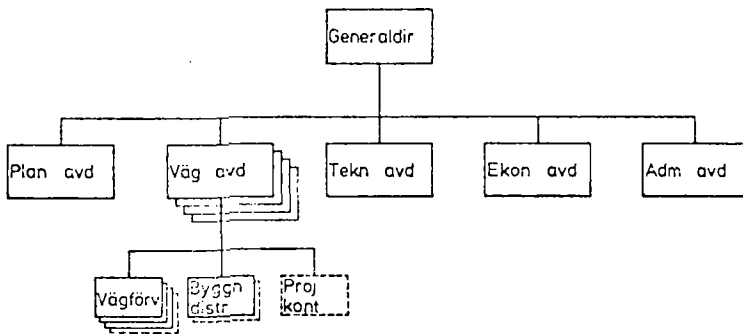
nella uppdelning.

Det förra alternativet innebär att centralförvaltningen organiseras i åtta avdelningar enligt en s. k. geografisk linje-stabsorganisation. Fyra vägavdelningar fungerar som linjeavdelningar med det samlade ansvaret för all planering och produktion inom var sin del av landet. Som stabsavdelningar fungerar en planeringsavdelning, en teknisk avdelning, en ekonomiavdelning och en administrativ avdelning.

Huvudtanken bakom alternativet är enligt utredningen att förbättra samarbetet mellan verkets olika enheter. Vägavdelningscheferna blir bärare av helhetsintressen mera än av funktionsintressen. Denna inriktning kommer även att prägla vägavdelningarnas övriga befattningshavare.

Inom planeringsavdelningen samlas de verksamheter som har att göra med den långsiktiga inriktningen av väghållningsåtgärderna. Tekniska avdelningen får en mer renodlad inriktning mot utveckling och teknisk produktion än i dagens organisation. Ekonomiavdelningen och administrativa avdelningen behåller i stort sina nuvarande uppgifter.

Organisationsförslaget framgår av nedanstående tablå.



Principförslag för geografisk linje-stabsorganisation.

Utredningens förslag innebär följande fördelning på de föreslagna avdelningarna av centralförvaltningens verksamhet.

Planeringsavdelningen är vägverkets huvudorgan för övergripande planering och fysisk vägplanering samt anger inriktning för väghållningsåtgärder beträffande såväl byggande som drift för statsvägar, statskommunvägar och statsbidragsberättigade enskilda vägar. Planeringsavdelningen svarar vidare för verkets krigs- och beredskapsplanering.

Vägavdelningarna svarar för operativ ledning och resurssamordning av de vägförvaltningar och byggnadsdistrikt samt ev. projekteringskontor som ligger inom det geografiska ansvarsområdet samt för att initiera administrativ utveckling, teknisk rationalisering etc. Vidare svarar vägavdelningarna för behovsinventering, långtidsplanering och budgetering av investeringar och driftåtgärder.

Tekniska avdelningen är verkets huvudorgan för teknisk forskning och utveckling inkl. produktionsteknisk utveckling inom de trafiktek-

niska, väggeometriska, byggnadstekniska och drifttekniska områdena. Vidare svarar tekniska avdelningen för central produktion inom tillhörande specialistfunktioner (t. ex. bro, data, fotogrammetri).

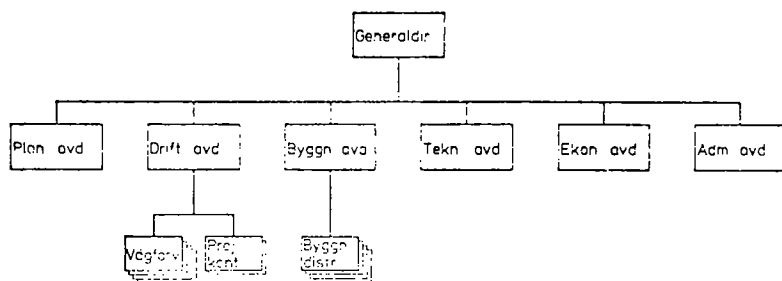
Ekonomiavdelningen svarar för företagsekonomiska frågor, inköps-, försäljnings- och förrådsfrågor samt utvecklar, följer upp och samordnar verkets ekonomifunktion liksom inköps- och förrådsfunktion.

Administrativa avdelningen utvecklar, följer upp och samordnar de företagsadministrativa frågorna, som rör personal, organisation och information. Administrativa avdelningen handlägger vidare frågor som rör företagshälsovården samt formerna för förvaltningsdemokratien i verket.

Förutom avdelningarna föreslås att även internrevisionen direkt underställs verkschefen.

Utredningens andra alternativ är i likhet med nuvarande förhållanden baserat på en funktionellt indelad organisation. Endast en ny avdelning, planeringsavdelningen, tillkommer. Driftavdelningen och byggnadsavdelningen förblir linjeavdelningar gentemot de regionala enheterna på samma sätt som i dagens organisation. Ett avsteg från den nuvarande linjestabsprincipen är dock att planeringsavdelningen får direktivrätt mot vägförvaltningarna i frågor som rör ekonomisk långtidsplanering. Genom att dessa frågor flyttas från driftavdelningen skapas enligt utredningen bättre balans mellan avdelningarna än i dag.

Organisationsförslaget framgår av nedanstående tablå.



Principförslag för funktionellt indelad organisation.

Utredningens förslag innebär följande fördelning på de föreslagna avdelningarna av centralförvaltningens verksamhet.

Planeringsavdelningen svarar för verkets övergripande planering, fysisk vägplanering och ekonomisk långtidsplanering (investering och drift) för statsvägar, statskommunvägar och statsbidragsberättigade enskilda vägar samt utveckling i anslutning till detta.

Driftavdelningen är den centrala linjeenheten för vägförvaltningar och projekteringskontor och svarar därvid för att givna kriterier, normer och anvisningar tillämpas samt för produktionsteknisk utveckling och rationalisering. Driftavdelningen utvecklar, följer upp och samordnar verkets drift-

och projekteringsverksamhet avseende statsvägar, granskar lokaliserings-, utrednings- och arbetsplaner avseende såväl stats- som statskommunvägar samt fördelar statsbidrag till sistnämnda. Driftavdelningen svarar vidare för den formella handläggningen av fastställelse- och förändringsärenden samt verkets krigs- och beredskapsplanering. I samarbete med byggnadsavdelningen skall driftavdelningen slutligen skapa former för samordning och samverkan mellan de regionala enheterna.

Byggnadsavdelningen är den centrala linjeenheten för byggnadsdistrikten och svarar därvid för att givna normer och anvisningar tillämpas samt för produktionsteknisk utveckling och rationalisering. Byggnadsavdelningen skall i samarbete med driftavdelningen skapa former för samordning och samverkan mellan de regionala enheterna.

Vad beträffar tekniska och administrativa avdelningarna samt ekonomiafdelningen föreligger ingen skillnad gentemot det geografiska linje-stabsalternativet.

Vid en jämförelse mellan alternativen för organisation av centralförvaltningen konstaterar utredningen att det geografiska linje-stabsalternativet ger möjlighet att lösa många av problemen i den nuvarande organisationen. Alternativet skapar enligt utredningen bättre förutsättningar för ledningen att göra samlade bedömningar av verksamheten, bättre möjligheter för samordning av produktionen och bättre möjligheter för en aktiv dialog mellan centrala och regionala organ. Nackdelen med alternativet anser utredningen är främst att organisationsförändringarna blir av relativt stor omfattning.

De mer begränsade organisatoriska förändringarna som det funktionellt baserade alternativet innebär anser utredningen vara en fördel inför centralförvaltningens förestående omlokalisering till Borlänge. Detta alternativ medger också enligt utredningen bättre förutsättningar än i dag att åstadkomma långsiktiga och övergripande avvägningar av vilka väghållningsåtgärder som är mest effektiva. Alternativet innebär också att en ökad satsning kan göras på driftstyrning och driftutveckling. Nackdelen med alternativet är enligt utredningen att styrningen av vägförvaltningarna blir något oklar samt att organisationen blir funktionsinriktad, vilket kan medföra revirtänkande och sämre möjligheter för helhetsbedömningar.

I de utredningsdirektiv som låg till grund för organisationsöversynen angavs att en reell minskning av personalantalet vid centralförvaltningen med 5 % borde eftersträvas. För båda de framlagda organisationsalternativen räknar utredningen emellertid med ett personalbehov för centralförvaltningen som i stort motsvarar dagens organisation. Utredningen har härvid undersökt möjligheterna att decentralisera några väsentliga delar av centralförvaltningens nuvarande verksamheter, men inte funnit detta lämpligt. Följaktligen har de bedömningar som utredningen gjort avseende personalbehovet inom respektive avdelning baserats på en för hela centralförvaltningen oförändrad personalstyrka.

Efter analys av problemen på *regional nivå* har utredningen ansett att nuvarande organisation av vägförvaltningar och projekteringskontor bör förbli oförändrad, medan vissa justeringar bör göras för byggnadsdistrikten, närmast som en konsekvens av vikande medelstildelning för vägbyggandet. Nordvästra byggnadsdistriktet bör enligt utredningen uppdelas på så sätt, att Värmlands och Örebro län överförs till västra och Kopparbergs län till nedre norra byggnadsdistriktet. Vägbyggandet i övre norra byggnadsdistriktet, som omfattar Norrbottens och Västerbottens län, bör samordnas med vägförvaltningarna i respektive län.

Den föreslagna förändringen av byggnadsverksamhetens regionala organisation har enligt utredningen skett under hänsynstagande främst till storleken av de administrativa kostnaderna, de stora geografiska avstånden samt möjligheterna till ett högt och jämnt utnyttjande av produktionsresurserna.

3.3 Vägverkets hemställan

Med utgångspunkt från utredningsarbetet samt den remissbehandling som skett av detta inom vägverkets enheter och av berörda fackliga organisationer har vägverket hemställt att organisationen vid verkets centralförvaltning ändras i enlighet med det av utredningen framlagda funktionella organisationsalternativet. Som främsta skäl för detta anför vägverket att det inte, med hänsyn till de stora omställningar som den beslutade flyttningen till Borlänge medför, är möjligt att göra en så radikal förändring som en övergång till den av utredningen framlagda geografiska linje-stabsorganisationen skulle innebära. Denna uppfattning, framhåller vägverket, delas av remissinstanserna.

Beträffande den regionala organisationen anser vägverket efter att ha tagit del av remissyttrandena att nordvästra byggnadsdistriktet bör vara kvar men att, på grund av den förväntade minskningen av vägbyggnadsverksamheten i Norrbottens län under 1980-talet, det finns vissa skäl för en organisatorisk samordning av denna med vägförvaltningen i länet. Detta ger enligt vägverket möjlighet att antingen göra på likartat sätt när det gäller Västerbottens län eller alternativt överföra vägbyggandet i detta län till nedre norra byggnadsdistriktet.

Då detta alternativ inte övervägts av utredningen och remissinstanserna i den interna remissbehandlingen därför inte haft tillfälle att ta ställning till möjligheten att överföra vägbyggandet i Västerbottens län till nedre norra byggnadsdistriktet, anser vägverket att frågan om den framtida organisationen för vägbyggnadsverksamheten i Norrbottens och Västerbottens län bör ytterligare studeras i samverkan med personalorganisationerna. Vägverket föreslår således i nuläget inte någon organisatorisk förändring på regional nivå utan vill först i samverkan med personalorganisationerna ytterligare studera möjliga organisationsformer för den framtida vägbygg-

nadsverksamheten i Norrbottens och Västerbottens län. Vägverket hemställer att efter anmälan till regeringen få vidta de åtgärder som en fortsatt utredning i detta avseende kan komma fram till.

Statskontoret har till vägverkets hemställan fogat ett samrådsyttrande. I yttrandet framhåller statskontoret att den underliggande utredningen har visat att det finns starka motiv för en ändring av vägverkets organisation. Med hänsyn till de stora påfrestningar som vägverkets flyttning till Borlänge förväntas leda till delar statskontoret vägverkets uppfattning att det funktionella organisationsalternativet bör genomföras vid centralförvaltningen. Statskontoret menar, att redan detta alternativ innebär en märkbar förbättring i förhållande till nuläget. Statskontoret anser emellertid att organisationsfrågan bör tas upp till förnyad prövning efter det att vägverket flyttat till Borlänge, varvid de organisatoriska idéer som det regionala linje-stabsalternativet baseras på bör tas till vara och vidareutvecklas.

Beträffande den regionala organisationen anser statskontoret att byggnadsverksamheten i Norrbottens län bör inordnas i vägförvaltningen i länet och att byggnadsverksamheten i Västerbottens län förs in i det nedre norra byggnadsdistriktet.

3.4 Remissyttrandena

Den strävan som kännetecknar båda de av utredningen framtagna organisationsalternativen, nämligen att få den centrala långsiktiga planeringsfunktionen samlad till en avdelning finner flera remissinstanser riktig. Sålunda bedömer *länsstyrelsen i Värmlands län* samt *decentraliseringsutredningen* det som värdefullt att prioritering av olika objekt när det gäller både statsvägar, statskommunvägar och statsbidragsberättigade enskilda vägar kan ske i ett sammanhang. Decentraliseringsutredningen har också dels i sin rapport från juni 1976 om ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen, dels i sitt betänkande från maj 1977 om samordnad regional vägplanering behandlat samordningen mellan olika delar av den ekonomiska planeringen. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser det vara en påtaglig fördel att de för verksamheten väsentliga, planerade uppgifterna förs samman till en särskild planeringsavdelning. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* ser mycket positivt på en samlad planeringsfunktion. Detta skulle enligt länsstyrelsen medföra bättre förutsättningar än i dag för avvägningar av vilka väghållningsåtgärder som är de mest effektiva. Länsstyrelsen anser vidare att tillkomsten av en planeringsavdelning kan förväntas förbättra samordningen mellan vägplaneringen och de regionalpolitiska målsättningarna. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att länsstyrelsen och länets kommuner har upplevt det som besvärande att handläggning av långtidsplanläggning och flerårsplaner skett vid olika huvudavdelningar inom vägverket. Genom att sammanföra handläggningen av samtliga frågor kring långtidsplanering och flerårsplanering för investering och drift av statsvägar, statskommunalvägar

och statsbidragsberättigade enskilda vägar till en planeringsavdelning tillskapas ett inom vägverkets centralförvaltning samordnande organ för dessa ärenden.

Det av vägverket förordade funktionella organisationsalternativet tillstyrks uttryckligen eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Sålunda menar t.ex. *riksrevisionsverket* att det organisationsförslag som baserats på en regional linje-stabsprincip kan komma att leda till att väghållningen utförs på skilda sätt i olika delar av landet. Ett sådant organisationsförslag synes också enligt riksrevisionsverket leda till att forsknings- och utvecklingsinsatserna blir motsägelsefulla och svåra att samordna och styra. *Centralorganisationen SACO/SR* framhåller att en regional linje-stabsorganisation kommer att verka försvagande på vägverket i dess kontakter med myndigheter, entreprenörer etc. samt menar vidare att det av vägverket föreslagna organisationsalternativet bygger på en organisationsidé som är väl beprövad och som hittills fungerat väl inom vägverket. Därmed synes detta organisationsalternativ i motsats till det regionala linje-stabsalternativet vara praktiskt genomförbart i god tid före vägverkets omlokalisering till Borlänge.

En regional linje-stabsorganisation för vägverkets centralförvaltning förordas av länsstyrelserna i Västernorrlands och Västerbottens län. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* menar att detta organisationsalternativ ger bättre förutsättningar att göra samlade bedömningar av verksamheter samt underlättar en samordnad produktion och en aktiv dialog mellan central och regional nivå. I likhet med *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser länsstyrelsen i Västerbottens län vidare att en regional linje-stabsorganisation ger större möjligheter till decentralisering av den centrala verksamheten, varvid länsstyrelsen i Västerbottens län anser att ett första steg kan vara att förlägga de i organisationsalternativet föreslagna vägavdelningarna till orter i respektive geografiska område. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* tillstyrker en regional linje-stabsorganisation såvida inte vägverkets regionala organisation utformas på ett sätt som ökar samordningen på länsnivå. Om detta skulle bli fallet tillstyrker länsstyrelsen det av vägverket förordade funktionella organisationsalternativet. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att de organisatoriska idéer som ligger till grund för en regional linje-stabsorganisation bör kunna tas till vara och vidareutvecklas när organisationen fortsättningsvis skall övervägas.

Landstingsförbundet och *Svenska kommunförbundet* framhåller att en regional linje-stabsorganisation försämrar möjligheterna att decentralisera beslutsfunktioner till vägförvaltningarna. *Kommunförbundet* menar vidare att en sådan organisation också försämrar möjligheterna att skapa en önskvärd sammanhållen enhet på central nivå för frågor avseende statskommunvägar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* uttalar sin tveksamhet mot en regional linje-stabsorganisation då en sådan enligt länsstyrelsen kan få formen av att mellan den centrala verksamheten och den regionala

enheten tillskapas ytterligare ett mellanled, vilket icke är önskvärt med hänsyn till samspelet länsstyrelse – central verksamhetsmyndighet – regering.

Den av utredningen diskuterade regionala organisationen som helhet tas i remissyttrandena upp endast av länsstyrelserna i Stockholms och Östergötlands län, landstingsförbundet och kommunförbundet. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* anför att utredningen inte på ett tillfredsställande sätt analyserat vägverkets regionala organisation och ställer sig därmed inte bakom förslaget till regional organisation. Länsstyrelsen menar att utredningen arbetat utifrån alltför snäva väg- och produktionstekniska utgångspunkter varvid vägfrågornas regionala betydelse inte har belysts. *Landstingsförbundet* saknar en närmare redovisning av relationerna mellan vägverket och regionala och lokala organ. Härmed har perspektivet enligt landstingsförbundet alltför hårt inriktats mot centralförvaltningens organisation och därmed konserverat centralförvaltningens detaljstyrning av vägförvaltningarna. *Länsstyrelsen i Stockholms län* och *kommunförbundet* anför liknande synpunkter varvid kommunförbundet bl. a. framhåller att utredningen inte beaktat den samordning mellan kommuner och vägverk som borde vara möjlig på bl. a. projekteringssidan.

Remissinstansernas synpunkter på den regionala organisationen berör annars huvudsakligen den i utredningen diskuterade förändringen av byggnadsorganisationen.

Utredningens förslag att övre norra byggnadsdistriktet skall utgå ur vägverkets organisation och huvuddelen av dess byggnadsverksamhet överförs till vägförvaltningarna i Västerbottens och Norrbottens län har tagits upp av bl. a. *länsstyrelserna i Västerbottens och Norrbottens län*. Länsstyrelsen i Västerbottens län menar att ett samutnyttjande av resurserna för underhålls- och byggnadsverksamheten motiverar att vägbyggandet samordnas med vägförvaltningarna. En eventuell sammanslagning av byggnadsverksamheten i Västerbottens län med nedre norra byggnadsdistriktet, vilket diskuterats i vägverkets hemställan skulle enligt länsstyrelsen leda till stora problem på grund av de stora geografiska avstånden. Länsstyrelsen menar i stället att en sammanläggning med vägförvaltningen skulle medföra en väl sammanhållen länsenhet för planering, byggande och underhåll. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att såväl speciella geografiska förhållanden som totalförsvarssynpunkter talar för att återstående byggnadsenheter vid en förändring av övre norra byggnadsdistriktet bör anknytas till respektive vägförvaltning i såväl Västerbottens som Norrbottens län. Under förutsättning att nuvarande minskning av vägbyggnadsverksamheten i Västerbottens och Norrbottens län blir bestående uttalar sig också TCO-S för en samordning av vägbyggnadsverksamheten med respektive läns vägförvaltning. Ett överförande av byggnadsverksamheten i Västerbottens län till nedre norra byggnadsdistriktet leder enligt TCO-S till alltför långa avstånd för berörd personal samt att en betydande omflyttning av personal kommer att ske. SACO/SR menar i likhet med TCO-S att någon förändring

av den regionala organisationen inte f. n. bör ske. SACO/SR framhåller därvid att byggnadsdistriktet hittills väl anpassat sin regionala organisation till en vikande medelstillsdelning och anser att en ytterligare anpassning är möjlig.

4 Decentraliseringsutredningens betänkande Samordnad regional vägplanering

Decentraliseringsutredningen, som har i uppdrag att göra en samlad bedömning av de olika aspekterna på decentraliseringsfrågan, har i sitt delbetänkande Samordnad regional vägplanering (Ds Kn 1977:2) redovisat resultaten av utredningens överväganden när det gäller samordningen i den fysiska och ekonomiska vägplaneringen på regional nivå. Utredningen har i en tidigare rapport, vilken avgavs som remissyttrande över betänkandet Vägplanering, föreslagit vissa förändringar i vägplaneringssystemet. Betänkandet Samordnad regional vägplanering innehåller en komplettering av tidigare förslag samt utredningens bedömningar av motiven och förutsättningarna för att förändra själva planeringsorganisationen.

I sina överväganden och förslag specificerar utredningen inledningsvis allmänna krav på ett system för en samordnad vägplanering på regional nivå. Sälunda anser utredningen att ett sådant system måste utformas så att investeringsresurserna tillvaratas effektivt, så att det blir administrativt enkelt samt så att resultaten för olika län blir jämförbara. Utformningen av planeringssystemet skall vidare enligt utredningen ge alla i planeringen deltagande organ på regional och lokal nivå reella möjligheter att påverka vägplaneringen. Detta krav är nära förenat med strävandena efter större inflytande för de förtroendevalda.

De nuvarande formerna för den fysiska och ekonomiska vägplaneringen och den nuvarande organisationen tillgodoser inte enligt utredningen de nämnda kraven på en samordnad vägplanering. Den ökade samordningen och det förbättrade politiska inflytande som krävs i den regionala vägplaneringen anser utredningen kan åstadkommas bl. a. genom att förbättra själva handläggningsformerna i planeringen samt genom organisatoriska förändringar innebärande att arbetsuppgifter och planeringsresurser för beredning av ärenden flyttas från ett organ till ett annat. Utredningen anser att handläggningsformerna under alla förhållanden behöver utvecklas.

Vad avser handläggningsformerna för den av KLV föreslagna perspektivplaneringen delar decentraliseringsutredningen i allt väsentligt KLV:s förslag. Utredningen framhåller emellertid att det är svårt att mer utförligt diskutera beredningstekniken och redovisningsformerna innan perspektivplaneringen konkretiseras i detaljerna.

Utredningen framhåller att den regionala trafikplaneringen skall vara

ramen och perspektivplaneringen med dess redovisning av vägbyggnadsbehoven det konkreta underlaget för den ekonomiska vägplaneringen eller prioriteringen av vägobjekten. Redan i sin inledande rapport har utredningen föreslagit att prioriteringen av vägobjekt fortsättningsvis skall ske i en enda planeringsomgång. Det nuvarande systemet med långtidsplaner samt flerårs- och fördelningsplaner för statsvägar respektive statskommunvägar föreslår utredningen därför ersättas av en prioritering enbart i långtidsplanens form, men liksom hittills med uppdelning mellan statsvägar och statskommunvägar.

Långtidsplanerna skall enligt utredningens förslag även i fortsättningen omfatta en 10-årsperiod. Detaljeringsgraden i prioriteringen förutsätts emellertid kunna variera mellan olika delperioder inom det redovisade tidsperspektivet, bl. a. med hänsyn till svårigheterna att för hela perioden ange vägbyggandets totala omfattning. Utredningen har föreslagit att fördelningen av ansvaret för planfastställelsen mellan länsstyrelsen och vägverket skall spegla uppdelningen i statsvägar med intresse från riksplaneringssynpunkt och vägar som det i huvudsak enbart från regional synpunkt finns ett intresse att nyinvestera i eller att förbättra. Uppdelningen kan enligt utredningen göras t. ex. med utgångspunkt i den regionala trafikplaneringens analys av de olika vägarnas funktioner. Utredningen anser inte att det finns förutsättningar att låta länsstyrelserna fastställa långtidsplaner för de statliga riksvägar som har en interregional betydelse. En noggrann prioritering för dessa senare objekt kräver en överblick över trafikbehov och trafikutveckling på längre sträckor. En sådan överblick fördras också för beslut om bidrag till investeringar i statskommunala vägar. Det är enligt utredningen naturligt att avgörandena för båda dessa typer av ärenden sker på central nivå eftersom en decentralisering av samtliga befogenheter att fastställa den ekonomiska planeringen skulle fordra omfattande samordningsinsatser mellan länen. Utredningen föreslår dock att länsstyrelsen både upprättar förslag och fastställer långtidsplan för statsvägar på det regionala vägnätet.

Utredningen anser vidare att nya redovisningsformer i prioriteringen skall göra det möjligt att i den slutliga avvägningen ta hänsyn till de effekter av olika objekt som redovisats av planeringsorganen från deras skilda utgångspunkter. En större öppenhet i planeringen skall vidare öka förståelsen för motiven i de slutliga bedömningarna hos de deltagande organen.

Utredningen behandlar också långtidsplaneringens tidscykel och anser att tidskraven i prioriteringen närmare bör prövas av vägverket i samråd med kommuner och länsorgan. I detta sammanhang bör möjligheterna att utsträcka nuvarande revideringsintervall på tre till fem år prövas. Med en sådan förlängning skulle man enligt utredningen förbättra möjligheterna till en samordning med t. ex. länsplanering. I likhet med vad som beslutas för den regionalpolitiska länsplaneringen skulle ett längre uppehåll mellan fullständiga genomgångar av långtidsplanerna skapa utrymme för en mellan revideringstillfällena i enkla former genomförd översyn av förutsätt-

ningarna för den ekonomiska vägplaneringen. Härvid skulle enligt utredningen sambandet mellan länsplaneringen och vägplaneringen förstärkas. Utredningen framhåller emellertid också att praktiska skäl talar mot en med övrig planering parallell vägplanering. Sålunda är kartläggningar, överväganden och utformning av förslag för samtliga aktuella planeringsformer mycket arbetskrävande. En alltför stor koncentration i tiden medför menar utredningen en belastning på planeringsorganisationen som antingen ökar anspråken på personal eller reducerar möjligheterna att utföra planeringsuppgifterna på ett tillfredsställande sätt.

I syfte att förbättra samordningen i den ekonomiska planeringen mellan statsvägar och statskommunvägar har utredningen övervägt olika förslag till att åstadkomma en sådan samordning. Utredningen har därvid stannat för ett förslag som innebär att statsvägar och statskommunvägar liksom hittills bör redovisas i två olika planeringsdokument, men att planeringen för de två vägkategorierna sker i tiden parallellt.

Beträffande den fysiska vägplaneringen framhåller utredningen att den översiktliga fysiska vägplaneringen redan på ett tidigt stadium måste vara väl koordinerad med innehållet i respektive kommuns marköverväganden. I sin tidigare rapport föreslog utredningen att – för att förenkla det nuvarande fysiska vägplaneringssystemet – alla översiktliga överväganden i projekteringsssammanhang skulle ske inom ramen för ett enda planeringsinstrument. Sålunda menade utredningen att begreppet lokaliseringsplan för de statliga vägarna borde bibehållas för samtliga översiktliga bedömningar som redovisas före arbetsplanestadiet. Utredningen framhöll att det kunde finnas motiv att tala om en förberedande och en slutlig lokaliseringsplan. I sina fortsatta överväganden har utredningen kommit fram till att den förberedande lokaliseringsplanen för statliga vägobjekt skall antas genom beslut i länsstyrelsens styrelse efter samråd med kommun och vägverkets centralförvaltning.

Vad avser detaljprojekteringen av statsvägar föreslår utredningen att länsstyrelsen ges befogenheter att fastställa arbetsplan vad avser investeringar på det regionala vägnätet samt mindre ombyggnads- och förbättringsarbeten även inom riksvägnätet. Om erfarenheten av fastställelseprövning på regional nivå visar att detta bl. a. med hänsyn till kraven på likformighet i bedömningarna kan ske utan olägenheter bör även enligt utredningen beslut om arbetsplaner avseende det interregionala vägnätet i ett nästa steg överföras till länsstyrelserna. En utökning av de regionala organens beslutanderätt skulle, tillsammans med övriga i betänkandet redovisade åtgärder, utvidga länsstyrelsens och dess förtroendemannastyrelses ansvar och öka intresset för den ekonomiska och fysiska vägplaneringen på regional nivå. För det statskommunala vägnätet anser utredningen att en utveckling och systematisering av formerna för det tekniska samrådet mellan kommunerna och vägförvaltningen på sikt kommer att möjliggöra ett avskaffande av den i

dag förekommande detaljerade centrala granskningen av byggnadshandlingar.

Utredningen anser vidare att projektering av vägobjekt i en turordning som väsentligt avviker från långtidsplanens prioritering eller som inte redovisas i gällande långtidsplan skall påbörjas efter samråd mellan vägförvaltningen och länsstyrelsen. Länsstyrelsen bör också ha möjligheter att aktualisera projektering av vägobjekt som inte redovisas i långtidsplanen.

I fråga om handläggningen av beslut om beredskapsarbeten på vägar anser utredningen att länsstyrelsen skall bli en mer aktiv part i det slutliga valet mellan olika objekt. Beslut om igångsättning av beredskapsarbeten inom vägsektorn föreslås därför fattas av vägverket och arbetsmarknadsverket i samråd med länsstyrelse.

I avsikt att utveckla de sektorsövergripande intressenas inflytande i vägplaneringen har utredningen övervägt olika modeller för en omorganisation av vägplaneringsverksamheten på regional nivå. I ett slutskede har utredningen därvid diskuterat dels ett förslag innebärande att en fast beredningsgrupp för handläggning av vägplaneringsärenden inrättas, dels en överflyttning, helt eller delvis, av uppgifter och resurser från vägförvaltningarnas planeringskontor till länsstyrelserna. Det senare alternativet skulle enligt utredningen förbättra möjligheterna att samordna beredningen av vägplaneringsärenden med beredningen av andra ärenden i länsstyrelsen. Utredningen framhåller emellertid att detta alternativ också innebär flera nackdelar. Bland annat pekar utredningen på det kunskaps- och erfarenhetssamband som finns mellan väghållningens olika delar, planering, byggande och drift. En överföring av vägförvaltningarnas planeringskontor till länsstyrelserna skulle innebära att återföringen av fakta och kunskaper från byggandet och driften till planeringen försvårades. Utredningen befarar också att en sådan lösning skulle få negativa konsekvenser för personalrekryteringen i och med att det inte skulle bli lika naturligt som för närvarande för personalen att växla mellan uppgifter inom planeringen, byggandet och driften. Enligt utredningen krävs därför ett starkt behov av ökad samordning i den övergripande samhällsplaneringen som motiv för att lösgöra planeringskontoret från vägförvaltningarna. Utredningen anser att det nödvändiga samrådet i beredningen av vägplaneringen kan åstadkommas om samarbetet formaliseras genom att i samtliga län inrätta en fast gemensam beredningsgrupp sammansatt av företrädare för de främsta planeringsorganen. En sådan lösning, framhåller utredningen, har de flesta av den mer genomgripande omorganisationens fördelar men inga av dess nackdelar. Inrättandet av en fast beredningsgrupp innebär enligt utredningen en bibehållen handlingsfrihet i framtiden samtidigt som man under tiden skapar förutsättningar för en enkel men slagkraftig samordning i planeringsfrågor. Utredningen påpekar att skulle det visa sig att ett formaliserat samråd med fast beredningsgrupp inte ger de effekter det finns anledning att kräva, en mer genomgripande omorganisation kan övervägas på nytt.

Beträffande länsvägsnämndernas roll i vägplanerings-sammanhang konstaterar utredningen att dessa före ombildningen år 1971 spelade en större roll än för närvarande eftersom ledamöterna tidigare representerade de lokala vägnämnderna som för en eller flera kommuner skulle tillvarata de olika områdenas vägentressen. Dessutom hade länsstyrelserna vid den tidpunkten ännu inte fått sin beslutande förtroendemanna-styrelse. Länsvägsnämnden var därigenom menar utredningen ett naturligt forum på länsnivå för avvägningen om resursfördelning och om vägarnas utformning.

Utredningen anger att erfarenheterna av länsvägsnämndernas arbete växlar mellan länen beroende på hur nämnderna är sammansatta. Saknar flertalet av de förtroendevalda praktisk erfarenhet av annan planeringsverksamhet reduceras sannolikt nyttan av nämndens bedömningar och ställningstaganden. Utredningen konstaterar att nämndernas sammansättning varierar ganska väsentligt mellan länen.

Utredningen framhåller att även om formerna för den ekonomiska och fysiska vägplaneringen förbättras t. ex. i överensstämmelse med KLV:s och utredningens egna förslag, är det inte säkert att den rådgivande politiska funktionen på länsnivå i allmänhet tillför prövningen av vägärendena några nya väsentliga element. Enligt utredningen penetrerar kommunerna frågorna på ett ingående sätt, inte minst när det gäller prioriteringen av projekteringen.

Övergripande länsvisa bedömningar sker i länsstyrelsens styrelse. De kompletterande bedömningar som fördras i beredningen av ärendena kräver menar utredningen under alla förhållanden omfattande kontakter mellan de ansvariga planeringsorganen och övriga intressenter i vägplaneringen. Genom inrättande av fasta beredningsgrupper på länsnivå får man enligt utredningen ett naturligt forum för gemensamma överväganden. Direktkontakter mellan länsstyrelsens styrelse och planeringsintressenterna kan också bidra till att utveckla den nödvändiga dialogen. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att länsvägsnämnderna avskaffas. Ett sådant förslag, framhåller utredningen, förutsätter att ärenden av betydelse om indragning av väg eller intagning av väg till allmänt underhåll fortsättningsvis avgörs i länsstyrelsens styrelse.

I fråga om genomförandet av utredningens förslag hänvisar utredningen till att förberedelser pågår för en ny planeringsomgång där de nya långtidsplanerna kommer att avse tioårsperioden 1979–1988. Utredningen föreslår att den del av förslagen som inte är beroende av väsentligt förändrade rutiner i prioriteringen genomförs senast den 1 januari 1978.

5 Föredraganden

5.1 Inledning

Statens vägverk fick sin nuvarande organisation för ca tio år sedan – den 1 juli 1967 – genom en ombildning av dåvarande väg- och vattenbyggnadsverket, i vilket ingick väg- och vattenbyggnadsstyrelsen som centralt organ och vägförvaltningar i vardera av de 24 länen som regionala organ (prop. 1966:129, SU 1966:152, rskr 1966:361).

Som följd bl. a. av de ändrade krav som successivt har kommit att ställas på vägverket tog verket för några år sedan initiativ till en översyn av sin organisation. En sådan bedömdes också angelägen med hänsyn till den av riksdagen beslutade omlokaliseringen av verket till Borlänge.

Översynen har nu utförts i samarbete med statskontoret och har resulterat i en hemställan till regeringen där verket begär att vissa kompletteringar och förändringar görs i den nuvarande organisationen.

Under senare år har den framtida vägplaneringen och vägpolitiken utretts intensivt. Ett av syftena med detta arbete har varit att nå en bättre samordning mellan vägplanering och övrig samhällsplanering. 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 min bedömning bör statsmakterna inte behandla vägverkets organisation utan att också ta ställning till de två betänkandena. Jag avser därför att behandla dem innan jag redovisar min syn på vägverkets framtida organisation. Det allmänna ekonomiska läget har emellertid gjort det svårt att göra mera långsiktiga bedömningar av den svenska ekonomins utveckling, och det är därför olämpligt att nu fatta mer långtgående beslut om den långsiktiga vägpolitiken.

Inledningsvis kommer jag att beröra vägfrågornas behandling i riksdagen under senare år. Jag kommer därefter att behandla KLV:s och decentraliseringsutredningens betänkanden och slutligen förslaget till ändring av vägverkets organisation. Med hänsyn till att decentraliseringsutredningens betänkande avgavs i maj i år har en fullständig beredning av dess förslag inte skett. Jag avser därför att vid ett senare tillfälle föreslå hur regeringen bör ta ställning till de förslag i utredningens betänkande som inte behandlas nu.

5.2 Tidigare behandling av vissa vägplaneringsfrågor

Senast riksdagen behandlade de allmänna riktlinjerna för inriktningen av den långsiktiga vägplaneringen var år 1972. I 1972 års statsverksproposition (prop. 1972:1 bil. 8 s. 74 ff) redovisade den dåvarande regeringen sina beslut i anledning av vägplaneutredningens betänkande (SOU 1969:56–57) Vägplan 1970. Direktiven till denna utredning präglades av den mycket expansiva syn på det framtida vägbyggandet som rådde i mitten av 1960-talet. Utredningen

skulle således analysera konsekvenserna av en ökning av väganlagen med 4 resp. 7 1/2 % årlig ökning i fasta priser. Utredningen förordade det högsta alternativet.

I 1972 års statsverksproposition uttalade departementschefen att den pågående trafik- och samhällsutvecklingen liksom dittills skulle komma att kräva betydande insatser på vägområdet. Insatserna bedömdes dock inte kunna få den omfattning som vägplaneutredningen föreslagit. Departementschefen framhöll att det inte var möjligt att göra några uttalanden om storleken av de anslag som på viss sikt kunde komma att utgå. Bortsett från osäkerheten i prognoserna beträffande omfattningen och inriktningen av den fortsatta efterfrågan på vägtjänster, liksom från de begränsningar som kännetecknade planerings- och kalkylmodellen var det angeläget att statsmakterna successivt kunde pröva vägutgifterna med hänsyn till det totalt tillgängliga resursutrymmet och till de krav som andra samhällssektorer ställde.

Vad gäller den fortsatta vägplaneringen förutsattes att den kalkylmodell som vägverket använt vid planeringen skulle ses över. Ett utvecklingsarbete skulle därvid bedrivas för att få fram ett underlag, som gjorde det möjligt att på ett bättre sätt bestämma den vikt, som rimligen borde ges vissa av de i kalkylmodellen ingående komponenterna, bl. a. trafikanternas tidskostnad och trafikolyckskostnaden.

Utvecklingsarbetet borde emellertid vidgas. Den av vägverket använda kalkylmodellen angavs sålunda i första hand vara ett hjälpmedel för att bestämma de trafikekonomiska vinsterna. I det fortsatta mera långsiktiga utvecklingsarbetet borde man sträva efter att väga in olika samhällsekonomiska effekter, vilka inte rymdes inom modellen. Behovet av detta angavs öka med de vidgade regional- och näringspolitiska aspekter, som läggs på samhällets investeringar. Det mera konkreta utredningsarbetet i detta avseende skulle utföras av en särskild kommitté.

Riksdagen godtog regeringens ställningstagande att synen på vägplaneringen måste vidgas så att man i vägplaneringen bättre väger in övriga samhällsliga målsättningar såsom de regionalpolitiska. Trafikutskottet underströk vid sin behandling av förslaget 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 måste beaktas och hänsyn tas även till trafiksäkerhet och miljö. De resurser som avsätts för vägändamål borde 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.

För att ta fram underlaget för de fortsatta ställningstagandena inom vägplaneringen tillsattes kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, som i oktober 1975 avlämnade betänkandet Vägplanering. Betänkandet har remissbehandlat.

Innan jag närmare går in på kommitténs förslag vill jag nämna att den framtida vägplaneringen även behandlats i andra sammanhang. Jag tänker därvid på länsberedningen som i sitt betänkande (SOU 1974:84) Stat och kommun i samverkan gjort en sammanfattande bedömning av den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation. Övervägandena innefattade även principiella frågor om lämplig decentralisering inom den statliga förvaltningen. Länsberedningen angav därvid att ytterligare uppgifter inom bl. a. vägplaneringen borde kunna anförtros länsmyndigheterna. Länsberedningen fann vidare att vägförvaltningen även i fortsättningen borde vara frittstående från länsstyrelsen.

I ställningstagandena till länsberedningens förslag i prop. 1975/76:168 om vissa frågor rörande den regionala samhällsförvaltningens uppgifter och organisation anförde föredraganden att olika synpunkter kunde läggas på frågan om den personal i vägförvaltningen som sysselsätts med vägplanering borde tillhöra länsstyrelsens planeringsavdelning. Föredraganden erinrade om att decentraliseringsutredningen, som i enlighet med länsberedningens förslag tillkallats för att göra en samlad bedömning av de olika aspekterna på frågan om decentralisering, utreder bl. a. vägplaneringen. Det framstod som naturligt att utredningen när den behandlade vägplaneringen även övervägde på vad sätt en närmare samordning i verksamheten skulle kunna ske mellan länsstyrelsen och vägverkets regionala organ.

Decentraliseringsutredningen har redovisat vissa bedömningar i fråga om vägplaneringen i ett utförligt remissyttrande över KLV:s betänkande Vägplanering. Remissyttrandet, vars innehåll redovisats bland övriga remissyttrandena, har lämnats genom rapporten (Ds Kn 1976:6) Ökat regionalt och lokalt inflytande i vägplaneringen. Utredningen har i maj 1977 avgett betänkandet (Ds Kn 1977:2) Samordnad regional vägplanering, vilket dels innehåller kompletteringar av de förslag till förändringar i planeringsarbetets innehåll som angavs i utredningens remissyttrande, dels omfattar utredningens bedömningar av motiven och förutsättningarna för att förändra själva planeringsorganisationen.

Statsmakternas ställningstaganden år 1972 till principerna för den fortsatta vägplaneringen skulle ses som temporära i avvaktan på resultaten av det vid riksdagsbehandlingen förutsatta utredningsarbetet. Från riksdagens sida har vid olika tillfällen sedan riksdagsbehandlingen år 1972 påtalats behovet av att frågan om den långsiktiga vägplaneringen åter föreläggs riksdagen. Sålunda uttalade riksdagen år 1974 (TU 1974:1, rskr 1974:110) att det alltjämt var angeläget att det fortsatta utrednings- och planeringsarbetet bedrevs med all den skyndsamhet som befanns möjlig samt att som resultat härav ett långsiktigt program för väginvesteringarna snarast förelades riksdagen. Även år 1975 uttalade riksdagen (TU 1975:1, rskr 1975:76) att riktlinjer för den fortsatta vägplaneringen samt ett långsiktigt program för den framtida vägpolitiken snarast borde föreläggas riksdagen. Någon försening härav genom den trafikpolitiska utredningen fick inte ske. År 1976 (TU 1975/76:11,

rskr 1975/76:253) gjorde riksdagen ett uttalande av motsvarande innebörd.

5.3 Den framtida vägplaneringen

Det uppdrag som gavs kommittén för den långsiktiga vägplaneringen, KLV, var att med utgångspunkt i statsmakernas ställningstagande år 1972 om den långsiktiga vägplaneringen m. m. utarbeta förslag till riktlinjer för den framtida vägplaneringen. Tyngdpunkten skulle läggas på att förbättra anpassningen av vägplaneringen till den övriga samhällsplaneringen.

KLV diskuterar i sitt betänkande inledningsvis vissa grundläggande utgångspunkter för väghållning och därmed vägplanering. Det gäller dels utformningen av väg- och trafikpolitiken, dels den framtida efterfrågan på vägtjänster och dels antaganden om det framtida resursutrymmet för väggårdar.

KLV framhåller att den av statsmakerna 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 samhällsekonomiskt synsätt. Detta innebär enligt KLV att man i högre grad beaktar beroendet och återverkningarna såväl mellan vägtrafiken och övriga trafikgrenar som mellan vägtrafiken och samhällssektorer utanför trafiksektorn.

För egen del vill jag understryka 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 min uppfattning en förutsättning för att uppnå en balanserad avvägning mellan olika trafikslag och ett effektivt utnyttjande av samhällets resurser på trafiksidan.

Som ett exempel på statsmakernas beslut inom den övriga samhällsplaneringens område, vilka är av stor betydelse för den långsiktiga vägplaneringen, vill jag nämna riksdagens ställningstaganden till regional utveckling och till hushållning med mark och vatten. Genom riksdagens beslut år 1972 (prop. 1972:111, InU 1972:28, CU 1972:35, rskr 1972:341 och 348) antogs ett regionalpolitiskt handlingsprogram för hela landet och riktlinjer för hushållningen med mark och vatten. Till ledning för planeringen i länen angavs bl. a. planeringsnivåer i form av befolkningsramar för länen samt en plan för utveckling av den regionala strukturen. De antagna riktlinjerna om hushållning med mark och vatten innefattade vissa allmänna riktlinjer för lokal och regional planering i sådana fall då anspråken på naturresurser från olika verksamhetsområden står i konflikt med varandra samt riktlinjer beträffande geografiska områden, främst kusterna, fjällen och älvdalarna.

De regionalpolitiska målen har kompletterats och preciserats genom beslut av riksdagen med anledning av prop. 1975/76:211 om samordnad sysselsättnings- och regionalpolitik (AU 1976/77:7, rskr 1976/77:79). I prop. 1975/76:1

har programskedet i den fysiska riksplaneringen redovisats för riksdagen.

Som KLV har framhållit är *den framtida trafikutvecklingen och efterfrågan på väg tjänster* av stor betydelse för den framtida vägpolitiken. En dämpning av trafiktillväxten, såväl på person- som godstrafiksidan, i förhållande till tillväxten under 1960-talet och hittills under 1970-talet, är sannolik. Jag vill därvid framhålla att för en relativt sett minskad trafiktillväxt talar, i fråga om persontrafiken bl. a. en dämpad efterfrågetillväxt och en utbyggd och förbättrad kollektivtrafik. I fråga om godstrafiken kan man räkna med en liknande dämpad efterfrågetillväxt.

Enligt KLV är antaganden om det framtida *resursutrymmet för vägåtgärder* av stor betydelse för vägplaneringen. Det påverkar bl. a. utformningen av de vägar som byggs i dag därför att de standardnormer som används inom vägverket har utformats för att ge en optimal utbyggnad av vägnätet inom överblickbar planeringsperiod. Sålunda kan exempelvis vid ett generöst antagande om det framtida resursutrymmet en väg byggas bredare än vad som är motiverat vid ett mera försiktigt antagande om det framtida resursutrymmet.

KLV anser att den hittillsvarande anslagsutvecklingen inom vägsektorn bör kunna tolkas som statsmakternas uppfattning om den vägstandard som samhället i förhållande till kraven på andra områden ansett det vara rimligt att upprätthålla. Mot bakgrund av den senaste tioårsperiodens anslagsutveckling bedömer KLV att en i reala termer oförändrad anslagsnivå utgör en övre gräns för de resurser som kan komma att tilldelas vägsektorn.

Vid remissbehandlingen av KLV:s betänkande har bedömningarna kring det framtida resursutrymmet tagits upp av många remissinstanser. Flertalet av dessa framhåller behovet av att väganlagen ökar. Jag vill inte närmare uttala mig om omfattningen av de framtida väganlagens storlek. Jag vill dock crinra om att antaganden om det framtida resursutrymmet kommer att anges i de föreskrifter som regeringen lämnar vägverket och länsstyrelserna för upprättande av flerårs- och fördelningsplaner för det statliga resp. kommunala vägbyggandet.

Jag anser dock att KLV på ett principiellt riktigt sätt behandlat frågan om att ta hänsyn till det framtida resursutrymmet i planeringen. Det är enligt min mening nödvändigt att man har realistiska antaganden till grund för sin planering. Vägplaner som upprättas enbart efter vad som från olika håll bedöms som angeläget eller önskvärt främjar inte länens utveckling om det saknas resurser att förverkliga planerna. Behovet av att vi gör realistiska bedömningar om det framtida resursutrymmet torde i nuvarande ekonomiska läge vara viktigare än någonsin för att vi på ett riktigt sätt skall kunna använda de resurser som står till buds.

Enligt KLV bör man så långt möjligt låta det framtida *vägplaneringssystemet* omfatta *väghållningen* som helhet vilket innebär att det bör medge avvägningar såväl mellan driftåtgärder och byggnadsåtgärder som mellan insatser på landsbygd och i tätorter. KLV ser sina förslag i fråga om planeringssys-

temet som en vidare utveckling av det system som f. n. används inom vägplaneringen.

KLV har valt att dela in planeringssystemet i tre delar, *planeringsmodell, planeringsstadier och planeringsorganisation*. Dessa huvuddelar kan särskiljas även i den nuvarande vägplaneringen men med delvis annan utformning. Huvuddragen i det av KLV föreslagna planeringssystemet tillstyrks av den helt övervägande delen av remissinstanserna.

I anslutning till behandlingen av det framtida vägplaneringssystemet tar KLV även upp till behandling frågan om att använda någon form av *indelning eller klassificering av vägnätet* för att underlätta planeringen. KLV erinrar om att flera olika indelningar av väg- och gatunätet förekommer f. n. De flesta indelningarna har dock andra syften än planeringsmässiga, exempelvis indelning med hänsyn till väghållansvaret eller med hänsyn till väghållningens finansiering. Enligt KLV kan de funktionella krav som bör ingå som en del i den samhällsekonomiska bedömningen inom vägplaneringen i huvudsak tillgodoses redan av den nuvarande uppdelningen på riks- och länsvägar, vilken dock enligt KLV bör ses över och justeras i takt med utvecklingen. Det finns enligt KLV:s uppfattning därför inte anledning att införa någon ytterligare indelning av vägnätet för att förbättra vägplaneringen.

Jag delar KLV:s uppfattning att med de smärre justeringar som tid till annan kan behövas bör den nuvarande riks- och länsvägsindelningen även i fortsättningen kunna utnyttjas vid planeringen. Riks- och länsvägsindelningen är sedan länge väl förankrad i vägplaneringen och i väglagstiftningen.

Den *planeringsmodell* som KLV generellt föreslår innebär att ett samhällsekonomiskt synsätt anläggs på planeringsproblemen. Modellen omfattar en vidareutveckling av de trafikekonomiska bedömningar som sedan mitten på 1960-talet gjorts inom vägsektorn. Utvecklingen innebär härvid att en kvalitativ effektbeskrivning av väghållningsåtgärder läggs till den traditionellt kvantitativa. Det bör i sammanhanget påpekas att någon strikt avgränsning mellan kvantitativa och kvalitativa effekter inte kan göras.

Det av KLV föreslagna och delvis inom vägverket påbörjade utvecklingsarbetet i fråga om planeringsmodellen finner jag värdefullt. Utvecklingen anser jag därvid bör inriktas på att i samtliga vägplaneringsstadier få underlag för en systematisering och värdering av de samhällseffekter som väggåtgärder leder till. I utvecklingsarbetet bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att beskriva och värdera de aspekter som nu endast redovisas i kvalitativa termer så att en avvägning underlättas mellan dessa och de effekter som redan nu kvantifieras och värderas. En sådan utveckling förutsätter samarbete mellan olika berörda myndigheter och kräver ofta ett sektorövergripande och tvärvetenskapligt arbete.

Såväl den ekonomiska som den fysiska vägplaneringen kan indelas i *planeringsstadier*, f. n. tre stycken. Den ekonomiska vägplaneringen indelas i

behovsinventering, tioåriga långtidsplaner samt femåriga flerårsplaner (för de statliga vägarna) och fördelningsplaner (för statskommunvägarna). Den fysiska vägplaneringen – projekteringen – indelas i lokaliseringsplan, utredningsplan och arbetsplan. De förslag som decentraliseringsutredningen lägger fram innebär att antalet stadier minskas till två såväl inom den ekonomiska som den fysiska vägplaneringen.

En utveckling av den nuvarande behovsinventeringen mot den av KLV föreslagna perspektivplaneringen bör enligt min uppfattning kunna medföra en förbättring av den långsiktiga vägplaneringen. Konsekvensbeskrivningar av den framtida transportförsörjningen som grundas på antaganden om skilda inriktningar och medelutrymmen för väghållningen bör sålunda göra det möjligt att föra en mer aktiv diskussion av väghållningens mål och medel. En utvidgad konsekvensbeskrivning som perspektivplaneringen innefattar torde vidare ge förutsättningar för en bättre koordinering mellan vägplaneringen, den regionala trafikplaneringen, länsplaneringen och den fysiska samhällsplaneringen. Därvid bör också olika väggårders effekter från miljösynpunkt kunna belysas bättre än vad som hittills skett. Den av KLV föreslagna perspektivplaneringen bör sålunda komma till användning.

Med hänsyn till att perspektivplaneringen kommer att ställa högre anspråk på planeringsresurser bedömer jag att revideringsintervall på fem år bör vara lämpligt mot tre år för nuvarande behovsinventering. Ett revideringsintervall på fem år underlättar också en samordning mellan vägplaneringen och bl. a. den regionala utvecklingsplaneringen.

Vad avser prioriteringsfasen i vägplaneringen anser decentraliseringsutredningen att den regionala trafikplaneringen skall vara ramen och perspektivplaneringen med dess redovisning det konkreta underlaget för denna fas i vägplaneringen. Utredningen föreslår också att den nuvarande i prioriteringsfasen ingående tioåriga långtidsplanerna samt femåriga flerårs- och fördelningsplanerna slås samman till ett tioårigt plandokument för stats- respektive statskommunvägar med en successivt minskad detaljeringsgrad i planerna. Utredningen föreslår att planrevideringen av de tioåriga planerna samordnas med intervaller för revidering av övriga samhällseliga planeringsaktiviteter bl. a. den regionala utvecklingsplaneringen och den regionala trafikplaneringen.

Beträffande den tioåriga planen för det regionala statliga vägnätet föreslår utredningen att länsstyrelsen får befogenhet att fastställa denna.

Jag delar i stort de förslag som decentraliseringsutredningen lagt fram i fråga om prioriteringsfasen inom vägplaneringen. Jag anser det angeläget att prioriteringen av insatser inom väghållningen kan bedömas och avvägas även med hänsyn till de regionalpolitiska målsättningarna för olika delar av landet och behovet av insatser inom andra delar av trafiksektorn. Detta bör underlättas om långtidsplanarbetet på lämpligt sätt samordnas med det övergripande trafikplaneringsarbetet på central och regional nivå.

Vidare anser jag att en sammanslagning av flerårs- och fördelningsplanerna

med respektive långtidsplaner kommer att förenkla vägplaneringen för kommuner samt myndigheter och organ på regional nivå. De tioåriga planerna bör kallas flerårs- och fördelningsplaner, i enlighet med nuvarande benämningar i väglagstiftningen.

Med hänsyn till att länsvägnätet företrädesvis betjänar de regionala och lokala transportuppgifterna finner jag det vidare riktigt att länsstyrelsen ges bemyndigande att fastställa prioriteringen för åtgärder på detta vägnät.

Jag anser det värdefullt om även revideringsintervallen för flerårs- och fördelningsplanerna kan samordnas med de som gäller för övrig planeringsverksamhet i samhället. För att få överensstämmelse med det tidigare av mig angivna planeringsintervallet för perspektivplaneringen anser jag därför att även 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. Utöver revideringen vart femte år bör därför flerårs- och fördelningsplanerna, om så befinns lämpligt, också kunna revideras en gång mellan dessa revideringstillfällen.

Med bakgrund av vad jag har anfört i fråga om prioriteringen mellan olika vägobjekt inom planeringen avser jag att föreslå regeringen att därav föranledda ändringar görs i vägkungörelsen (1971:954, ändrad senast 1976:734) och i kungörelsen (1971:955, ändrad senast 1976:28) om statsbidrag till väg- och gatahållning i vissa kommuner.

Beträffande den fysiska vägplaneringen föreslår decentraliseringsutredningen i sitt remissyttrande att de nuvarande tre stadierna lokalisering, utredning och detaljprojektering sammanförs till endast två stadier, ett lokaliserings- och ett detaljprojekteringsstadium. Lokaliseringsstadiet kan härvid bedrivas olika långt, dels mot en förberedande, dels mot en slutlig lokaliseringsplan, varvid den senare till sitt innehåll i stort överensstämmer med nuvarande utredningsplan. Jag förutsätter att förslaget ingående prövas av vägverket, som har det direkta ansvaret för vägprojekteringen. Härvid är det av vikt att projekteringen får en utformning som väl anknyter till den kommunala fysiska planeringen.

Med *planeringsorganisation* avser KLV den organisatoriska ram inom vilken vägplaneringen sker. Beredningen av olika vägfrågor sker normalt inom vägverkets regionala organ, dvs. vägförvaltningen i resp. län. Enligt bestämmelserna i väglagstiftningen har beslutanderätten för viktigare vägfrågor lagts på vägverket och länsstyrelsen gemensamt, vilket innebär att vägverket kan fatta endast sådana beslut som länsstyrelsen tillstyrkt. Har vägverket och länsstyrelsen olika uppfattning i en fråga överlämnas ärendet till regeringens prövning.

KLV understryker att planeringsorganisationen måste utformas så att den möjliggör den förutsatta samordningen av vägplaneringen. Enligt KLV är det inom ramen för den gällande författningsmässiga regleringen möjligt att få den eftersträfvade samordningen genom att öka kommunernas och länsstyrelsernas möjligheter att aktivt medverka i vägplaneringen. Flera remissin-

stanser har härvid erinrat om decentraliseringsutredningens arbete.

I sitt betänkande Samordnad regional vägplanering har decentraliseringsutredningen behandlat på vad sätt en närmare samordning i verksamheten kan ske mellan länsstyrelsen och vägverkets regionala organ. Utredningen, som har undersökt olika alternativa lösningar, har kommit till den uppfattningen att en överföring – helt eller delvis – av vägförvaltningarnas planeringskontor till länsstyrelsen skulle medföra flera nackdelar. Utredningen anser att det nödvändiga samrådet i beredningen kan åstadkommas om samarbetet formaliseras genom inrättandet av en fast gemensam beredningsgrupp, sammansatt av företrädare för de främsta planeringsorganen. En sådan beredningsgrupp skulle ha till uppgift att förbereda behandlingen av viktiga väg- och trafikfrågor.

Man kan naturligtvis lägga många olika aspekter på hur vägplaneringsarbetet skall organiseras. Det gäller främst att finna effektiva lösningar samtidigt som ett tillräckligt inflytande från regional och lokal nivå säkras. Alla åtgärder för att förbättra samordningen mellan olika intressen bör enligt min mening vidtas så att man i de olika vägärendena får så väl genomarbetat beslutsunderlag som möjligt. Mot den bakgrunden finner jag att förslaget att inrätta en fast beredningsgrupp på länsnivå bör kunna bidra till en förbättrad vägplanering. Sådana grupper bör kunna inrättas försöksvis även om decentraliseringsutredningens betänkande i övrigt är föremål för beredning inom regeringskansliet. Jag avser därför föreslå regeringen att sådana beredningsgrupper skall tillskapas. På så sätt görs samrådet på länsnivå mer effektivt samtidigt som handlingsfriheten i framtiden ändå bibehålls.

De fasta beredningsgrupperna skall ses som en komplettering till övriga föreslagna förbättringar inom vägplaneringen. Skulle det visa sig att ett formaliserat samråd med fast beredningsgrupp inte ger de effekter som det finns anledning att förvänta, kan andra åtgärder av organisatoriskt slag behöva övervägas.

Decentraliseringsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att länsvägnämnderna bör avskaffas mot bakgrund av bl. a. de föreslagna beredningsgrupperna. Jag är inte nu beredd att föreslå att länsvägnämnderna avskaffas och att deras uppgifter överförs till andra regionala organ utan vill avvakta vidare beredning av frågan.

I sitt avsnitt om *tätorternas* speciella problem framhåller KLV att sambandet mellan bebyggelse- och trafikledsplaneringen är särskilt uttalat i tätorterna. En trafikekonomiskt inriktad analys är därför normalt av underordnad betydelse i dessa sammanhang.

Trafiken i större tätorter kan ge besvärande trängsel och betydande miljöproblem vid alltför omfattande individuell trafik samtidigt som trafikefterfrågans omfattning ofta ger underlag för kollektiva trafiklösningar. I tätorterna är därför förslag som ger förbättrade förutsättningar för den kollektiva trafiken av särskild betydelse. Jag vill därvid framhålla vikten av att väg- och trafikplanering i tätorterna samordnas med den kommunala

fysiska planeringen. Flertalet kommuner torde numera ha trafikledsplan. Strävan bör vara att en sådan plan, samordnad med kommunens övriga planering, skall vara grundad på såväl kollektiv som individuell trafik. Planen bör vidare omfatta inte bara väg- och gatunätet utan även gång- och cykelvägsförbindelser.

Jag vill i sammanhanget erinra om den pågående cykeltrafikutredningen, (K 1976:04), som har till uppgift att se över statsbidragsbestämmelserna för gatu- och vägbyggandet så att kommunerna stimuleras att anordna sammanhållna cykelvägnät inom sina tätorsområden.

KLV tar upp *väghållaransvaret* och förordar att kommunen skall vara väghållare i större tätorter. Större genomfartsleder föreslås dock vara kvar i vägverkets väghållning. KLV berör även länsberedningens förslag om översyn av väghållaransvaret på de mindre vägarna.

Statskontoret tillhör de remissinstanser som tar upp frågan om väghållaransvaret och anser att kommuner med tätorter över en viss storlek bör vara väghållare. För egen del kan jag konstatera att i flera större tätorter sköter vägverket de allmänna vägarna medan kommunen har en organisation som svarar för övrig gatu- och väghållning. Det synes mig vara orationellt att ha två väghållningsorganisationer inom samma tätort. Framför allt står detta inte i överensstämmelse med strävan att decentralisera olika verksamheter så långt som möjligt. Möjligheterna för kommunen att vidta lämpliga åtgärder inom sitt tätorsområde ökas väsentligt när kommunen själv har ansvaret för hela väg- och gatunätet. Genomgående leder med betydande övergripande trafik bör dock kvarstå i vägverkets väghållning. Jag anser sålunda att vägverket bör ta upp diskussioner med berörda kommuner med sikte på att kommunen blir väghållare i samtliga större tätorter.

Länsberedningen föreslog i sitt betänkande Stat och kommun i samverkan att man skulle utreda om kommunerna skulle ta över väghållaransvaret för en del av det tertiära vägnätet. Förutsättningarna för ett sådant övertagande är helt annorlunda än de jag har nämnt vad gäller större tätorsområden. Vägverkets lokala driftorganisation är anpassad för att svara för driften av dessa vägar. Ett överförande av dem till kommunerna skulle medföra behov av en betydande omorganisation av verkets driftverksamhet med en förmodad indragning av åtskilliga lokala arbetsområden. Från kommunalt håll synes det inte ha uttalats särskilda önskemål om att få ta över dessa vägar. Jag är därför inte beredd att tillstyrka länsberedningens förslag i denna del.

I sammanhanget vill jag erinra om att 1969 års vägutredning har i sitt betänkande (SOU 1977:12) Kommunal och enskild väghållning lagt fram förslag till lag om kommunvägar. Förslaget innebär att kommunerna ges möjlighet att formellt ta över ansvaret för viktigare enskilda vägar. Betänkandet remissbehandlas f. n.

I fråga om *driftplaneringen* framhåller KLV att denna, jämfört med vägbyggnadsplaneringen, har en mindre stark koppling till samhällsplane-

ringen i övrigt. Driftverksamheten måste i hög grad baseras på tekniskt-ekonomiska avvägningar.

Även om driftverksamheten väsentligen baseras på sådana avvägningar är det enligt min uppfattning viktigt att även ställningstaganden inom driften baseras på ett samrådsförfarande med bl. a. länsstyrelse och kommuner. Detta är särskilt väsentligt med hänsyn till den ökande vikt som driftfrågorna fått inom väghållningen. Jag vill erinra om att anslaget för drift av statliga vägar för innevarande budgetår uppgår till ca 1,8 miljarder kr., vilket gör detta anslag till det i särklass största väganslaget. Väghållaren, som har det direkta kostnads- och produktionsansvaret måste dock även i fortsättningen ha det direkta planeringsansvaret.

Med hänsyn till driftverksamhetens ökande vikt är det väsentligt att man, som KLV föreslår, klarlägger sambandet mellan vägstandard och driftåtgärder å ena sidan och effekterna för trafikanterna i form av främst säkerhet och framkomlighet å andra sidan. KLV finner det därvid nödvändigt med ett intensifierat forsknings- och utvecklingsarbete. Jag vill erinra om de resurser inom olika delar av väg- och trafikforskningens område som har byggts upp hos statens väg- och trafikinstitut i samband med institutets omlokalisering till Linköping häromåret. Dessa resurser bör naturligen kunna utnyttjas i ett forsknings- och utvecklingsarbete med syfte att uppnå en förbättrad driftverksamhet.

KLV tar i ett särskilt kapitel upp *väghållningens samhällliga effekter* till närmare behandling. KLV anser att ytterligare utredningar inom detta område är önskvärda. Utredningsarbetet bör utvidgas till områden av mer kvalitativ samhälllig betydelse. Uppmärksamhet bör ägnas åt bl. a. miljön där åtgärder att minska olägenheterna av trafikbuller är en viktig komponent. Det av KLV förordade utredningsarbetet bör få tvärvetenskaplig karaktär. Därjämte föreslår KLV en intressentanalys som ett lämpligt planeringshjälpmedel.

I anslutning till KLV:s behandling av väghållningens samhällliga effekter vill jag framhålla vikten av att forskningsresurserna utnyttjas inom de mest angelägna områdena och att forskningsresultaten så snart som möjligt kommer till praktisk användning i väghållningen. En ingående prioritering mellan olika forsknings- och utredningsprojekt är därför nödvändig liksom en klar målformulering för resp. projekt.

Vad avser de i den trafikekonomiska kalkylen ingående värderingarna av restid och trafikolyckor delar jag KLV:s uppfattning att en uppräknig av olyckskostnaderna och en nedjustering av restidsvärderingen är motiverad. Enligt vad jag erfarit har vägverket i sina kalkyler förändrat värderingen av restid och trafikolyckor i den riktning som KLV har föreslagit. I likhet med KLV vill jag dock i fråga om trafikolyckor framhålla vikten av att man ingående kartlägger och analyserar trafikolycksbilden. Värderingen i pengar av den materiella uppoffringen av trafikolyckor, dvs. produktionsbortfall, sjukvård och egendomsskador, ger inte uttryck för den vikt som trafiksäker-

hetsaspekten enligt min uppfattning måste ha i vägplaneringen.

I framtiden är det även nödvändigt att miljöaspekterna beaktas i ökad utsträckning i vägplaneringen. Exempelvis måste kostnaderna för att uppfylla miljökraven vägas in i den trafikekonomiska kalkylen. De förslag rörande vägplaneringen som jag tidigare har redovisat ger goda möjligheter till att bättre beakta miljöaspekterna.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att den av riksdagen aktualiserade frågan om tillståndsplikt enligt miljöskyddslagen (1969:387) beträffande bl. a. vägar som kan medföra miljöstörningar av väsentlig betydelse f. n. prövas av utredningen (Jo 1976:06) om översyn av miljöskyddslagstiftningen.

I sitt betänkande behandlar KLV särskilt väghållningens samband med *regionalpolitiken*. Enligt vad KLV funnit har vägplaneringen under senare år successivt anpassat sig till den av statsmakterna bedrivna regionalpolitiken. Detta har enligt KLV kunnat ske bl. a. genom den utbyggnad av samhällsplaneringen som skett i form av den regionala utvecklingsplaneringen och den regionala trafikplaneringen.

KLV, som ingående behandlar sambandet mellan regionalpolitik och vägplanering, har kommit till den uppfattningen att vägåtgärder i sig – isolerade från andra åtgärder – inte kan anses vara något av de mer effektiva regionalpolitiska styrmedlen. Vid överväganden om särskilda lokaliseringspolitiska satsningar är det emellertid av vikt att vägfrågorna kommer in i planeringen på ett tidigt stadium. Därvid kan vägåtgärder tillsammans med andra samhälleliga åtgärder ge den önskade regionalpolitiska effekten.

KLV har enligt min uppfattning kartlagt väghållningens samband med regionalpolitiken på ett klargörande sätt. Jag delar KLV:s uppfattning att vägplaneringen successivt har anpassats till den fortgående regionalpolitiska utvecklingen. De förslag som jag i det föregående har behandlat torde ytterligare säkra samordningen mellan vägplaneringen och regionalpolitiken. Det gäller 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 torde förbättra samordningen mellan vägplanering och de regionalpolitiska strävandena.

I sitt betänkande tar KLV avslutningsvis upp frågan om den framtida *vägstandarden*. Enligt KLV beror denna främst på trafikutvecklingen, resursutrymmet och sambandet mellan vägens utformning, trafikvolym och framkomlighet.

I fråga om sambandet mellan vägens utformning, trafikvolym och framkomlighet anför KLV att man internationellt och inom Sverige synes vara av den uppfattningen att man kan tillåta ett jämfört med tidigare bedömningar större trafikflöde på en väg utan att negativa konsekvenser uppstår avseende reshastighet och säkerhet.

Enligt KLV bör man eftersträva en över landet på likartat sätt avvägd

vägstandard som är anpassad till det tillgängliga resursutrymmet. Standarden baseras på utformningen av olika vägkomponenter såsom vägbredd och linjeföring. Den eftersträvade vägstandarderna uppnås genom en kombination av drift- och byggnadsåtgärder. KLV förutsätter att i första hand driftverksamheten bör prioriteras.

KLV har analyserat den vägstandard som det mot bakgrund av utredningens överväganden i övrigt kan vara rimligt att upprätthålla. Dessa analyser indikerar att KLV:s antaganden om det framtida resursutrymmet leder till att högre trafikvolymer än hittills bör accepteras vid en given vägbredd. Att ange mer detaljerade anvisningar om hur standarderna skall utformas är dock inte möjligt. Det börenligt KLV ankomma på vägverket att i sin planering och genom sina anvisningar anpassa den framtida vägstandarderna inom antagen resursram för den överblickbara tidsperioden.

I anslutning till detta vill jag erinra om riksdagens uttalanden om ett långsiktigt program för den framtida vägpolitiken. Ett sådant program måste, som KLV framhåller, grundas på antaganden om såväl det framtida resursutrymmet som den framtida trafiktillväxten. Av betydelse är även vägnätets nuvarande utformning. Den framtida vägstandarderna är nämligen beroende av dagens vägnät, som kommer att förändras i mer eller mindre betydande omfattning genom olika vägåtgärder av investerings- och driftkarakter.

Den framtida vägtrafiktillväxten beräknas till följd av en dämpad efterfrågetillväxt bli lägre än under 1960-talet och början av 1970-talet. Godstrafiken väntas vidare öka i snabbare takt än persontrafiken. Enligt de senaste bedömningarna beräknas det inrikes persontransportarbetet på väg öka från drygt 74 miljarder personkm år 1975 till 86–93 miljarder personkm år 1990, dvs. en ökning med i genomsnitt 1 a 1,5 % per år. Det inrikes godstransportarbetet med lastbil, som beräknas ha uppgått till drygt 22 miljarder tonkm år 1976, beräknas öka till ca 35 miljarder tonkm omkring år 1990, dvs. en genomsnittlig årlig tillväxt med drygt 3 % per år.

Under de senaste 10 a 15 åren har vägnätet utvecklats i flera avseenden. Exempelvis har andelen belagda vägar ökat från 18 % år 1960 till f. n. 53 %. Den tillåtna bärigheten på vägarna uppgår till 10 tons axeltryck och 16 tons boggitryck på över 90 % av vägnätet. Längden motorvägar och motortrafikleder uppgår till över 1 000 km, en fördubbling sedan slutet av 1960-talet. En hel del lågtrafikerade vägar har försetts med beläggning. Sålunda har ca 10 000 km allmän väg med trafik mindre än ca 250 fordon/dygn belagts.

Det är emellertid enligt min uppfattning helt klart att vägsektorn även fortsättningsvis kommer att kräva betydande resurser. Under 1960-talet och även hittills under 1970-talet har huvuddelen av väginvesteringarna avsett de större riksvägarna. Inom ramen för tilldelade resurser bör nu en höjning av standarderna hos de mindre och medelstora vägarna ske bl. a. för att underlätta såväl jord- och skogsbrukets som övriga näringslivets transporter. Satsningar bör göras för att ytterligare utöka det belagda vägnätet. Motorvägsbyggandet

kommer däremot att bli begränsat framöver och avse endast mindre kompletteringar och sammanbindningar av det nuvarande nätet.

I framtiden måste miljöaspekterna med bl. a. trafikbuller i ökad grad uppmärksammas. Detsamma gäller trafiksäkerheten. En ökad andel av investeringarna måste därför sättas in bl. a. på utpräglat olycksbelastade vägsträckor.

De vägar där väsentliga trafikinskränkningar sker i tjallossningstid måste ges en ökad uppmärksamhet. Det förekommer sålunda fortfarande vägar där inskränkningarna även kan drabba persontrafiken varvid det finns risk för isolering av samhällen och byar.

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 jag här har föreslagit, innebärande att ökad vikt ges åt ställningstagandena på regional nivå. Jag avser föreslå regeringen att i föreskrifter till vägverket och länsstyrelserna ange den allmänna inriktningen av planerna. Vägledande blir bl. a. vad jag anfört om inriktningen av det framtida vägbyggandet med exempelvis strävan att förbättra trafiksäkerheten och förbättra framkomligheten året om på vägarna.

För att decentralisera vägplaneringen bör beslutanderätten i första hand läggas på regional myndighet. Länsstyrelsen bör därför, som jag tidigare har anfört, fastställa flerårsplanerna för länsvägnätet. Vägverket bör som hittills fastställa flerårsplanerna för riksvägnätet och fördelningsplanerna.

Inom regeringskansliet pågår f. n. beredning av budgeten för 1978/79. De ramar vilka bör ligga till grund för de tioåriga vägplaner som skall upprättas under år 1978 blir bl. a. beroende av vilka väganslag som kommer att föreslås i den kommande budgetpropositionen. Regeringen avser, som jag nämnde, att i början av år 1978 lämna vägverket och länsstyrelserna de föreskrifter vilka upprättandet av flerårs- och fördelningsplanerna skall baseras på. Därvid kommer frågan om det bedömda framtida resursutrymmet att behandlas. Jag vill framhålla att även fortsättningsvis bör resursutrymmet kunna utökas när behov av sysselsättningsfrämjande åtgärder föreligger.

5.4 Statens vägverks organisation

Statens vägverks nuvarande organisation infördes som nämnts år 1967. Verksamheten vid vägverket fördelades på fem avdelningar vilka i likhet med den interna revisionssektionen är direkt underställda verkschefen. Organisationen byggdes upp enligt linje-stabsprincipen. För linjeuppgifterna svarar därvid drift- och byggnadsavdelningarna. Övriga tre avdelningar – tekniska avdelningen, ekonomiavdelningen och administrativa avdelningen – kan karakteriseras som stabsavdelningar. Den regionala organisationen är inordnad i drift- resp. byggnadsavdelningen efter funktion. Sålunda sorterar vägförvaltningarna och projekteringskontoren under driftavdelningen

medan de sju byggnadsdistrikten är underställda byggnadsavdelningen.

Som framgått av vad jag tidigare har anfört har det inom vägplaneringen och vägprojekteringen skett en utveckling mot en ökad samverkan med övrig samhällelig planering och ett ökat behov av samrådsförfaranden med myndigheter, organ och andra berörda. Man kan säga att väghållningsbesluten numera engagerar fler intressenter än tidigare. En förklaring till detta är att det allmänna medvetandet om vägtrafikens samhällseffekter har ökat väsentligt under perioden. Väghållningens miljöpåverkan tilldrar sig i dag ett större intresse än tidigare. Kraven på analyser och beskrivningar av alternativa väglösningar ökar därmed. Detta har medfört en kraftigt utökad planeringsverksamhet. I samband med behandlingen av betänkandena Vägplanering och Samordnad regional vägplanering har jag angett de förändringar i nuvarande planeringssystem som jag anser vara nödvändiga för att den eftersträvalda, samordnade vägplaneringen skall kunna uppnås.

I samband med att den nuvarande organisationen infördes dimensionerades de resurser som bedömdes erforderliga för de uppgifter verket hade att utföra. Under den gångna perioden har det visat sig att dimensioneringen av resurserna har legat på en för hög nivå. Vägverket har dock successivt anpassat sina resurser till tillgängliga anslag. Anpassning har varit nödvändig främst beträffande drift- och byggnadsverksamheten medan planerings- och projekteringsresurserna inte berörts på samma sätt.

Den pågående utvecklingen mot en alltmer integrerad väghållning och den successivt förändrade inriktningen av vägverkets verksamhet mot utökad planering och drift har varit den främsta anledningen till att verket i samarbete med statskontoret gjort en översyn av den nuvarande organisationen. Resultatet av denna översyn har lagts fram i utredningsrapporten Vägverket 1980, vilken remissbehandlats internt inom vägverket och av berörda personalorganisationer. Vägverket har därefter hemställt om förändring i den nuvarande organisationen. Till verkets hemställan har fogats ett samrådsyttrande från statskontoret. Vägverkets hemställan med utredningsrapport och samrådsyttrande har remissbehandlats. Jag avser att i det följande redovisa min syn på denna fråga.

För att beskriva existerande problem inom verkets nuvarande organisation har utredningen gjort en ingående problemanalys. Jag delar i stort sett de bedömningar som utredningen kommit fram till i denna analys. Således anser jag att centralförvaltningen har i stort en tillfredsställande organisation. Problem finns på grund av att planeringsfunktionerna beträffande statsvägar och statskommunvägar är uppdelade på två olika avdelningar, driftavdelningen och tekniska avdelningen. Ett annat problem är bristande balans i belastningen hos de olika avdelningarna. Speciellt driftavdelningen har ett omfattande arbetsområde.

Vägverket har i sin hemställan föreslagit att centralförvaltningen organiseras i enlighet med det av utredningen framtagna s. k. funktionella organisationsalternativet. Detta kännetecknas av en relativt sett begränsad

förändring av den nuvarande organisationen. Ytterligare en avdelning utöver de nuvarande fem skapas. Inom denna avdelning, planeringsavdelningen, avses den långsiktiga planeringsverksamheten, vilken som nämnts finns på olika avdelningar inom centralförvaltningen, att sammanföras. En sådan organisatorisk lösning bedöms på ett bättre sätt än f. n. göra samlade bedömningar möjliga i vägplaneringen. Såväl investerings- som driftfrågor för både stats-, statskommunvägar och bidragsberättigade enskilda vägar kommer att kunna behandlas mera sammanhållet.

I utredningsarbetet har även ingående diskuterats ett annat alternativ till centralförvaltningens organisation, det s. k. regionala linje-stabsalternativet. Förslaget innebär att fyra linjeavdelningar – vägavdelningar – inrättas för var sin region i landet. Varje vägavdelning svarar för såväl byggande som drift i regionen. Vägavdelningarna kompletteras med fyra stabsavdelningar, en planerings-, en teknisk, en ekonomi- och en administrativ avdelning. Denna organisationsform, som liksom den andra organisationsformen bedöms förbättra förutsättningarna för en effektiv verksamhet hos verket, kan karakteriseras som en mer genomgripande omorganisation.

En organisationslösning enligt det regionala linjestabsalternativet borde i och för sig kunna förbättra förutsättningarna för vägverkets verksamhet.

Jag anser emellertid 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 underlättas den vidareutveckling av vägplaneringen vilken jag tidigare har förordat.

Jag förordar sålunda att vägverket från den 1 januari 1978 organiseras i enlighet med verkets förslag. Genom att omorganisationen sker redan vid kommande årsskifte har verket goda förutsättningar att få den nya organisationen att fungera väl före omlokaliseringen till Borlänge.

Inom driftavdelningen kommer i den nya organisationen arbetsuppgifter avseende driftverksamhet, projektering och budgetarbete för stats- och statskommunvägar att sammanföras. Dessa arbetsuppgifter återfinns i dag inom såväl driftavdelningen som den tekniska avdelningen.

Antalet anställda vid vägverkets centralförvaltning har ökat under senare år från 702 anställda år 1972 till 737 år 1976. Den nämnda omfördelningen av arbetsuppgifter mellan avdelningarna kommer att tillsammans med andra åtgärder som har initierats genom organisationsutredningen medföra en effektivisering av arbetet. Det torde vara svårt att mer exakt beräkna vilket utrymme som en sådan rationalisering medför i form av minskat personalbehov. Min bedömning är dock att en viss minskning av centralförvaltningens personal, uppskattningsvis med ett femtiotal, synes vara möjlig. En sådan minskning torde inte medföra svårigheter för de anställda med hänsyn till naturlig avgång och den avgång som föranleds av verkets omlokalisering till Borlänge.

Vad avser verkets regionala organisation har utredningen föreslagit att

vägbyggnaden i övre norra byggnadsdistriktet, som omfattar Norrbottens och Västerbottens län, bör samordnas med vägförvaltningarna i resp. län. I sin hemställan anger verket att frågan om den framtida organisationen för vägbyggnadsverksamheten i Norrbottens och Västerbottens län bör ytterligare studeras. Verket hemställer dock att efter anmälan till regeringen få vidta de åtgärder som en fortsatt utredning i detta avseende kan komma fram till.

Statskontoret anser i samrådsyttrandet att byggnadsverksamheten i Norrbottens län bör inordnas i vägförvaltningen i länet och att byggnadsverksamheten i Västerbottens län förs in i nedre norra byggnadsdistriktet. De två berörda länsstyrelserna förordar att byggnadsverksamheten inordnas i resp. vägförvaltning.

Något konkret förslag till förändring av byggnadsverksamheten i de två nordliga länen har inte lagts fram. Jag vill i sammanhanget erinra om att sedan verkets hemställan lämnats har vägbyggnadsverksamheten i Norrbottens län ökat betydligt, dels genom regeringens beslut i januari i år om särskilda sysselsättningsfrämjande åtgärder i länet, dels genom påbörjandet av Kiruna-Narviksvägen.

Jag förutsätter att vägverket genomför den planerade utredningen om lämplig regional organisation i nära kontakt med berörda personalorganisationer och att verket återkommer till regeringen med de förslag som kan föranledas av en sådan utredning. Jag är inte beredd att nu tillstyrka att verket ges bemyndigande att vidta förändringar i den regionala organisationen i Norrbottens och Västerbottens län.

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen *dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag har anfört i fråga om riktlinjer för den framtida vägplaneringen.

dels föreslår riksdagen att godkänna den ändring i vägverkets organisation som jag har förordat.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden anfört för den åtgärd eller det ändamål som föredraganden hemställt om.

Innehållsförteckning

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde 1977-10-27	2
1 Inledning	2
2 Betänkandet Vägplanering	3
2.1 Betänkandets innehåll	3
2.1.1 Inledning	3
2.1.2 Utgångspunkter för väghållning	4
2.1.3 Huvuddragen i det framtida vägplaneringssystemet	6
2.1.4 Väghållningens samhälleliga effekter	11
2.1.5 Framtida vägstandard	14
2.2 Remissyttrandena	15
2.2.1 Allmänt	15
2.2.2 Utgångspunkter för väghållning	16
2.2.3 Huvuddragen i det framtida vägplaneringssystemet	17
2.2.4 Väghållningens samhälleliga effekter	22
2.2.5 Framtida vägstandard	23
3 Statens vägverks organisation	24
3.1 Nuvarande organisation	24
3.2 Rapporten Vägverket 1980	26
3.3 Vägverkets hemställen	32
3.4 Remissyttrandena	33
4 Decentraliseringsutredningens betänkande Samordnad regional vägplanering	36
5 Fördraganden	41
5.1 Inledning	41
5.2 Tidigare behandling av vissa vägplaneringsfrågor	41
5.3 Den framtida vägplaneringen	44
5.4 Statens vägverks organisation	54
6 Hemställen	57
7 Beslut	57