

”En ledande och samordnande funktion”

Om motiv bakom trafiksäkerhetens förändrade organisation
i Sverige 1950–2007

Eva Lindgren

Under 1900-talet har samhället och ekonomin alltmer byggts upp kring bilen. Bilsamhället har positiva sidor som ökad rörlighet, flexibilitet och frihet för individen samt en stor betydelse för den ekonomiska tillväxten. Bilismens samhällsekonomiska effekter tar sig uttryck i regionförstoringar, en mer spridd bebyggelse och förändrade fritids- och vanemönster, för att nämna några stora omvandlingar.¹ Bilsamhällets kostnader har emellertid blivit allt svårare att negligera och diskussionen kring ytterligare regleringar av vägtrafiken har blivit allt tydligare i olika offentliga beslutsprocesser. Till de uppfattade nackdelarna som, om inget görs för att förhindra dem, följer av mer trafik på vägarna kan nämnas ökade koldioxidutsläpp från en alltmer omfattande, tyngre och motorstarkare bilpark, trängsel och trafikolyckor av olika slag.² Dessa negativa sidor har under senare år fått allt större utrymme i debatten kring bilismens framtid. Miljö- och trafiksäkerhetsaspekterna har därmed under de sista årtionena tagit större plats på den trafikpolitiska agendan. Av dessa två områden har trafiksäkerhetsmålen haft den största genomslagskraften. Ett sentida uttryck för detta är den så kallade nollvisionen, enligt vilken trafiksäkerhetens långsiktiga mål är ”att ingen skall dödas eller skadas allvarligt till följd av trafikolyckor inom vägtransportssystemet”.³ Sedan lite mer än ett decennium fungerar den som ett ramverk för hur säkerhet ska hanteras i trafikpolitiken. Ett motiv till nollvisionen återfinns i uppfattningen att ”dödsfall och allvarliga personskador till följd av olyckor i vägtransportssystemet utgör ett av de större folkhälsoproblemen i Sverige”.⁴ En fråga som kan ställas är om organisering och reglering av trafiksäkerheten alltid motiverats utifrån ett folkhälsoperspektiv och om motiv, medel och utfall relaterats till varandra i ett längre tidsperspektiv. Det vet vi inte idag.

Syftet med denna artikel är att analysera hur synen på trafiksäkerheten och dess olika ansvarsområden har förändrats mellan 1950 och 2007. För att undersöka detta följs, tolkas och analyseras de politiska motiven och argumenten bakom Trafiksäkerhetsverkets etablering och nedläggning, två avgörande händelser för trafiksäkerhetsområdets organisering. Frågeställningarna är: Hur motiverades Trafiksäkerhetsverkets etablering och nedläggning? Hur återspeglas trafiksäkerhetsområdets utveckling i Sveriges vägplaner under denna period?

Att den tid som studeras finner sin början 1950 motiveras utifrån att säkerhetstänkandet tog fart på allvar under 1950-talet. Med trafiksäkerhetsområde avses här det verksamhetsområde som syftar till att genom politiska åtgärder minska olycks- och skaderisken i trafiken. Med organisering avses i detta sammanhang de metoder som regering och riksdag använder för att styra och kontrollera trafiksäkerhetens utveckling. Studien baseras på källmaterial i form av riksdagstryck såsom direktiv, betänkanden, motioner, remisser, propositioner och debatter i samband med Trafiksäkerhetsverkets etablering och nedläggning. För att besvara den andra frågeställningen kommer jag även att studera ett urval av de vägplaner som upprättades på nationell nivå under den berörda perioden, för att se hur trafiksäkerhetsområdets utveckling återspeglas. Kvantitativa data som antal dödade i trafiken, statliga medel för utbyggnad av vägnätet samt kilometer belagd väg fyller också en viktig funktion. De visar på den faktiska utvecklingen över tid, som dels kan belysa inom vilken kontext besluten om trafiksäkerhetsområdets organisation fattats, dels kan jämföras med vad som uppgivits och planerats i respektive vägplan.

Tidigare forskning om den svenska trafiksäkerheten

Ett av många övergripande problemområden inom transporthistorisk forskning rör hur svagt respektive starkt kopplade infrastruktursystem kan styras och regleras mest effektivt. Med ett svagt kopplat infrastruktursystem avses ett icke-spårbundet system såsom vägtrafiken; med ett starkt kopplat infrastruktursystem menas ett spårbundet system såsom järnvägen. De båda systemen kan med andra ord sägas vara varandras motpoler.⁵ En aspekt som särskilt bör beaktas är att vägtrafiken historiskt organiserats kring, och fortfarande starkt förknippas med, flexibilitet och individuell frihet. Det är svårare att reglera ett svagt kopplat system än ett starkt kopplat. Detta påvisar ekonomisk-historikern Ylva Hasselberg i sin studie av regleringen av de två stora tekniska systemen ban- och vägtrafiken mellan 1858 och 1968.⁶ Hon jämför hur säkerhetstänkandet för ban- och vägtrafiken tagit sig uttryck i beslutsfattandet och riksdagsdebatten, och jämför, genom att studera plankorsningsproblematiken, de båda systemens skilda förutsättningar gällande teknik, organisation,

aktörer, regelverk och beslutsfattande. Hasselbergs slutsats är att säkerhetstänkandet varit betydligt mer utvecklat och systematiserat för bantrafiken än för vägtrafiken, eftersom bantrafiken fungerar som ett starkt kopplat system, styrt av en systemoperatör, vilket är vägtrafikens raka motsats.⁷

Hur debatten om trafiksäkerheten tog sig uttryck utanför riksdagen mellan 1945 och 1965 beskriver idéhistorikern Jonas Anshelm i en studie av den debatt som fördes på ledar- och kultursidorna i olika dagstidningar och berörda tidskrifter.⁸ Anshelm menar att den härskande bilden av denna tidsperiod – ”bilismens gyllene år” – som enbart teknikoptimistisk är felaktig. Han visar att kritiken mot säkerhetstänkandet inte växte fram under senare delen av 1960-talet som forskare tidigare hävdade, utan fanns redan under bilismens starka expansionsfas. Anshelm åskådliggör hur trafiksäkerhetsdebatten före 1950-talet handlade om fordonet och vägen. Under 1950-talet svängde den för att till övervägande del handla om att trafikolyckorna hängde samman med den enskilda människans ansvar och beteende. Det som förespråkades var ofta individualpsykologiska orsaksförklaringar som till exempel bristande karaktär och dålig moral, manligt självhävdebegär eller att de som drabbades var olycksbenägna också i andra sammanhang.⁹ Mot slutet av 1950-talet och början av 1960-talet kom andra, mer tekniskt inriktade orsaksförklaringar som pekade på bilens konstruktion och bilindustrins ansvar. Dessa innebar att åtgärder som trafiksäkerhetsforskning, säkrare bilar och fordonskontroller lanserades.¹⁰ Anshelm menar vidare att en förbättrad vägstandard alltid fanns med, som ytterligare en aspekt av trafiksäkerheten, i debatten under åren 1945–1965, men i dagstidningarna hamnade denna fråga ofta i skuggan av diskussioner rörande individens ansvar eller hastighetsbegränsningars vara eller icke-vara.¹¹

Som en vidareutveckling av Hasselbergs och Anshelms resonemang och slutsatser demonstrerar även teknikhistorikern Per Lundin hur trafiksäkerheten gavs utrymme under bilismens expansiva år då han, i likhet med Anshelm, till övervägande del studerar det svenska bilsamhället under expansionsfasen. Lundin fokuserar hur väg- och planeringstekniska experter arbetade med de problem kring trängsel och trafikolyckor som uppstod i samband med bilens möte med, vad han visar var, en oförberedd stad, i hans studie Stockholm.¹² Lundin stärker Anshelms tes om att det var individen, inte samhället, som i beslutsprocesserna under 1950-talet pekades ut som ansvarig för trafikolyckorna, men menar samtidigt att detta inte är hela förklaringen. Redan under slutet av 1950-talet fanns en parallell uppfattning om att det var samhället som bar ansvaret för trafikolyckorna, vilket var det synsätt som sedermera fick genomslag under 1960-talet.¹³ Anhängarna av denna syn hävdade att det som behövdes för att komma tillrätta med trafikolyckorna var stadsplane- och vägbyggnadstekniska åtgärder. Ett exempel är att högertrafikomläggningen

under 1960-talet blev en trafiksäkerhetsfråga. Lundin visar hur den användes som ett effektivt argument för att genomföra omfattande satsningar på bilismen i form av till exempel ombyggnation av vägar och trafikplatser.¹⁴ Lundin identifierar två sammanlänkade principer som experterna agerade utifrån: dels ett åtskiljande av individ och bil i trafikmiljön, dels uppfattningen om bilen som norm och vikten av att i första hand tillgodose bilens behov.¹⁵ Med andra ord var det byggandet av ett bilsamhälle som skulle bidra till att lösa problemen med trafikolyckor, och de åtgärder som föreslogs och genomfördes på 1960-talet bidrog till en tätare sammankoppling av trafiksystemet.¹⁶ Detta kan jämföras med de försök till förtätning av vägtrafiksystemet som gjordes under bilismens tidiga år och, enligt Hasselberg, mötte stort motstånd eftersom kritikerna ansåg att regleringar skulle inkräkta på det individuella omdömet.¹⁷

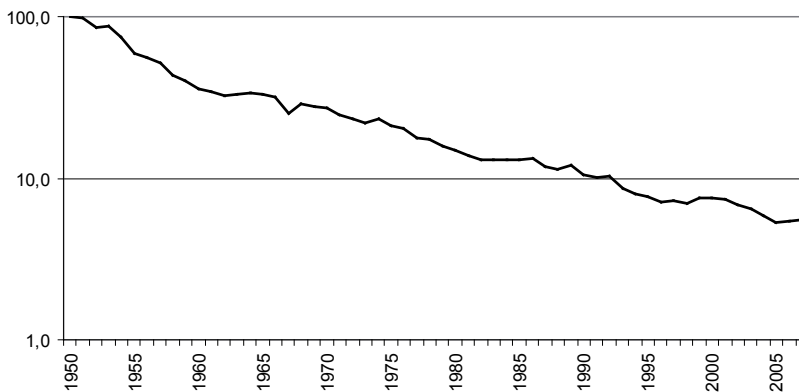
Hasselberg, Anshelm och Lundin visar samtliga på hur synen på trafiksäkerhet tog sig uttryck i Sverige från bilismens genombrottsår fram till 1970. De har dock något skiftande fokus då Hasselberg studerar trafiksäkerhetsdebatten och besluten i riksdagen utifrån exemplen hastighetsbegränsning, trafiknykterhet och plankorsningsproblematik, Anshelm behandlar trafiksäkerhetsdebatten på ledarsidorna i tidskrifter och dagstidningar och Lundin trafiksäkerheten i Stockholm utifrån exemplen trängsel och trafikolyckor. Mot bakgrund av deras resultat blir det tydligt att det i en tid då byggandet av bilsamhället stod i fokus också fanns utrymme för en kritisk diskussion och debatt om bilismens baksida. Detta uttrycktes i synen på vem som hade det yttersta ansvaret för trafiksäkerheten – individen eller samhället – och för hur den skulle regleras. Synen på vem som har ansvaret påverkar vilken typ av regleringar som genomförs. Om den utveckling som beskrivits för bilismens tidigare år kopplas samman med uppkomsten av nollvisionen under senare år, kan man se att det över tid skett en förändring av synen på trafiksäkerheten. Den betraktas inte längre som ett huvudsakligen individuellt ansvarsområde. Politiska motiv bakom omorganiseringen av myndigheter med anknytning till trafiksäkerheten har dock inte studerats och belysts tidigare. Denna studie fyller därmed en kunskapslucka eftersom den analyserar den offentliga regleringen av trafiksäkerheten i form av etableringen och nedläggningen av en myndighet, Trafiksäkerhetsverket.

Vägtrafiken är som diskuterats ovan ett svagt kopplat infrastruktursystem. Det innebär ett mindre behov av systemövergripande samordning än vad ett starkt kopplat system har, vilket betyder att statens uppgift framför allt varit att bygga ut och underhålla vägnätet. Flödet, transportererna efter detsamma har privata aktörer – bilister – svarat för.¹⁸ Eftersom det är infrastrukturens utveckling som framför allt omfattas av offentliga regleringar och investeringar blir den särskilt intressant att studera i förhållande till trafiksäkerhetsområdets organisering.

Drivkrafter bakom trafiksäkerhetens utveckling

Människan, maskinen och miljön nämns ofta som de tre övergripande faktorer som kan hållas ansvariga för vägtrafikolyckornas uppkomst, och som därmed bestämmer vägnätets trafiksäkerhet.¹⁹ I detta fall är människan bilisten eller individen som nyttjar systemet, maskinen (som inte studeras i denna artikel) är bilen eller det fordon som framförs, medan (trafik)miljön är infrastrukturen som bilisten har att förhålla sig till. Samtliga tre faktorer är beroende av varandra då såväl individens ansvar i trafiken som fordonets krocksäkerhet och vägens utformning påverkar utfallet i en trafikolycka. Synen på vilken av dessa faktorer som bär det större ansvaret har, som tidigare diskuterats, skiftat över tid. I anslutning till resonemanget om vägnätet som ett tekniskt system kan man tala om systemutformarnas och systemanvändarnas ansvar för trafiksäkerheten efter vägarna.²⁰ I detta fall representerar staten systemutformaren och bilisten systemanvändaren, eftersom ansvaret för vägnätets utformning, utbyggnad och underhåll åligger staten medan användningen är individuell. I egenskap av systemutformare har staten haft att förhålla sig till ett antal tänkbara faktorer när den planerat trafiksäkerhetsrådets organisering: antal döda och skadade i trafiken; ekonomiska aspekter såsom den uppskattade kostnaden för ett dödsfall eller en trafikolycka; olika aktörer eller intressegrupper som verkar för gynnsamt regelsystem samt den övergripande generella synen på vad staten bör göra.

Figur 1: Antal döda per miljoner transportkilometer i Sverige, 1950–2007. Index 1950=100

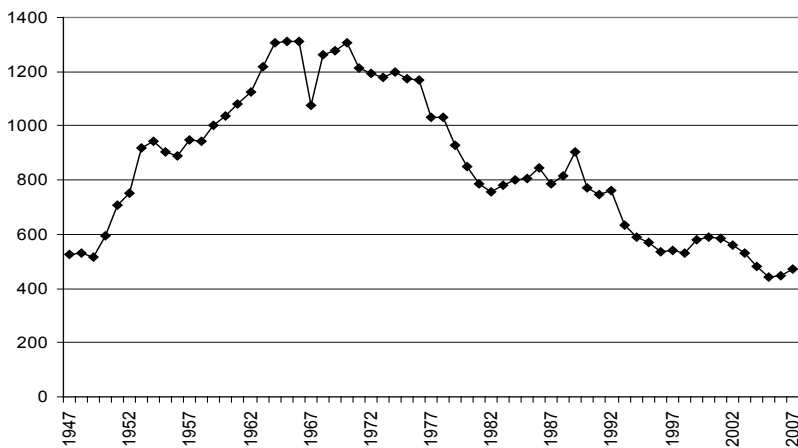


Källa: *Statistisk årsbok för Sverige* (1957, 1962); <http://www.trafa.se/Publikationer/>, *Vägtrafikskador 2009*, 4/1 2011; http://www.sika-institute.se/Templates/Page____1331.aspx, 4/1 2011.

Ett sätt att mäta hur trafiksäkert det svenska vägnätet varit mellan 1950 och 2007 är att studera antalet döda i trafikolyckor. I figur 1 framgår att dödstaten i trafiken minskat konstant över tid i förhållande till det ökade trafikarbetet, såväl med som utan nollvision. Värda att notera i figuren är hacket i kurvan i mitten på 1960-talet samt ökningen i slutet av 1990-talet. Hacket kan i stor utsträckning förklaras av omläggningen till högertrafik och de hastighetsrestriktioner och den intensiva upplysning och propaganda som infördes respektive genomfördes i samband med den.²¹ Detta visar att olika typer av reglerande insatser åtminstone på kort sikt kan påverka utfallet av antalet döda i trafiken. Den negativa utvecklingen mellan 1999 och 2001, det vill säga under nollvisionens första år, av antalet döda i förhållande till trafikarbetet, förklaras av Magnus Andersson och Evert Vedung med en avsaknad av målstyrningsaktivitet och strategier från statlig nivå för att nå det uppsatta målet.²² Vad som annars är mest uppenbart i figur 1 är hur antalet döda per miljoner persontransportkilometer faller jämnt över tid. Detta händelseförlopp indikerar att det inte är en specifik händelse, som till exempel högertrafikomläggningen 1967, som påverkat utvecklingskurvan, utan istället tycks åtgärder som påverkat trafiksäkerheten ha skett kontinuerligt.²³

Studeras trafikolyckorna utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv förskjuts fokus mot det faktum att varje enskilt dödsfall innebär en kostnad för samhället. I figur 2 visas en kraftig ökning av antalet döda i trafiken fram till 1965. Trots den avsevärda nedgången 1967 kan konstateras att antalet dödsolyckor mellan 1964 och 1970 befann sig på en högplata som saknar motstycke såväl tidigare som senare i historien. Vad som generellt kan utläsas av figuren är

Figur 2: Antal dödade i trafiken i Sverige 1947–2007



Källa: *Statistisk årsbok för Sverige* (1957, 1962); <http://www.trafa.se/Publikationer/>, *Vägtrafikskador 2009*, 4/1 2011.

att antalet döda i trafiken därefter kom att minska fram till 1982. Under resten av 1980-talet ökade antalet dödsfall med undantag för 1987. Minskningen fortsatte under 1990-talet och fram till 2005, med undantag av åren 1999–2000.

Den uppskattade kostnaden för ett dödsfall i trafiken har över tid ökat. Englund med flera delar in kostnaderna för trafikolyckorna i tre kategorier: direkta, indirekta och de relaterade till smärta, lidande och sorg. Den direkta kostnaden motsvarar värdet av de resurser som använts för till exempel vård, läkemedel och för reparation av skadade fordon. Den indirekta kostnaden är detsamma som värdet av den produktionsförlust som en skada eller ett dödsfall innebär. Den sistnämnda kostnadskategorin är svårare att konkretisera och uppskatta.²⁴ Den indirekta kostnaden för ett dödsfall sjunker med ålder och kön, det vill säga att det innebär en större samhällsekonomisk förlust om en ung man dör i en trafikolycka än om en äldre kvinna gör det.²⁵ År 1964 uppskattades värdet per dödsfall i trafiken till 600 000 kronor (inklusive humanitära konsekvenser och produktionsbortfall).²⁶ Ungefär 40 år senare, 2005, uppskattades värdet för ett dödsfall i trafiken till 17 511 000 kronor, varav de materiella kostnaderna beräknades till 1 242 000 kronor och riskvärderingen till 16 269 000 kronor.²⁷ Omräknad i 2007 års prisnivå ökade den uppskattade kostnaden per dödsfall i trafiken från 5,5 miljoner kronor 1964 till 18 miljoner kronor 2005. Även om kostnaden per dödsfall ökat verkar vägtrafikolyckornas kostnader i relation till bnp varit i det närmaste oförändrade; på 1960-talet och början av 1970-talet stod de för 1,2–1,3 procent av bnp, och under senare delen av 1970-, hela 1980-talet och början av 1990-talet var motsvarande andel högst en procent.²⁸



Trafiksäkerhetsverket,
logotyp.

I samband med förändringen av trafiksäkerhetens organisering har också tänkbara faktorer, som den generella synen på vad staten bör göra samt olika aktörer eller intressegrupper som verkar för gynnande regelsystem, spelat roll. Av den anledningen kommer det institutionella ramverket kring trafiksäkerheten att belysas härnäst.

Transportväsendets, vägväsendets och trafiksäkerhetens institutionella ramverk

Den svenska staten har sedan långt tillbaka tagit ett övergripande ansvar för transportväsendet som är en ”samlade benämning på alla de personella och materiella resurser som krävs för förflyttning av personer och gods”.²⁹ För transportväsendet har diskussionen kring huruvida ett infrastruktursystem bäst finansieras, byggs, underhålls och drivs av statliga och/eller privata aktörer, samt hur det förändras över tid, varit särskilt tydlig i samband med

utbyggnaden och driften av järnvägsnätet. Detta gäller både forskning som enbart studerar utvecklingen i ett enskilt land och den som jämför olika länders utveckling.³⁰ Detta kan hänga samman både med systemets starka tekniska koppling, vilket gör det enklare att studera, och med den betydelse det tillskrivits för den ekonomiska utvecklingen i stort. Teknikhistorikern Arne Kaijser visar i *I fädrens spår* hur statens roll vid utbyggnaden av ett lands infrastruktur kan skifta över tid, och även ta sig olika uttryck beroende på infrastruktursystemets utseende. Till exempel kan graden av statligt inflytande vid etablering och expansion skifta beroende på hur starkt eller svagt kopplat systemet är.³¹ Ekonomisk-historikern Lena Andersson-Skog drar efter en jämförelse mellan de nordiska ländernas mönster vid regleringen av järnvägen och telefonen fram till 1950 slutsatsen att staten inte kan ses som en homogen aktör över tid.³²

Kännedom om vägväsendets organisering över tid blir väsentlig för att öka förståelsen av hur den svenska trafiksäkerheten och utbyggnaden av vägnätet sett ut under 1900-talet. Anläggandet av vägar i Sverige uppvisar, precis som byggandet av järnvägar, tydliga tecken på en medvetenhet om vikten av jämn geografisk spridning där ”att bryta bygd” länge var giltigt som motiv. Vad det gäller utbyggnad, upprustning och underhåll av det svenska vägnätet har dock graden av statlig styrning skiftat över tid. Fram till början av 1940-talet var ansvaret decentraliserat, det vill säga att den statliga styrningen verkade indirekt.³³ Ett förstatligande av vägväsendet skedde 1944 i syfte att säkerställa underhållet och förbättringen av vägnätet. I samband därmed lades det tidigare regionalt förankrade och länsanknutna Vägverket ned.³⁴ Till stöd för förstatligandet anfördes bland annat argumentet om behovet av en ”för väghållningens ombesörjande mera rationell organisation än den förutvarande”.³⁵ Omkring 30 år senare kom den statliga styrningen att minska då ansvaret för det svenska vägnätet återigen decentraliserades och fördelades på olika regionala instanser. Ove Pettersson delar in vägväsendets historiska förändringsprocess från 1920 till 1985 i tre perioder: 1920–1944 befann sig Sverige i ett övergångsskede från kommunal/regional till statlig väghållning och skapandet av en centraliserad vägsektor; från 1944 fram till 1965–1970 skedde en utbyggnad av vägsektorn och vägväsendet präglades av centralism och professionalism; mellan 1965–1970 och 1985 förändrades vägväsendet genom regionalisering, avsektorisering och avprofessionalisering.³⁶ Kaijser är inne på samma spår då han diskuterar hur organiseringen av vägväsendet förskjutits från extrem decentralisering till långtgående centralisering och sedan till en syntes, en organisationsform där det regionala inflytandet varit betydande.³⁷ Transportsektorns förändring under 1970-talet kan med andra ord kopplas till den generella liberaliserings- och decentraliseringsvägen i slutet av decenniet. Det var en väg som stod i stark kontrast till den tidigare rådande centraliseringsandan.³⁸

Ett statligt trafiksäkerhetsverk etableras och läggs ned

Ett intresse för trafiksäkerhet i Sverige från de offentliga myndigheternas sida kan spåras ändå tillbaka till landets första förordning för vägtrafik, automobilförordningen från 1906.³⁹ Från seklets början och fram till idag har ett antal organisationer med en ökad trafiksäkerhet som sitt främsta mål varit verksamma på olika nivåer i samhället. Den äldsta är den partipolitiskt obundna paraplyorganisationen Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) som bildades 1934 med syftet att verka för en förbättrad trafikultur och ökad trafiksäkerhet.⁴⁰ Under 1950–2007 har även ett antal förändringar och omorganisationer skett i den statliga sektorn, med nära anknytning till trafiksäkerhetsfrågan. Till de mer avgörande hör Trafiksäkerhetsverkets etablering och nedläggning.

I samband med att antalet trafikolyckor och döda i trafiken kraftigt ökade i början av 1960-talet höjdes röster för en omprövning av var ansvaret för trafiksäkerheten – som då låg hos Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen – egentligen borde ligga för att kunna bedrivas mest effektivt. Följden blev att bilförarutredningen tillsattes 1962 och körtidsutredningen 1963, vilka resulterade i betänkandena *Körkortet och trafikutbildningen*, *Statens trafikverk och Arbetstid och arbetsinspektion för vägtrafiken*.⁴¹ Det är särskilt den andra av dessa som är av intresse här, eftersom den presenterar ett förslag till ett nytt verk, Statens trafiksäkerhetsverk (TSV). En kraftigt ökande bilism och frånvaron av samordning på trafiksäkerhetsområdet lyfts av utredaren, G. Erik Hallin, fram som skäl för att undersöka ”förutsättningarna för att tillskapa en särskild trafikmyndighet genom att sammanföra de uppgifter, som nu åvilar statens bilinspektion och statens biltrafiknämnd”.⁴² I proposition nummer 55 år 1967 föreslogs sedan mot bakgrund av betänkandets slutsatser att en särskild trafiksäkerhetsmyndighet för vägtrafiken skulle etableras den 1 januari 1968.⁴³ Statsutskottets utlåtande tillstyrkte etablerandet och betonade vad som tidigare lyfts fram i statsrådsprotokollet, nämligen att

den statliga medverkan i trafiksäkerhetsarbetet f.n. utövas i ett flertal former och att uppgifterna är fördelade på ett stort antal myndigheter och organisationer utan att något centralt organ under Kungl. Maj:t har tillagts en ledande och samordnande funktion.⁴⁴

Statsrådsprotokollet läser vidare att

det anses med hänsyn härtill vara en angelägen uppgift att söka undanröja den nuvarande splittringen genom att uppdraga åt ett enda organ att ansvara för trafiksäkerhetsfrågorna inom vägtrafiken och att ge detta organ sådana resurser att det kan inta en ledande ställning inom trafiksäkerhetsarbetet.⁴⁵

När ärendet debatterades i riksdagen rådde stor enighet vad det gällde behovet av en förbättrad samordning på området. Statsutskottets hemställan bifölls i första kammaren med rösterna 112–22 (där en ledamot avstod) och i andra kammaren med 149–32 (där 13 ledamöter avstod).⁴⁶

TSV föreslogs anta formen av en central förvaltningsmyndighet dit ”i första hand böra hänföras sådana centrala arbetsuppgifter inom trafiksäkerhetens område som från organisatorisk och funktionell synpunkt med fördel kan sammanföras”.⁴⁷ Det betydde att TSV från Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens trafikbyrå övertog sådana arbetsuppgifter som besiktningssärenden, körkorts- och utbildningssärenden samt ärenden som rörde trafikreglering och vägmärken. TSV tog också hand om Statens bilinspektion i sin helhet samt de arbetsuppgifter och befogenheter som kvarstod från högertrafikkommissionen efter 1967.⁴⁸ Det nya verket övertog således arbetsuppgifter från tre olika instanser, av vilka den första genomgick en omorganisering och de två senare upphörde att existera. Verksamheten inom TSV fördelades på fyra byråer: trafik- och informationsbyrå, fordonsbyrå, körkortsbyrå och kanslibyrån. En regional organisation med sju distrikt för förarprov och fordonsbesiktning infördes också, där TSV själv fick bestämma stations- och mottagningsorter.⁴⁹ Verksamheten inom TSV delades upp på allmän verksamhet och på uppdragsverksamhet, en uppdelning som blev grundläggande för fördelningen av anslagen.⁵⁰ Kostnaderna avräknades mot automobilskattebidragen, vilket betydde att TSV blev helt avgiftsfinansierat.⁵¹ Under TSV:s verksamhetsperiod var trafiksäkerhetsarbetets organisatoriska struktur på nationell nivå så att Vägverket svarade för vägarna och vägmiljön, Svensk bilprovning för kontrollen av fordonen, Planverket för planbestämningarna och TSV för regler riktade mot fordonstrafikanter och trafikmiljö.⁵²

25 år efter TSV:s etablering lades det ned. Ett första definitivt steg mot nedläggning togs 1990 när trafiksäkerhetsutredningen tillsattes. Dess arbete resulterade i betänkandet *Det framtida trafiksäkerhetsarbetet*. Bakgrunden till beslutet att se över inriktningen på och organisationen av det offentliga trafiksäkerhetsarbetet var ”den oroande olycksutvecklingen under senare hälften av 1980-talet samt den splittring av trafiksäkerhetsarbetet som råder mellan ett stort antal myndigheter och frivilligorganisationer”.⁵³ I betänkandet betonades att trafiksäkerhetsarbetet nått en fas där det var åtgärder på det regionala eller lokala planet snarare än på det centrala som ansågs nödvändiga, och att det därför krävdes en anpassning av organisationen. Utredarna menade att en sådan decentralisering skulle underlätta för individerna att förstå sitt eget trafikbeteende och även enklare kunna påverka detta så att ”deras beteende närmare överensstämmer med det trafikmässigt önskvärda beteendet”.⁵⁴ I utredningen poängterades dock att vissa trafikanter aldrig skulle komma att ändra sitt beteende. Därför var även regelkontroll och sanktioner nödvän-

diga.⁵⁵ I proposition 1992/93:2 föreslogs mot bakgrund av betänkandet att "ett samlat ansvar för vägtrafiken skall i framtiden vila på Vägverket" och att samtliga TSV:s uppgifter skulle överföras till Vägverket den 1 januari 1993.⁵⁶ Som skäl till förslagen angavs trafiksäkerhetsfrågornas komplexitet och att svaren på dessa inte var självklara, att lösningarna "kräver insatser från alla inblandade aktörer och på alla nivåer i samhället"⁵⁷ samt att "trafiksäkerhetsarbetet kräver ett tålmodigt arbete där nytta dras av tekniska landvinningar, förbättringar i vägmiljön, ändrade värderingar, förbättrade kunskaper och färdigheter m.m."⁵⁸ Precis som 25 år tidigare betonade även trafikutskottet i sitt betänkande möjligheten till en effektivisering av trafiksäkerhetsarbetet om ansvaret för vägtrafiken och säkerheten samlades under en myndighet. Det skrev vidare att "även om TSV på ett förtjänstfullt sätt medverkat i det trafiksäkerhetspolitiska utvecklingsarbetet och aktivt bidragit till en säkrare trafikförsörjning kan en omorganisation leda till ett effektivare utnyttjande av satsade resurser".⁵⁹ Trafikutskottet hemställde till riksdagen att godkänna vad som anförts i propositionen om nedläggning av TSV, överföringen av dess verksamheter till Vägverket samt utformningen av den nya organisationen.⁶⁰ Ärendet debatterades i riksdagen onsdagen den 2 december 1992, och även denna gång var det med enighet över partigränserna som beslut fattades.⁶¹

En följd av att TSV:s arbetsuppgifter överfördes till Vägverket var att väghållningen och trafiksäkerhetsfrågorna återigen kom att ligga under samma myndighet och att staten genom verket fick en "möjlighet att vid fastställandet av det nationella programmet för väghållningen styra inriktningen och samordnandet av trafiksäkerhetsarbetet".⁶² I propositionen betonades att den befintliga kompetensen inom TSV skulle tas tillvara. Man räknade med att den nya organisationen skulle innebära stora besparingar till följd av teknisk utveckling och organisatoriska effektiviseringar.⁶³

Vad som kan identifieras i samband med TSV:s etablering och nedläggning är en organisatorisk förskjutning där den del av Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen som hade ansvaret för trafiksäkerhet 1968 blev ett fristående statligt verk i syfte att mer sammanhållet kunna arbeta mot en ökad trafiksäkerhet efter vägarna. I och med nedläggningen 1993 blev trafiksäkerhetsfrågorna åter en del av Vägverkets ansvar. Syftet med nedläggningen var detsamma som med etablerandet, att man ville effektivisera trafiksäkerhetsarbetet genom konsolidering.

Gemensamt för både etableringen och nedläggningen av TSV var också att det samtidigt pågick utredningar om omorganisering av Vägverket eller andra närstående trafikfrågor. Vid ungefär samma tidpunkt som utredningsarbetet av etableringen pågick ytterligare två statliga utredningar vars slutbetänkanden delvis påverkade TSV:s utformning och arbetsuppgifter, nämligen 1963 års väg- och vattenbyggnadsstyrelseutredning och 1964 års transportför-

skningsutredning. Detsamma gäller vid utredningsarbetet av nedläggningen som sammanföll med en omorganisation av Vägverket samt med arbetet med ett nytt trafiksäkerhetspolitiskt program.

Då trafiksäkerhetsarbetet såväl före som efter TSV:s verksamma period låg under samma myndighets ansvar skulle man kunna förvänta sig att trafiksäkerhetsfrågan behandlades på ett liknande sätt i vägplanerna från 1958 och 1998. Resultatet och genomförandet av trafiksäkerhetsarbetet skulle dock kunna skilja sig åt då det under den tidsperiod som förflutit mellan TSV:s etablering och nedläggning kommit att ske stora samhällsförändringar och därmed också förändrade förutsättningar inom trafiksäkerhetsområdet. Av den anledningen är de nationella vägplanerna viktiga att studera. Sådana har nämligen upprättats med jämna mellanrum från slutet på 1950-talet fram till idag. I dessa borde därmed eventuella effekter av de organisatoriska förskjutningarna på trafiksäkerhetsområdet kunna identifieras.

Vägplanerna som spegling av trafiksäkerhetsområdets organisatoriska förskjutning

Ekonomisk-historikern Rikard Skårfors menar att vägplanerna är dokument som kan ses som institutioner för infrastrukturplaneringen och för den diskussion som förs kring denna.⁶⁴ Vägplanerna är viktiga att studera för att lyfta fram resultatet av de organisatoriska förskjutningarna, eftersom sådana upprättats med jämna mellanrum från slutet på 1950-talet fram till idag. I det följande studerar jag därför i ett första steg hur synen på trafiksäkerheten, i förhållande till utbyggnaden av det svenska vägnätet, återspeglas i vägplanerna. I ett andra steg undersöker jag sedan hur relationen sett ut 1950–2007 mellan antalet döda i trafiken och utbyggnaden av vägnätet. De tre vägplaner som studeras är från 1958, 1970 och 1998. I förhållande till trafiksäkerhetsområdets organisatoriska förskjutning betyder det att den första vägplanen initierades och verkställdes under en tid då frågan låg inom ramen för Väg- och vattenbyggnadsstyrelsens ansvarsområde. Den andra vägplanen initierades även den delvis vid en tidpunkt då frågan låg under denna styrelse men verkställdes efter att TSV etablerats. Den sista vägplanen såväl initierades som verkställdes efter TSV:s nedläggning och under en tidsperiod då trafiksäkerheten åter låg inom ramen för Vägverkets ansvarsområde.

Sveriges allra första vägplan initierades 1952–1954. Det som föranledde utredningen var att Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen ansåg att en mera långsiktig plan för investeringar i vägnätet var nödvändig. Behovet av översiktlighet och ingenjörsmässighet framhölls i syfte att säkerställa en hög standard på de anlagda vägarna och för att undvika felinvesteringar i ett skede av intensiv expansion av såväl bilism som bostadsbyggande.⁶⁵ År 1954 fick

delegationen för översiktlig vägplanering i uppdrag att ”verkställa en översiktlig planläggning av vägnätets utformning”.⁶⁶ Delegationen hade inte fått några tydliga riktlinjer att arbeta utifrån och såg det därför ”som sin uppgift att söka nå fram till en så långt möjligt realistisk bedömning av det aktuella och framtida vägbehovets storlek samt att ge svar i stort på frågan var och hur väginvesteringarna skola göras”⁶⁷ med särskild fokus på stam- eller riksvägnätet. I betänkandet *Vägplan för Sverige* menade delegationen att “[f]ör vägens utformning är – förutom framkomligheten, transportekonomin och bekvämligheten – trafiksäkerheten en bestämmande faktor”,⁶⁸ och betonade mot bakgrund av tidigare (överbäggande internationella) erfarenheter ”den högre vägstandardens överlägsenhet när det gäller trafiksäkerheten. Goda vägar äro också trafiksäkra vägar”.⁶⁹ I utredningen riktades således fokus på hur olycksfrekvensen skulle kunna minska genom exempelvis vägförbättrande åtgärder som anläggande av tvåfiliga vägar, utökande av parkeringsmöjligheter och byggande av planskilda korsningar. I samband därmed påpekades också att trafiksäkerheten blev en ekonomisk fråga.⁷⁰ Man menade alltså att den budget (anslagsstorlek) som godkändes för vägplanen hade stor betydelse för hur trafiksäkert samhället skulle bli. Delegationen uppskattade att antalet dödsolyckor borde halveras utefter det föreslagna riksvägnätet om vägplanen följdes.⁷¹ I betänkandet förtydligades det faktum att vägförbättrande åtgärder uppvisat snabbare resultat för trafiksäkerheten än till exempel trafikuppfost-
ran och trafikutbildning.⁷²

Enligt planerna skulle en ny vägplan tas i bruk 1975, men till följd av den hastigt ökande bilismen i Sverige, vilken översteg alla tidigare utförda beräkningar, tidigare lades uppföljaren till *Vägplan för Sverige*. Arbetet påbörjades av vägplaneutredningen redan 1964 och fem år senare kom betänkandet *Vägplan 1970*. Ett av utredningens direktiv var att bedöma utbyggnadsbehoven mot bakgrund av den förväntade trafiken 1985 samt ur trafiksäkerhetssynpunkt.⁷³ Precis som i den föregående planen kopplades trafiksäkerheten starkt till det (väg)tekniska kunnandet, det vill säga till problematiken kring hur trafiklederna skulle utformas. Till exempel diskuterades trafiksäkerheten i förhållande till bredden på vägrenarna och körfälten och/eller till utformningen av vägskalet och trafikplatserna.⁷⁴ Vägstandarden påverkade således trafiksäkerheten och i utredningen konstaterades att ”betydande olycksreduktioner kan erhållas genom bättre anpassning av väg- och trafikmiljön till trafikanternas och fordonens förutsättningar. Förbättrad vägstandard och införandet av trafikregleringar av olika slag kan ge bättre trafiksäkerhet.”⁷⁵ Utredningen betonade att det ur trafiksäkerhetssynpunkt var på sträckor med många olyckor per kilometer som vägförbättrande åtgärder främst borde genomföras.⁷⁶ Utredningen nämnde också att hastighetsbegränsningar och åtskiljande av trafikantgrupper ofta hade en positiv säkerhetseffekt.⁷⁷

40 år efter att den första vägplanen kom presenterades sedan Vägverkets *Nationell plan för vägtransportssystemet 1998–2007*, fastställd av regeringen 1998. I remissversionen av utredningen konstaterades att de långsiktiga planerna skulle utformas enligt riksdagens beslut våren 1997, vilket betydde att de planerade åtgärderna skulle bidra till ökad tillväxt och sysselsättning i alla delar av landet, leda till förbättrad transportkvalitet genom en förbättrad befintlig trafikinfrastruktur, öka infrastrukturens miljöanpassning, minska störningar och trafikbuller samt utformas med utgångspunkt från högsta tänkbara ambition för trafiksäkerheten.⁷⁸ Som generaldirektör Jan Brandborn konstaterade i förordet var denna plan ”en breddning mot tidigare planeringsomgångar”,⁷⁹ och i jämförelse med de två tidigare diskuterade vägplanerna kan en förskjutning skönjas beträffande trafiksäkerheten – mot ett ökat samhällsansvar. Nollvisionen fungerade sedan något år tillbaka som styrdokument, som ”en utgångspunkt för hur ny- och ombyggnad ska utformas”.⁸⁰ Vägstandarden skulle anpassas efter dess intentioner och åtgärder i stamvägnätet skulle ske i nollvisionens anda, som till exempel installation av vägräcken, förbättrade korsningar, separerande av mötande köriktningar och/eller åtgärder för gång- och cykeltrafiken.⁸¹

Ett annat tecken på trafiksäkerhetens förskjutning är att brister och utvecklingsbehov inom området identifierades utifrån användarna av vägtransportssystemet, fordonen, den fysiska vägmiljön, regler och deras tillämpning och efterföljd samt samhällets resurser för vård och rehabilitering.⁸² Denna femfaldiga inriktning skiljde sig från de båda tidigare vägplanernas som till övervägande del fokuserade den fysiska vägmiljön. Nytt var också att Vägverket presenterade en plan för åtgärder inom miljö- och trafiksäkerhetsområdet, vilken inkluderade delstrategier som till exempel en vidareutveckling av huvudstrategin, reformer och mätbara reformmål. På trafiksäkerhetsområdet lyftes tio reformer fram, av vilka kan nämnas högre värdering av trafiksäkerheten, trafiknykterhet, säkrare trafikmiljö och säkrare bilar.⁸³ Vägverket menade också att åtgärderna för miljö- och trafiksäkerhet i mångt och mycket kunde samordnas, och att detta arbete skulle ”bedrivas i *gemensamma nätverk på central, regional och lokal nivå*” och ”vara decentraliserat och ha stark lokal förankring hos medborgare, näringsliv och offentliga organisationer”.⁸⁴

Sammanfattningsvis visar genomgången av vägplanernas utformning över tid på likheter och skillnader vad det gäller förhållningssättet till trafiksäkerheten. En medvetenhet om vikten av trafiksäkerhet närvarade i samtliga studerade vägplaner. Denna tog sig dock aningen olika uttryck med en viss fokusförskjutning. Samtliga tre vägplaner präglades, naturligt nog, av en tydlig koncentration på den fysiska trafikmiljön till vilken vägförbättrande åtgärder räknas. För *Vägplan 1970* framgår exempelvis att trafiksäkerheten främst behandlades inom ramen för lönsamhetsbedömningen av olika trafik-

Allt fler tänker på säkerheten när de köper bil. Det är vi glada för.

Vi är glada för det ökade intresset. Glada därför att vi själva talat så länge om säkerheten. Men inte bara talat.

Volvo-bilarna har en mängd viktiga säkerhetsdetaljer. Som det tvåkrets, triangeldelade bromssystemet som gör att ni behåller cirka 80 procent av full bromsverkan med en krets ur funktion. Den delade rostningarna, de mjuka ryggsäcksparnarna eller nackskyddet. Ändå ska ni inte bara se till detaljerna. För viktigare än detaljerna är helheten.

Först helheten och sedan detaljerna. Så fungerar vår säkerhetsfilosofi. Helheten — den stabila karossen i två- och sex-gjuten väggen — har vi idag och därför kan vi arbeta med detaljerna. Det senaste synbara resultatet av vårt arbete är den, genom omfattande biltestpiloteringen som nu finns i alla nya Volvo-bilar.

Om några år kommer det säkert en lag om biltestpilotering. Men den såg vi ingen anledning att vänta på. Och naturligtvis väntade vi inte med att införa 3-punkts bilbälten. Det gjorde vi 1959. Tio år innan lagen kom. Vi väntade inte heller med att införa lamellglas i vindrutorna. Det gjorde vi 24 år innan lagen kom.

Vi brukar faktiskt vara lite före när det gäller säkerheten.



VOLVO

Var fjärde svensk bilköpare väljer Volvo.

Volvo satsade tidigt på trafiksäkerhet. Källa: *Teknikens värld* nr 6 1972, s. 45.

ledsprojekt. Vidare kan konstateras en tydlig skillnad mellan vägplanerna från 1958 och 1998, trots att ansvaret för trafiksäkerhetsfrågan låg inom Vägverket vid båda tillfällena. I den första planen diskuterades säkerhet enbart i förhållande till den fysiska trafikmiljön, medan den senare planen även tog hänsyn till andra aspekter, som information och kunskapsförmedling till samhället i stort. En organisatorisk förskjutning av ansvaret för trafiksäkerhetsfrågan återspeglades med andra ord i den nationella planen.

Antalet dödsfall i trafiken i förhållande till utbyggnaden av det statliga vägnätet

Att lyfta fram det statliga vägnätets utbyggnad och de statliga utgifterna kan vara ett sätt att påvisa kopplingen mellan infrastrukturens utbyggnad och den statliga organiseringen av trafiksäkerhetsområdet. I tabell 1 sammanställs det totala antalet trafikoffre i landet för att ge en översiktlig bild över hur trafiksäkerhetens förhållande till utbyggnaden av vägnätet förändrats över tid. Tabellen visar också hur utbyggnaden av det statliga vägnätet förändrats med utgångspunkt i den procentuella förändringen av nätets totala längd, samt av andelen belagd väg. Även statens totala utgifter för byggande, drift och underhåll i miljoner kronor omräknat i 2007 års prisnivå presenteras.

Samtliga uppgifter redovisas i tioårsperioder, med undantag för den första perioden som sträcker sig mellan 1950 och 1957.

Tabell 1: Antal döda i trafiken, det statliga vägnätets utbyggnad och de statliga kostnaderna för utbyggnad, drift och underhåll i Sverige 1950–2007

Tidsperiod	1950–1957	1958–1967	1968–1977	1978–1987	1988–1997	1998–2007
Antal dödade i trafiken	6 653	11 411	11 996	8 369	6 864	5 210
Förändring i %; km väg/km belagd väg	2,3/94,4	4,7/263	- 0,2/21	0,6/26	- 0,1/9	0,4/4
Kostnad i miljoner kr, 2007 års prisnivå	45 048	79 214	94 771	100 592	132 040	159 240

Källa: <http://www.sika-institute.se/Doclib/2008/Statistik/Strada%20officiell%202007%20II.xls>, 16/3 2009, *Statistisk årsbok*.

Förändringen av antalet dödsfall i samband med trafikolyckor har diskuterats i anslutning till figurer 1 och 2. Vad tabellen visar är de absoluta talen fördelade på tidsperioder, där antalet döda var som högst under 1960- och 1970-talen för att sedan sjunka. Det kan också noteras att förändringen vad det gäller det statliga vägnätets totala längd och andelen belagd väg var som störst under 1958–1967, det vill säga i samband med verkställandet av Sveriges första vägplan. Under denna period ökade den totala längden med 4,7 procent och andelen belagd väg med 263 procent.⁸⁵ Därefter har inte den totala längden förändrats nämnvärt, medan andelen belagd väg fortsatte öka under de två efterföljande perioderna, med 21 respektive 26 procent. Från 1988 och fram till 2007 har varken den totala längden eller andelen belagd väg ökat nämnvärt. Tydligt är dock att kostnaderna för drift och underhåll har ökat över hela perioden. Omräknad i 2007 års priser framgår att statens kostnad för utbyggnad, drift och underhåll ökat från 45 048 miljoner kronor 1950–1957 till 79 214 miljoner 1958–1967 vidare till 159 240 miljoner 1998–2007.

Avslutande diskussion

Sedan början av 1900-talet har trafiksäkerheten funnits på den offentliga agendan i Sverige. Vad som har studerats i denna artikel är motiven för Trafiksäkerhetsverkets etablering och nedläggning, samt hur trafiksäkerhetsområdets utveckling återspeglats i Sveriges vägplaner under motsvarande tidsperiod.

Före 1968 var trafiksäkerheten ombesörjd inom ramen för Vägverket (då Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen). Motiveringen till etableringen av ett trafiksäkerhetsverk 1968 var att detta på ett mer sammanhållet sätt skulle kunna arbeta för en ökad trafiksäkerhet efter vägarna. När TSV lades ned

1993 var det emellertid med motiveringen att trafiksäkerhetsarbetet var alltför splittrat och att det behövdes göras mer sammanhållet för att kunna effektiviseras. Ett resultat av denna undersökning är därför att motiven var desamma för båda omorganisationerna, trots en tidsskillnad på 25 år. Efter nedläggningen placerades trafiksäkerhetsområdet återigen inom Vägverket. Detta resultat kan relateras till den tidigare forskningen om trafiksäkerheten i Sverige. Ylva Hasselberg diskuterar till exempel den så kallade nollvisionen, och hur ett genomförande av den kräver ett tydligt systemtänkande och ett starkare kopplat vägtrafiksystem än det som existerat tidigare. Hon visar i sin studie att vägtrafiken varit svårreglerad till följd av att användandet av bilen förknippas med den individuella friheten och det individuella omdömet. Vidare åskådliggör Per Lundin hur stadsplane- och byggnadstekniska åtgärder syftade till att göra vägtrafiksystemet mer reglerat. I detta sammanhang visar undersökningen att de höga dödstalen orsakade av trafikolyckor redan under 1950-talet liknades vid en folksjukdom, särskilt i debattartiklar. Med nollvisionens uppkomst blev denna syn grundläggande och trafikpolitiken fick därmed ett starkare motiv för systemtänkande. Att ansvaret för trafiksäkerheten återfördes till Vägverket i början av 1990-talet kan därför ses som ett uttryck för ett skapande av en starkare systembyggare. Genom att återigen förena väghållning och trafiksäkerhetsfrågor under en och samma myndighet gavs staten större möjlighet att styra inriktningen på och samordnandet av trafiksäkerheten, med vägplanen som centralt nav.

Mot bakgrund av att staten framför allt kan reglera infrastrukturen, det vill säga vägarna, har de tre vägplanerna från 1958, 1970 och 1998 fått utgöra underlag för min studie av trafiksäkerhetsområdets utveckling. Gemensamt för samtliga tre vägplaner är att de fokuserar den fysiska trafikmiljön. Ett resultat av undersökningen är att vägplanerna från 1958 och 1998 uppvisar skillnader i hur trafiksäkerheten behandlas i praktiken, trots att ansvaret för trafiksäkerheten låg inom Vägverket vid båda tidpunkterna. I de tidiga vägplanerna diskuterades trafiksäkerheten enbart i förhållande till den fysiska trafikmiljön. Ett bra exempel är att delegationen för översiktlig vägplanering 1958 menade att "goda vägar äro också trafiksäkra vägar", eftersom vägförbättrande åtgärder hade kunnat uppvisa snabbare resultat för trafiksäkerheten än vad exempelvis trafikuppfostran och trafikutbildning kunnat göra. I jämförelse uppvisar vägplanen från 1998 en större bredd. Nu inkluderades på ett tydligare sätt även andra områden än den fysiska miljön, till exempel information och kunskapsspridning till samhället i stort. Nollvisionen fungerade dessutom som en utgångspunkt för hur ny- och utbyggnad av vägnätet skulle utformas. En slutsats av denna undersökning är därför att det funnits en långsiktig trend, med start redan på 1950-talet, att göra bilismen mer "spår-

bunden” genom att kontrollera infrastrukturens karaktär. I detta perspektiv är Nollvisionen inte ett brott med det förflutna, utan snarare en förlängning av trenden.

Den utveckling som belysts i denna artikel aktualiserar en kontrafaktisk fråga för en kommande studie: Hade nollvisionen varit möjlig att genomföra i samband med de tidiga vägplanerna 1958 eller 1970? Svaret torde bli nej, eftersom den välfärdsstatliga inramningen var annorlunda på 1950-talet, både vad det gällde omfattning och inriktning. Den snabba utbyggnaden av välfärdstjänster som skett framför allt från 1970-talet är en nödvändig men inte tillräcklig inramning för nollvisionens tillkomst och utformning. Det är helt enkelt svårt att finna stöd för en expansiv, omfattande och välfärdsmotiverad satsning på trafiksäkerhet före välfärdsstatens expansion. Den tidsperiod som förflutit har inneburit att det svenska välfärdssamhället förändrats och att varken statsmakten, vägnätet eller bilismen är desamma nu som då. Mot bakgrund av detta och att synen skiftat på vem som ska hållas ansvarig för trafiksäkerheten hade det inte varit möjligt att införa en nollvision under bilismens expansionsfas.

‘A leading and co-ordinating function’: on the regulation and organization of road safety in Sweden, 1950–2007

This article focuses on the organization of Swedish national road safety. The Swedish government has shown an interest in road safety since the beginning of the twentieth century, so the question is not if, but how road safety has been organized over time. Today, the ‘Vision Zero’ policy is used as the framework for road safety management within road policy as a whole. One reason for the adoption of Vision Zero was that road traffic deaths and injuries are considered a (global) public health problem and should be combated. The article presents a fresh approach to the Swedish government’s organization of road safety since the 1950s. The focus is the establishment and subsequent closure of the National Road Safety Office (TSV), and how the various and changing forms of organizations before, during, and after the TSV have been reflected in the national road plans of 1958, 1970, and 1998. Government bills and official reports reflect the national decision-making processes and the reasoning behind the founding and closure of the TSV. Before the TSV was set up in 1968, road safety had been the responsibility of the National Road Administration, which resumed responsibility when the TSV was closed down in 1993. The present study shows that the motives for the TSV’s creation and demise were the same, despite a time-frame that ran to fully twenty-five years: on each occasion road safety management was felt to be too haphazard, when

it needed to be more coherent and efficient. These organizational changes were reflected in road planning, where control of the infrastructure increased, especially in recent decades. This conclusion sits well with previous research, which has shown the need for a more closely managed road network in order to implement Vision Zero.

Keywords: economic history, road plans, road safety organizations, Swedish National Road Safety Office, road safety

Noter

- 1 För vidare läsning om olika aspekter av det svenska bilsamhällets uppfattade fördelar, se t. ex Lotta Frändberg, Eva Thulin och Bertil Vilhelmson, *Rörlighetens omvandling. Om resor och virtuell kommunikation – mönster, drivkrafter, gränser*, Lund 2005; Olle Hagman, *Bilen, naturen och det moderna. Om natursynens omvandlingar i det svenska bilsamhället*, Göteborg 1999; Eva Lindgren, *Bilism för regional utjämning? Studier av privatbilens geografiska och socio-ekonomiska spridningsmönster 1950–2000*, Umeå 2008. För ett internationellt perspektiv och USA:s utveckling, se t. ex. James J. Flink, *The Car Culture*, Cambridge, Massachusetts 1975; James J. Flink, *The Automobile Age*, Cambridge, Massachusetts 1988.
- 2 Se t. ex. Jim Conley och Arlene Tigar McLaren (red.), *Car Troubles: Critical Studies of Automobility and Auto-Mobility*, Farnham 2009. På senare år har en stor forskningsfråga varit bilparkens negativa miljöpåverkan samt hur densamma kommit att bli så bensinslukande som den faktiskt är och hur trenden ska kunna vändas. För vidare läsning i detta ämne, se t. ex. Per Kågesson, *Reducing CO² Emissions from New Cars. A Progress Report on the Car Industry's Voluntary Agreement and an Assessment of the Need for Policy Instruments*, Bryssel 2005; Per Kågesson, *Vilken framtid har bilen? En analys av vägtrafiken*, Stockholm 2007; Tom McCarthy, *Auto Mania. Cars, Consumers and the Environment*, New Haven och London 2007.
- 3 Proposition 1996/97:137, s. 13.
- 4 Proposition 1996/97:137, s. 10. Enligt WHO var trafikolyckor den nionde vanligaste dödsorsaken år 2004. Se *Global Status Report on Road Safety: Time for Action*, Genève 2009, s. ix.
- 5 Charles Perrow, *Normal Accidents: Living with High-risk Technologies*, New York 1984. För en svensk tillämpning, se Arne Kaijser, *I fädrens spår. Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, Stockholm 1994, s. 52–53. Kaijser menar att komponenterna i ett starkt kopplat system kräver noggrann anpassning till varandra och att en störning i en del av systemet ofta får verkningar också för andra delar. Systemet är därför beroende av (central) samordning vilket påverkar organisationsstrukturen. En organisation ansvarar ofta för såväl byggnad och underhåll som drift av flödet. Motsatsen, ett svagt kopplat system, har lägre systemkrav på de olika komponenterna och löper av den anledningen lägre risk för att en störning ska sprida sig till andra delar. Behovet av centraliserad samordning är därför lägre vilket återspeglas i organisationsstrukturen där olika organisationer ofta ansvarar för underhåll och drift.
- 6 Ylva Hasselberg, *Fara eller frihet? Säkerhetstänkandet inom bantrafik och vägtrafik 1858–1968. En jämförande studie*, Borlänge 2001.
- 7 Hasselberg, s. 61–62.
- 8 Jonas Anshelm, *Rekordårens tbc. Debatten om trafiksäkerhet i Sverige 1945–1965*, Linköping 2005.
- 9 Anshelm, s. 22–42, 55.

- 10 Anshelm, s. 50–56, 65, 82–91.
- 11 Anshelm, s. 95–96.
- 12 Per Lundin, *Bilsambället. Ideologi, expertis och regelskapande i efterkrigstidens Sverige*, Stockholm 2008, s. 33.
- 13 Lundin, s. 228–229.
- 14 Lundin, s. 245–247, 251–252. Det bör dock påpekas att det inte bara var trafiksystemet som förändrades i samband med högertrafikomläggningen, även informations- och upplysningskampanjer i syfte att utbilda och förbereda trafikanterna genomfördes.
- 15 Lundin, s. 272–273.
- 16 Lundin, s. 153, 221–229.
- 17 Hasselberg, s. 62; Lundin, s. 228–229.
- 18 Kaijser, s. 53.
- 19 Anders Englund, Nils Petter Gregersen, Christer Hydén, Per Lövsund och Lars Åberg, *Trafiksäkerhet. En kunskapsöversikt*, Lund 1998, s. 92.
- 20 Englund m.fl., s. 19.
- 21 SOU 1969:57, s. 16.
- 22 Magnus Andersson och Evert Vedung, *Målstyrning på villovägar. Om det trafiksäkerhetspolitiska etappmålet för år 2007*, Uppsala 2005, s. 46. Det mål som sattes upp för Nollvisionen var en halvering av antalet döda i trafiken varje år mellan 1998 och 2007. Andersson och Vedung, s. 10, 25.
- 23 Hit kan antagligen ett stort antal åtgärder räknas, till exempel en kontinuerlig teknikutveckling som resulterat i säkrare bilar och institutionella förändringar som bidragit till en förbättrad (trafik)miljö räknas.
- 24 Englund m.fl., 1998, s. 36–39.
- 25 Lundin 2008, ss. 205–207. Han baserar sitt resonemang på Kjell-Olof Feldt, *Vägtrafikolyckornas kostnader: En samhällsekonomisk studie*, Stockholm 1958.
- 26 SOU 1969:56, s. 105; SOU 1969:57, s. 253.
- 27 SIKA, *Kalkylvärden och kalkylmetoder (ASEK). Verksgruppens rekommendationer*, Östersund 2005, s. II.
- 28 Englund m.fl., s. 37.
- 29 <http://www.ne.se/lang/transportväsen,21/2/2011>.
- 30 T.ex. Frank Dobbin, *Forging Industrial Policy. The United States, Britain, and France in the Railway Age*, Cambridge 1994; Colleen Dunlavy har visat hur statens roll skiljer sig åt mellan länder, medan Lena Andersson-Skog har visat på den svenska utvecklingen. Se Colleen Dunlavy, *Politics and Industrialization. Early Railroads in the United States and Prussia*, Princeton, N.J. 1994; Lena Andersson-Skog, "Såsom allmänna inrättningar till gagnet, men affärsföretag till namnet". *SJ, järnvägspolitiken och den ekonomiska omvandlingen efter 1920*, Umeå 1993.
- 31 Kaijser, s. 63–70, 98–99.
- 32 Lena Andersson-Skog, "National Patterns and the Regulation of Railways and Telephony in the Nordic Countries up to 1950", *Scandinavian Economic History Review* vol. 48 nr 2 2000, s. 37, 44, 46.
- 33 Kraftigt förenklat innebar det en typ av bondeväghållning fram till 1920-talet varefter staten började stärka sitt inflytande. Se Ove Pettersson, *Byråkratisering eller avbyråkratisering? Administrativ och samhällsorganisatorisk strukturomvandling inom svenskt vägväsende 1885–1985*, Uppsala 1988, s. 38–39.
- 34 Pettersson, s. 55.
- 35 A. Bexelius och V. Körlof, *Väglagarna. Lagen om allmänna vägar, lagen om enskilda vägar m. fl. förfatningar ang. vägväsendet med anmärkningar och sakregister*, Stockholm 1958, s. 7.
- 36 Pettersson, s. 130.
- 37 Kaijser, s. 65–67, 128–129, 155.

- 38 Peter H. Lindert, *Välfärdsstatens expansion. Ekonomisk tillväxt och offentlig sektor under 200 år*, Stockholm 2005.
- 39 Gunnar Falkemark, *Politik, mobilitet och miljö. Om den historiska framväxten av ett ohållbart transportsystem*, Möklinta 2008, s. 190–194.
- 40 Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande, <http://www.ntf.se/omoss/default.asp?RecID=6555,9/6 2009>.
- 41 SOU 1965:43, s. 3–4.
- 42 SOU 1965:43, s. 18.
- 43 Proposition 1967:55, s. 1.
- 44 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 4.
- 45 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 4.
- 46 Riksdagens protokoll FK 25:42 och AK 25:81.
- 47 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 3.
- 48 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 3.
- 49 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 3–4.
- 50 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 6.
- 51 Statsutskottets utlåtande 1967:89, s. 11; Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU04, s. 7.
- 52 Proposition 1992/93:2, s. 4.
- 53 Proposition 1992/93:2, s. 3.
- 54 SOU 1991/79, s. 78, 68.
- 55 SOU 1991:79, s. 69.
- 56 Proposition 1992/93:2, s. 10.
- 57 Proposition 1992/93:2, s. 10.
- 58 Proposition 1992/93:2, s. 10.
- 59 Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU04, s. 10.
- 60 Trafikutskottets betänkande 1992/93:TU04, s. 26–27.
- 61 Kammarrens protokoll 1992/93:36. Utredningen tillsattes under en socialdemokratisk regering, men beslutet fattades under en borgerlig.
- 62 Proposition 1992/93:2, s. 11–12.
- 63 Proposition 1992/93:2, s. 12–13.
- 64 Rikard Skärfors, *Stockholms trafikledsutbyggnad. Förändrade förutsättningar för beslut och implementering 1960–1975*, Uppsala 2001, s. 19.
- 65 SOU 1958:1, s. 18–20. Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen hade vid argumenteringen för ett tillsättande av en utredning ett fullgott understöd genom Svenska Vägförbundet. Deras agerande är dokumenterat i Pär Blomkvists avhandling om väg- och billobbys arbete fram till VP58. Se Pär Blomkvist, *Den goda vägens vänner. Väg- och billobbyn och framväxten av det svenska bilsamhället 1914–1959*, Stockholm 2001.
- 66 SOU 1958:1, s. 11.
- 67 SOU 1958:1, s. 28.
- 68 SOU 1958:2, s. 107.
- 69 SOU 1958:1, s. 98.
- 70 SOU 1958:1, s. 99.
- 71 SOU 1958:1, s. 159–160, 214.
- 72 SOU 1958:1, s. 98, 214.
- 73 SOU 1969:56, s. 20. Utredarna skriver att de sett som sin huvuduppgift ”att mot bakgrund av uppgifter om nuvarande vägstandard och prognoser över framtida efterfrågan på väg- och gatutjänster söka finna den från samhällsekonomisk synpunkt lämpligaste fördelningen av tillgängliga resurser vid två alternativa anslagsramar, innebärande en årlig ökning av väganlagen i fasta priser för använda produktionsresurser med 4 resp. 7,5 %”. Se SOU 1969:56, s. 57.
- 74 SOU 1969:56, s. 15.

- 75 SOU 1969:57, s. 19.
- 76 SOU 1969:57, s. 19–20.
- 77 SOU 1969:57, s. 24.
- 78 Dvs. i enighet med proposition 1996/97:53, Vägverket, *Nationell plan för vägtransportssystemet 1998–2007*, Borlänge 1997, s. 21.
- 79 Vägverket, s. 1.
- 80 Vägverket, s. 44.
- 81 Vägverket, s. 48–49, 57.
- 82 Vägverket, s. 37.
- 83 Vägverket, s. 60–71.
- 84 Vägverket, s. 61.
- 85 Jämförelsen är gjord mellan längden i km för första och sista året inom tioårsperioden.