

Kommittédirektiv



Inrättande av den nya myndigheten
Trafikverket

Dir.
2009:75

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för utveckling av det samlade transportsystemet, Trafikverket.

Utredaren ska lämna förslag till bl.a. instruktion för myndigheten och de författningsändringar i övrigt som föranleds av den nya myndigheten. Vidare ska utredaren lämna budgetunderlag m.m. Utredaren ska besluta om myndighetens organisation och bemanna myndigheten samt vidta de åtgärder som krävs för att den ska kunna inleda sin verksamhet den 1 april 2010.

Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar med anledning av regeringens kommande förslag i budgetpropositionen för 2010 och i den proposition med förslag till lagändringar med anledning av inrättandet av den nya myndigheten som kommer att överlämnas till riksdagen under hösten 2009.

Bakgrund

Effektivisering av transportområdet

I propositionen Framtidens resor och transporter – infrastruktur för hållbar tillväxt (prop. 2008/09:35) angav regeringen att det finns behov av effektivisering inom transportområdet. En trafikslagövergripande ansats är central i den långsiktiga infrastrukturplaneringen. Ett väl fungerande transportsystem utnyttjar på ett effektivt, säkert och miljömässigt hållbart sätt alla tra-

fikslag, både var för sig och i kombination med varandra. Många resor och transporter omfattar flera färdmedel. Synsättet att hela resan eller transporten ska fungera ännu bättre än i dag ska därför präglade den fortsatta utvecklingen av transportsystemet.

Regeringen betonade i propositionen även betydelsen av en ökad effektivisering i anläggningsbranschen för att få ut mer resultat, måluppfyllelse och samhällsnytta för skattebetalarna. Staten är en stor beställare och bör genom sitt agerande bidra till att anläggningsmarknaden blir mer effektiv.

Vidare poängterade regeringen att lokalt och regionalt inflytande och ansvarstagande över transportsystemet är eftersträvaransvärt och betydelsefullt. Utvecklingen av transportsystemet ska ta hänsyn till de prioriteringar som lyfts fram när lokala och regionala aktörer tar ett större ansvar för sin utveckling. Samarbetet mellan berörda aktörer bör öka.

Ny målstruktur inom transportpolitiken

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag i propositionen Mål för framtidens resor och transporter – en ny målstruktur för transportpolitiken (prop. 2008/09:93, bet. 2008/09:TU14, rskr. 2008/09:257). Syftet med den nya målstrukturen är att skapa en tydligare struktur som är enklare att tolka och tillämpa.

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Därutöver finns i den nya strukturen ett funktionsmål för tillgänglighet som innebär att transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, dvs. likvärdigt svara mot kvinnors och mäns transportbehov.

Dessutom finns ett hänsynsmål för säkerhet, miljö och hälsa vars syfte är att transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas

allvarligt samt bidra till att miljö kvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

Bolagisering av statliga verksamheter inom transportområdet

Under det senaste året har regeringen lagt grunden för en mer effektiv statlig verksamhet inom transportområdet. Utgångspunkten för arbetet har varit att förstärka och samla de verksamheter som svarar för statens kärnuppgifter och samtidigt bolagisera konkurrensutsatt verksamhet som inte bör drivas i myndighetsform.

Regeringen föreslog i propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket (prop. 2008/09:23) att verksamheterna vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult samt Banverket Projektering skulle överföras till av staten helägda aktiebolag. Syftet med bolagiseringarna var att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden och eliminera misstankar om korssubventionering. Med en bättre fungerande marknad ökar även kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 2008/09:TU4, rskr. 2008/09:76) och bolagiseringarna genomfördes den 1 januari 2009. Verksamheten vid Vägverket Produktion överfördes till Svevia AB (publ) och verksamheterna vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering överfördes till Vectura Consulting AB. Båda bolagen ägs helt av staten.

I propositionen bedömde regeringen vidare att verksamheten vid Banverkets enhet Banverket Produktion bör överföras till ett av staten helägt aktiebolag. Bolagiseringen bör genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för drift och underhåll samt investeringar inom järnvägsområdet. Regeringen har för avsikt att bolagisera Banverkets enhet Banverket Produktion. Som ett led i detta har regeringen i dag beslutat att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda ett överförande av verksamheten vid Banverket Produktion till ett eller flera av staten helägda aktiebolag (dir. 2009:77).

Vidare har Luftfartsverkets verksamhetsform varit föremål för översyn inom ramen för Flygplatsutredningen, se Framtidens flygplatser (SOU 2007:70). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Ny myndighet för samordnad reglering, tillsyn och tillståndsgivning – Transportstyrelsen

Ett viktigt steg i regeringens arbete med att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för effektiva insatser inom transportområdet är inrättandet av den nya myndigheten Transportstyrelsen den 1 januari 2009.

Till Transportstyrelsen fördes verksamheterna vid Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen i sin helhet samt delar av verksamheten vid Sjöfartsverket, Vägverket, Banverket, Boverket och Tullverket. Den 1 januari 2010 förs även ansvaret för körkorts- och yrkestrafikområdet från länsstyrelserna till Transportstyrelsen.

Därmed har de statliga insatserna inom reglering, tillsyn och tillståndsgivning samordnats och det trafikslagsövergripande perspektivet förstärkts. Vidare innebär förändringen att det har skapats bättre förutsättningar för att bedriva ett effektivt säkerhets- och klimatarbete inom transportområdet.

Trafikverksutredningen

Den 26 juni 2008 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att kartlägga och analysera vissa verksamheter och funktioner hos myndigheterna inom transportområdet (dir. 2008:90). Utredningen antog namnet Trafikverksutredningen.

Översynen syftade till att finna de lösningar som bäst stödjer ett effektivt utförande av statens uppgifter inom transportområdet och som leder till att medborgare och näringsliv sätts i centrum, att det trafikslagsövergripande synsättet stärks i planeringsprocessen och att övriga verksamheter bedrivs på ett effektivt sätt.

I uppdraget ingick också att föreslå åtgärder som bidrar till utvecklade beställarfunktioner hos myndigheterna inom trans-

portområdet i syfte att uppnå en bättre fungerande anläggningsmarknad och högre effektivitet.

Trafikverksutredningen överlämnade den 19 december 2008 delbetänkandet Tydligare uppdrag – i stället för sektorsansvar (SOU 2008:128), den 2 mars 2009 delbetänkandet De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden (SOU 2009:24) och den 1 april 2009 slutbetänkandet Effektiva transporter och samhällsbyggande – En ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg (SOU 2009:31).

För att möta de utmaningar och nå de mål som gäller för transportområdet föreslår utredningen

- en ny planeringsansats och ett nytt system för den långsiktiga planeringen,
- en ny organisering av uppgifter och verksamheter inom det statliga området,
- ett samlat program för de statliga beställarfunktionerna som syftar till ökad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen, samt
- en tydligare och kraftfullare styrning med starkt ökat inslag av uppföljning och utvärdering från regeringens sida.

Utredningen lämnar vidare förslag till fortsatta utredningar som syftar till att minska det statliga åtagandet och öka inslaget av marknadslösningar för uppgifter som inte tillhör myndigheternas kärnverksamheter.

Utredningen föreslår också att begreppet sektorsansvar i instruktion och regleringsbrev för myndigheterna tas bort och ersätts med tydliga uppdrag och styrmedel som regeringen definierar utifrån gällande lagstiftning.

I sitt slutbetänkande föreslår utredningen en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg som innebär att en ny myndighet, Trafikverket, inrättas med uppgift att svara för den trafikslag-sövergripande långsiktiga planeringen, för funktionaliteten i det samlade transportsystemet, de statliga funktionernas styrning, beställning och upphandling av infrastrukturåtgärder samt att genomföra åtgärder som rör landtransportsystem. Vidare föreslår utredningen att det nya verket ska svara för allt administrativt stöd inom det statliga transportområdet. Vägverket, Banverket och Statens institut för kommunikationsanalys

(SIKA) föreslås avvecklas. Vägverkets, Banverkets och en del av SIKA:s verksamhet föreslås föras till Trafikverket. I den myndighetsstruktur som föreslås ingår dessutom en fristående utvärderings- och analysfunktion samt en förstärkning av Regeringskansliet för tydligare styrning och effektivare uppföljning.

Enligt utredningen är det grundläggande för en successiv förbättring i transportsystemets funktionalitet att det som beslutas och genomförs också följs upp och utvärderas och att erfarenheter sedan återförs. En effektiv utvärderingsfunktion är därför ett viktigt inslag i planeringssystemet jämsides med en förbättrad uppföljning.

Utredningens betänkanden har remissbehandlats. En majoritet av de remissinstanser som yttrat sig över slutbetänkandet stödjer utredningens förslag om en ny myndighetsstruktur.

Utredning om reglering av den lokala och regionala kollektivtrafiken

Regeringen beslutade i juni 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att lämna förslag till ny lagstiftning på kollektivtrafikområdet (dir. 2008:55). Utredningen om en ny kollektivtrafiklag lämnade ett delbetänkande (SOU 2009:39) om offentligrättslig lagstiftning i maj 2009 och det är remitterat till i september 2009.

Utredning om den fysiska planeringsprocessen

Den 19 mars 2009 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att lämna förslag till effektivisering av den fysiska planeringsprocessen för byggande av transportinfrastruktur (dir. 2009:16). Kommittén ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2010.

Nya myndigheter för utveckling av det samlade transportsystemet

Med anledning av redovisade ställningstaganden, redan genomförda organisationsförändringar och Trafikverksutredningens förslag bedömer regeringen att det finns skäl för ytterligare organisationsförändringar inom transportområdet.

Syftet är att skapa bättre organisatoriska förutsättningar för att arbeta med utvecklingen av transportsystemet utifrån ett trafikslagövergripande perspektiv.

En utgångspunkt för arbetet är att åstadkomma en effektivare förvaltning och organisation med mer ändamålsenliga verksamhetsformer. En annan utgångspunkt är att ett trafikslagövergripande synsätt ska genomsyra förvaltningen och utvecklingen inom transportområdet. Vidare bör kundperspektivet bli tydligare och den regionala förankringen stärkas. Förändringarna ökar behovet av en väl utvecklad funktion för utvärdering och analys.

Regeringen anser därför att två nya myndigheter, Trafikverket och Trafikanalys, ska inrättas den 1 april 2010.

Trafikverket ska ha tyngdpunkt i åtgärder som främjar en effektiv förvaltning och ett trafikslagsövergripande perspektiv i arbetet med utvecklingen av det samlade transportsystemet.

De verksamheter som ska föras över till Trafikverket, vilket följer Trafikverkutredningens förslag, är

- verksamheten vid Vägverket,
- verksamheten vid Banverket förutom den verksamhet som bedrivs vid enheten Banverket Produktion,
- verksamheter som gäller långsiktig infrastrukturplanering och riksintressen vid Sjöfartsverket,
- verksamheter som gäller långsiktig infrastrukturplanering, driftbidrag och investeringsbidrag till icke statliga flygplatser samt riksintressen för luftfarten vid Transportstyrelsen, samt
- verksamheter som gäller modellutveckling/analysverktyg vid SIKA.

Trafikanalys ska vara regeringens stöd för utvärderingar och analyser inom transportområdet.

Verksamhet som gäller statistik vid SIKA ska föras till den nya myndigheten Trafikanalys. Inrättande av en fristående myndighet för utvärderingar och analyser och överföring av statistikansvaret till denna myndighet avviker från Trafikverketutredningens förslag. Utredningen föreslog att verksamhet skulle föras till Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) och till Transportstyrelsen. Övrig verksamhet vid SIKA avvecklas.

Med anledning av den nya myndighetsstrukturen avvecklas Vägverket, Banverket och SIKA den 31 mars 2010.

Regeringen har denna dag även beslutat om kommittédirektiven om inrättandet av den nya myndigheten Trafikanalys (dir. 2009:76).

Trafikverkets verksamhet

Trafikverket ska verka för att det övergripande målet för transportpolitiken uppnås. Det övergripande målet är som tidigare nämnts uppdelat i ett funktionsmål och ett hänsynsmål.

Myndigheter inom transportområdet ska arbeta för att uppfylla målen enligt följande preciseringar:

- medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet,
- kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften,
- tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder,
- arbetsformerna, genomförandet och resultatet av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle,
- transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning,
- barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet och vistas i trafikmiljöer ökar,
- förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras,
- antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020,

- antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåttrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarlig skadade halveras mellan 2007 och 2020,
- antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransportområdet och luftfartsområdet minskar fortlöpande,
- transportsektorn ska bidra till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen, samt
- transportsektorn ska bidra till att övriga miljö kvalitetsmål uppnås och till minskad ohälsa.

Den nya myndighetens grundläggande uppdrag är att ur ett samhällsbyggnadsperspektiv skapa förutsättningar för att uppnå funktionalitet, effektivitet och hållbarhet i det samlade transportsystemet.

Myndigheten ska ansvara för en samlad trafikslagsövergripande långsiktig infrastrukturplanering inom sjöfartsområdet och luftfartsområdet, samt för vägar och järnvägar. Myndigheten ska samordna sin planering med den kommunala och regionala planeringen.

Myndigheten ska ansvara för planering, byggande och drift och underhåll av de statliga vägarna och järnvägarna. Myndigheten ska vidare ansvara för beställning och upphandling av teknikkonsulttjänster och entreprenader. Hur beställarrollen, avseende såväl upphandling som projektstyrning, utövas har stor betydelse för utvecklingen av marknaden, produktiviteten och innovationsgraden i anläggningsbranschen och därmed hur mycket infrastruktur som kan åstadkommas med de resurser som ställs till förfogande. En systematisk uppföljning och analys ska ske kontinuerligt.

Vidare ska myndigheten, i samverkan med Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Luftfartsverket, ansvara för att anläggningarna utnyttjas effektivt, att de som nyttjar anläggningarna får tillräckligt stöd för säkra, framkomliga och miljöanpassade transporter samt att fordon och fartyg interagerar med anläggningarna på ett säkert, framkomligt och miljöanpassat sätt.

Myndigheten ska även verka för att samordningen mellan olika transporter och trafikslag fungerar tillfredställande i hela landet.

Myndigheten ska följa utvecklingen inom transportsystemet och följa upp egna insatser samt ansvara för prognoser över utvecklingen av transporter.

Myndigheten ska vidare sprida nödvändig kunskap och information om tillgänglighet, framkomlighet, miljö och säkerhet.

Lokalisering och ledning

Myndigheten ska ha sitt huvudkontor i Borlänge.

Myndigheten ska ha en regional organisation som är anpassad till de regionala planeringsprocesserna och tillgodose regionala aktörers behov av dialog i frågor som rör regional tillväxt och utveckling. Organisationen ska även ge förutsättningar för samordning med andra statliga myndigheter. Den regionala närvaron ska ha en omfattning och inriktning som leder till hög effektivitet när det gäller förvaltning och utveckling av transportsystemen.

Den nya myndigheten ska ledas av en styrelse.

Uppdraget

Inledning

Utredaren ska, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar med anledning av budgetpropositionen för 2010 och kommande proposition om förslag till lagändringar, vidta de åtgärder som krävs för att Trafikverket, en ny myndighet för utveckling av det samlade transportsystemet, ska kunna inleda sin verksamhet den 1 april 2010.

Förslag om instruktion och regleringsbrev för myndigheten m.m.

Utredaren ska lämna förslag till instruktion och regleringsbrev för den nya myndigheten samt förslag till de författningsändringar i övrigt som föranleds av bildandet av Trafikverket. Förslaget till instruktion ska innehålla preciseringar av de uppgifter

som i dag bedrivs inom ramen för berörda myndigheters sektorsansvar.

Anslag, resursfördelning och verksamheternas närmare organisering och lokalisering

Utredaren ska lämna förslag om anslag, resursfördelning och verksamhetsplan för perioden 1 april 2010–31 december 2010. Utredaren ska också lämna ett budgetunderlag för åren 2011–2013.

När det gäller myndighetens regionala indelning ska län utgöra minsta organisatoriska enhet. Nuvarande organisationsstruktur vid de myndigheter där verksamhet förs till Trafikverket, liksom deras regionala organisation, kan vara en utgångspunkt för utredarens arbete.

Stödfunktioner, organisation och bemanning

Utredaren ska förbereda anslutning av den nya myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå avtal som är nödvändiga för myndighetens verksamhet.

Utredaren ska besluta om myndighetens organisation och överväga lämpliga arbetsformer. Utredaren bör i detta sammanhang underlätta en framtida konkurrensutsättning av sådana verksamheter som Trafikverksutredningen föreslagit såsom lämpliga för detta.

Utredaren ska vidare bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet. Utredaren ska säkerställa att nödvändig beställar- och upphandlingskompetens finns inom myndigheten. Projektkalkylernas precision har avgörande betydelse för tilliten till och trovärdigheten i de långsiktiga åtgärdsplaner som upprättas. Vid organisering och bemanning av en ny myndighet med ansvar för planering, genomförande och uppföljning av infrastrukturåtgärder bör funktioner för kontroll av kalkylerade och prognostiserade kostnader och intäkter etableras.

Utredaren ska ta hänsyn till risker för verksamhetsstörningar i samband med bildande och avveckling av berörda myndigheter.

Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Myndigheten ska bemannas med beaktande av 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska besluta om bemanning liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Samverkan med utredaren för den nya myndigheten Trafikanalys

Utredaren ska särskilt samverka med utredaren för den nya myndigheten för utvärderingar och analyser inom transportområdet, Trafikanalys (dir. 2009:76). Detta inkluderar bl.a. samverkan och nyttjande av olika databaser och analysverktyg.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Uppdraget ska genomföras i nära dialog med Regeringskansliet (Näringsdepartementet). Utredaren ska samråda med Vägverket, Banverket, SIKÅ, Luftfartsverket, Transportstyrelsen, Sjöfartsverket och Rikstrafiken samt utredaren för Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren ska vidare samråda med Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket, Statens pensionsverk, Tillväxtverket, regionala aktörer med ansvar för regionalt tillväxtarbete och övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra sina synpunkter. Utredaren ska särskilt beakta behovet av att hålla personalen vid de berörda myndigheterna informerade.

Utredaren ska senast den 15 november 2009 till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) redovisa sina överväganden avseende myndighetens närmare organisering och lokalisering.

Utredaren ska komma överens med Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om tidpunkter för att lämna förslag. Vid dessa tidpunkter ska utredaren lämna förslag till

- anslag, verksamhetsplan och regleringsbrev för myndigheten för perioden 1 april 2010–31 december 2010,
- budgetunderlag för perioden 2011–2013,
- instruktion för myndigheten och författningsändringar i övrigt, samt
- formerna för samverkan mellan Trafikverket och Transportstyrelsen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket samt den nya myndigheten Trafikanalys (dir. 2009:76).

(Näringsdepartementet)