

Näringsdepartementet
Trafikenheten
103 33 STOCKHOLM

REMISSVAR
2008-09-11

Er ref: N2008/3588/TR
Vår ref: BR2008/011/GH
Sid. 1 (8)

Huvudbetänkandet ”Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.” (SOU 2008:44)

Inledning

Svenska Bussbranschens Riksförbund, BR, är en intresseorganisation för den yrkesmässiga bussbranschen och representerar såväl busstrafikföretag som bussresearrangörer. BR kommer endast att yttra sig över de förslag och ställningstagande som påverkar buss- och kollektivtrafiksektorn samt transportsektorn i stort.

BR har tidigare yttrat sig om Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande ”Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.” (SOU 2008:44). Detta remissvar avser endast de delar av huvudbetänkandet som Näringsdepartementet begärt yttrande om, såsom bland annat kontrollen av kör- och vilotidsreglerna samt finansiering och avgiftssystem.

Yttrande

I. Allmänt

BR har i ett tidigare remissyttrande till Trafikinspektionsutredningens betänkande ställt sig positiv till att bilda en ny trafikslagsövergripande trafikinspektionsmyndighet, eftersom ett trafikslagsövergripande arbetssätt kan bidra till att öka trafiksäkerheten.

Transportstyrelseutredningen har dock haft ett väsentligen bredare uppdrag då utgångspunkten är att samla all myndighetsutövning inom sektorn. Emellertid gör avsaknaden av analyser i såväl delbetänkandet som huvudbetänkandet det svårt att överblicka konsekvenserna av utredningens förslag och om trafiksäkerhetsarbetet verkligen förbättras med inrättandet av den nya myndigheten, Transportstyrelsen.

BR har tidigare påvisat att en av de allra mest anmärkningsvärda bristerna med Transportstyrelseutredningen är avsaknaden av analyser av konsekvenser för den yrkesmässiga nyttotrafiken och då särskilt busstrafiken. Vare sig i delbetänkandet eller i huvudbetänkandet finns den utlovade, ”detaljerad och

genomarbetad”, ”kompletterad konsekvensanalys” av förslagen. Analyser som är helt centrala för vilka konsekvenser inrättandet av vad en ny myndighet, som helt ska avgiftsfinansieras, egentligen innebär för transportbranschens aktörer och resenärer.

Enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning är en myndighet enligt § 4 ålagd att ”så tidigt som möjligt” utreda föreskrifternas ”kostnadsmässiga och andra konsekvenser” och ”dokumentera utredningen i en konsekvensutredning”. Enligt § 7 ska en sådan konsekvensutredning innehålla följande beskrivning av regleringens effekter:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Transportstyrelseutredningen uppfyller således inte de mest elementära kraven på en sådan konsekvensutredning. Istället för adekvata och seriösa konsekvensutredningar konstaterar utredningen lakoniskt att förslagets effekter är ”försumbara” för resandet, ”obetydliga” för småföretagen och har blott en ”marginell betydelse” på trafiken. Påståenden som inte heller bekräftas av någon redovisad granskning i huvudbetänkandet. Samtidigt konstateras att förslagen kan medföra kännbara konsekvenser för företagen och särskilt för småföretagen, vilket också delvis uttryckligen är avsikten.

2. Kontrollen av kör- och vilotidsreglerna (kapitel 4)

Nuvarande arbetstids-, kör- och vilolagstiftning är inte lätt att tillämpa och särskilt inte för de mindre bussbolagen som saknar tillräckliga resurser att sätta sig in i detta komplexa och sammanblandande regelverk. För bussbranschen och den övriga yrkesmässiga vägtrafiken är det av största vikt att detta tas med i den sammanlagda bilden över avgifter, kontroller och tillsyn.

Enligt Nuteks utredning ”Näringslivets administrativa kostnader för transportområdet” (R 2008:12) är hälften av de administrativa kraven på bolagen inom transportsektorn nationellt beslutad lagstiftning. Men av de tio mest kostsamma kraven är huvuddelen förorsakad av svårtillgängliga EU-förordningar och direktiv.

De krav som ger upphov till de allra största administrativa kostnaderna för bussföretagen är EU:s famösa regelverk om färdskrivare, kör- och vilotider. Regelverken har utformats för en viss typ av teknisk utrustning och tidsödande system för redovisning av arbets- och vilotider, vilka i princip omfattar alla bussförare som dagligen har att hantera ålderdomliga och svårmanövrerade färdskrivare.

De administrativa kostnaderna för denna hantering innebär en årlig kostnad på mer än 940 miljoner kronor för företag inom vägtransporter, enligt Nuteks beräkningar. Dessa beräkningar är emellertid från 2006 då den digitala

färdskrivaren inte ännu var genomförd i någon större utsträckning. Erfarenheter från företagen visar att hanteringen av information från digitala färdskrivare, förarkort etc. tar än mer tid i anspråk och därmed är de administrativa kostnaderna än högre.

Regelverk	Informationskrav	Kostnad för bussbolag och åkerier (miljoner kronor)
Rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter	Uppgifter för färdskrivare	435
Förordning om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet (SFS 1994:1)	Ifyllande av tidboksanteckningar	298
Förordning om kör- och vilotider samt färdskrivare (SFS 2004:865)	Arkivering av färdskrivaruppgifter	207
S:a		940

Transportstyrelseutredningen, som bristfälligt redovisat Nuteks rapport, anser det dessutom sannolikt att företagens kostnader kommer att öka påtagligt med den föreslagna utökade kontrollverksamheten.

”Att följa förordningen om kör- och vilotider samt färdskrivare har av Nutek för närvarande beräknats kosta de svenska transportföretagen närmare 208 Mkr. Det är enligt vår bedömning inte osannolikt att dessa kostnader kommer att öka påtagligt med den utökade kontrollvolymen.” (s.581)

Det är tydligt att Transportstyrelseutredningen utgår ifrån Vägverkets ensidiga beskrivningar av erfarenheterna av införandet av de digitala färdskrivarna. Utredningen beskriver dessa system i enbart positiva ordalag, som exempelvis att de ”*väsentligt bidra till en ökad kvalitets- och kapacitetshöjning i verksamheten*” (s.359).

Problemet är att såväl Transportstyrelsen som Vägverket undanhåller regeringen, omedvetet eller medvetet, fakta om den problematik som är förknippat med den digitala färdskrivaren. Detta är förmodligen resultatet av Vägverkets brist på samråd och utredningarnas bristande kompetens att uppfatta remissinstansernas seriösa kritik.

Huvudbetänkandet har förlitat sig helt på Vägverkets och Polisens utredning när det gäller hur kontrollen av kör- och vilotidsreglerna på väg bör ordnas (s. 356 f.). BR har i yttrandet på Vägverkets och Polisens regeringsuppdrag till Näringsdepartementet i september (N2008/3666/TR) starkt kritiserat denna utredning.¹ Utredningen har inte uppfyllt regeringsuppdraget att utreda föreskrifternas ”*kostnadsrämsiga och andra konsekvenser*” och ”*dokumentera utredningen i en konsekvensutredning*”. Inte heller har uppdraget om samråd uppfyllts, då intresseorganisationer inte delgetts möjlighet att ”*så tidigt som möjligt*” informeras om och analysera konsekvenser för transportföretag.² Detta

¹ Se BRs yttrande ”Vägverkets redovisning av regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna m.m.” (BR TV 080912 TP).

² Se Förordningen om konsekvensutredning (SFS 2007:1244).

märks tydligt då utredningens föreslagna konsekvenser för företag inte återspeglar verkligheten.

Transportstyrelsens kontrollstrategi ska baseras på ett heltäckande riskvärderingssystem, vars förvaltning blir en av de största kostnadsposterna, på cirka 18,5 Mkr per år.

Enligt artikel 9 i direktivet ska EU:s gemensamma riskvärderingssystem utgå från kör- och vilotider. I Vägverkets utredningsförslag tillförs ytterligare två kriterier som ska ingå i riskvärderingsmodellen. Det gäller företagens ekonomi och fordonens teknik och beskaftenhet. Detta förslag kan medföra att svenska bussar hamnar i ett sämre läge vid vägkontroller i Sverige och i utlandet. Ett förslag som står i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 4.

Antalet vägkontroller enligt artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG ska vara minst 30 procent. Då Transportstyrelsen och Vägverkets utredningar föreslår att i Sverige ska dessa uppgå till 50 procent riskerar den yrkesmässiga persontrafikens resenärer att drabbas av förseningar, vilket minskar attraktionskraften hos kollektivtrafiken och bidrar därmed till att bussoperatörernas möjlighet att uppnå gällande avtalskrav på tillgänglighet försvåras gentemot trafikhuvudmännen. Vid stopp på Polisens kontrollplatser kan branschen inte acceptera den grad av serviceanläggningar som erbjuds trafikanter. Dessutom uppstår säkerhetsproblem om resenärer ska vistas på kontrollplatsen.

Det bör finnas andra sätt att effektivt kontrollera busstrafiken och särskilt linjetrafiken utan att kollektivtrafikresenärerna drabbas.

Då harmoniseringen av regelverken är det centrala med direktivet är det därför olyckligt att utredningens förslag går längre och ställer fler och högre krav på svensk nyttotrafik jämfört med övriga EU-länder. Det gäller utformningen av riskvärderingssystem och andelen vägkontroller.

Dessa förslag missgynnar den svenska nyttotrafiken och innebär ökande pålagor på kollektivtrafiken. Samtidigt som regeringens ambitioner på transport- och miljöområdet strävar till att öka kollektivtrafikens andel av persontransporter och där busstrafiken står för den största andelen persontransporter.

Det är överhuvudtaget svårt att bedöma trafikföretagens kostnader för de föreslagna kontrollerna, då några beräkningar eller underlag inte finns redovisade i Transportstyrelseutredningen. I utredningen föreslås att kontroller i företagets lokaler ska bekostas av företagen, vilket BR inte anser vara den optimala lösningen.

Huvudbetänkandet innehåller inte heller någon redogörelse för den nya föreslagna avgiftsfinansieringen för dessa kontroller och vilka kostnader det kan innebära för bussföretagen. Hur stor kontrollavgift som ska utgå eller hur hög progressiviteten kan bli finns inte angivna i utredningen.

Men oavsett hur väl bussbolagen vårdar sin fordonspark innebär fortfarande förslagen i sin helhet en kostnadsökning för kollektivtrafiken. Detta samtidigt som de miljö-, klimat- och transportpolitiska målen är att kollektivtrafiken ska öka sin marknadsandel av resandet. Denna ekvation går inte ihop.

Det är därför omöjligt att tillstyrka en sådan undermålig utredning i en sådan central fråga som rör själva finansieringen av den nya myndigheten.

3. Finansiering och avgiftssystem (kapitel 9)

Den nya myndigheten Transportstyrelsen ska finansieras i huvudsak genom avgifter och dagens anslagsfinansiering av vägsektorn föreslås upphöra från och med den 1 januari 2010. Utgångspunkten för utredningen är att huvuddelen av Transportstyrelsens verksamhet ”ska vara avgiftsfinansierad och att likartade principer bör tillämpas inom hela transportsektorn” (s. 463).

Emellertid föreslås i huvudbetänkandet inga konkreta avgiftsförslag, utan utredningen hänvisar till sitt ”fortsatta arbete att förutsättningslöst pröva inom vilka områden en anslagsfinansiering är lämplig och därvid nära följa och samverka med den fortsatta beredningen av bland annat Avgiftsutredningens förslag” (s. 472). Konsekvenserna av avgiftsfinansieringen och dess effekter för ”olika typer av intressenter kommer att analyseras” utlovas i den fortsatta översynen. Men oavsett resultaten av de återigen utlovade analyserna är tydligen fortfarande målsättningen att Transportstyrelsens verksamhet ska vara helt avgiftsfinansierad, att myndigheten själv fastställer huvuddelen av avgifterna och disponera dessa direkt i sin verksamhet.

Företagen verksamma inom vägtransportssystemet kommer därför att drabbas av ökade kostnader. Det föreslagna avgiftssystemet innebär i förhållande till dagens situation att minst 880 miljoner kronor årligen ska tas ut i avgifter.

När företagens utgifter redan i dag för att följa regelverken är större än statens medför nya kostsamma avgifter ökade kostnader för kollektivtrafiken. Bussbolagen tvingas att ta ut en del av dessa kostnader på resenärer genom höjda biljettpriser, alternativt via ökade bidrag från landsting och kommuner, vilket knappast lär bidra till en ökning av kollektivtrafikresandet. Detta torde stå i strid med angelägna klimatpolitiska och regionalpolitiska mål och tyder knappast på en genomtänkt helhetssyn på transportpolitiken.

Nya avgifter för en bransch med små lönsamhetsmarginaler är inte ”försumbara”, utan är en fråga om överlevnad. Redan idag är många bussbolags ekonomiska situation ansträngd. Idag står hälften av bussbolagens kostnader av löner, en fjärdedel av bränslekostnader, som ständigt höjs, och resterande kostnader för inköp och underhåll av fordonsparken, vilka nu höjs med förslaget om avgiftsfinansiering.

Det enda som tydligen är av intresse med avgiftsfinansiering är att spara på statens utgifter, vars kostnader nu övervältras på bland annat bussbolagen och kollektivtrafikens resenärer. Är detta verkligen uttryck för en helhetssyn på transportpolitiken?

Inte heller lär minskade statliga utgifter öka trafiksäkerheten, som ju officiellt är syftet med reformen. Trafiksäkerhetsarbetet på den nya myndigheten med ökat behov av kunskap och krav på kvalitetsförbättringar kommer snarare att öka kostnaderna och därmed avgiftsnivån.

Ökade administrativa kostnader påverkar även konkurrensvillkoren i förhållande till andra EU-länder och riskerar att leda till en ökad ”utflaggning” av företag.

Ett argument för att införa en ökad avgiftsfinansiering för vägtrafiken och järnvägen är att skapa en likartad behandling av de olika trafikslagen. En ökad konkurrensneutralitet är eftersträfvansvärd, men det är vanskligt att jämföra ”äpplen” och ”päron”, ett öppet trafiksystem med tre mer ”slutna” trafiksystem.

BR delar flera andra tunga remissinstansers allvarliga invändningar mot den föreslagna avgiftsfinansieringen av Transportstyrelsens verksamhet. Ekonomistyrningsverket (ESV) konstaterar att förslagen avviker från de principer som anges i Tillsynsutredningens (SOU 2004:100) och Avgiftsutredningens (SOU 2007:96) betänkanden. Avgiftsbeläggning av myndigheters normgivningsverksamhet, som egentligen är en skatt, ska därför beslutas av regeringen och underställas demokratisk kontroll och tillsyn.

Tillsynsutredningens sammanställning av skälen mot avgiftsfinansiering är i hög grad lika aktuella gällande Transportstyrelsens finansiering.

”Det starkaste skälet emot avgifter är att sådana generellt sett alltid har en viss hämmande effekt på näringsverksamhet genom att de innebär kostnader för utövarna. Exempelvis kan avgifter som är relativt höga i förhållande till företagens ekonomiska storlek hindra små företag från att vilja etablera sig på en marknad. Detta kan bli effekten av t.ex. tillståndavgifter eller kombinerade tillstånds- och tillsynsavgifter. Om betalningsförmågan i avgiftskollektivet varierar mycket kan vissa avgiftskonstruktioner upplevas som orättvisa. Det kan t.ex. handla om att samtliga tillsynsobjekt inom ett avgiftskollektiv inte kan identifieras. Detta kan medföra att vissa tillsynsobjekt tvingas betala avgifter medan andra, som borde betala, slipper eller att man helt tvingas avstå från att införa avgiftsfinansiering. Om avgiften är direkt kopplad till kostnaden för inspektion hos tillsynsobjekten kan det, åtminstone teoretiskt, få till följd att tillsynsmyndigheten ändrar sitt beteende. Det kan tänkas att myndigheten förlägger inspektioner till objekt som har hög betalningskraft och undviker objekt med låg betalningskraft eller som kraftigt opponerar sig mot debiteringen. Oavsett sannolikheten för det ena eller andra finns ett visst mått av incitament för ett handlande som inte helt överensstämmer med tillsynens syften.” ... ”Avgifter i en tillsyn innebär alltid kostnader hos såväl tillsynsorgan som tillsynsobjektet för administration av avgiftssystemet. Administrationen omfattar bl.a. arbete med att beräkna avgifternas storlek, budgetering och uppföljning av intäkter och kostnader, arbete med myndighetsföreskrifter om betalning, information och fakturering. Avgiftssystemet måste också fortlöpande underhållas och anpassas till nya omvärldsfaktorer. Orimligt höga administrationskostnader för finansieringen minskar självklart möjligheterna till avgiftsfinansiering av den egentliga tillsynen.” (SOU 2004:100 s. 90)

Vidare bör avgiftsintäkterna inte disponeras av myndigheten, då ekonomiska intressen kan få företräde före tillsynens ursprungliga ändamål, att öka trafiksäkerheten för inte minst kollektivtrafikens resenärer.

”Om avgifter förekommer skall de enligt utredningens uppfattning, och i enlighet med huvudprincipen i 1992 års budgetproposition, redovisas mot inkomstitel. Avgiftsintäkterna bör normalt sett inte disponeras av myndigheten. Myndigheten behöver då inte bli misstänkt för att sätta ekonomiska intressen före syftet med tillsynen.” (s.91)

Det är dessutom tydligt att den föreslagna avgiftsfinansieringen är direkt hämmande på den transportpolitiska målsättningen med ett fördubblat kollektivtrafikresande, vilket snarare talar för en anslagsfinansiering av den nya myndigheten.

”Vid avgiftsbeläggning bör utformningen av avgiftssystemet inte medföra negativa effekter för utvecklingen av viss bransch eller marknad. Det kan t.ex. gälla en från näringspolitisk synvinkel önskvärd expansion inom ett visst ”spjutspetsområde”. I princip handlar det här om en avvägning mellan närings- och finanspolitik. Vill statsmakterna inte belasta en viss bransch med tillsynsavgifter måste verksamheten finansieras genom skatter.” (s.93)

Transportstyrelsens högst dunkla förslag till avgiftsfinansiering, där inga avgiftsnivåer eller konsekvenser överhuvudtaget presenteras i betänkandena, stärker intrycket av hela det föreslagna systemet riskerar att bli oförutsebar.

”Finansieringen bör för de tillsedda objekten vara förutsebar. Vid avgiftsfinansiering bör tillsynsobjekten på ett rimligt sätt kunna förutse t.ex. de årliga avgiftsbelopp som skall betalas.” (s.95)

Avgiftsutredningen konstaterar att tillsynsavgift har karaktären av en skatt då någon direkt motprestation inte går att uppfatta:

”Går det inte att urskilja någon direkt motprestation från det allmännas sida i förhållande till den betalande är det således fråga om skatt (prop. 2003/04:145). En generell avgift för tillsyn m.m. har alltså karaktär av skatt.” (s. 465)

Konkurrensverket betonar i sitt yttrande, Dnr 309/2008, den 26 juni 2008 om Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande, att avgiftsfinansiering kan vara förtroendeskadliga för myndighetsutövningen och förorsakar dessutom trafikföretagen stora kostnader.³ Verket noterar också att utredningen inte heller utrett de ekonomiska konsekvenserna för företagen.

”Konkurrensverket konstaterar att inriktningen är att all verksamhet inom den nya Transportstyrelsen ska finansieras genom avgifter eller uppdragsintäkter. Konkurrensverket anser inte att utredningen tillräckligt analyserat för- och nackdelar med att berörd tillsynsverksamhet avgiftsfinansieras. En viktig fråga är vad som krävs för att få en rimlig garanti för en effektivt bedriven tillsyn med låga avgifter för tillsynsobjekten. Detta bör bl.a. ses mot bakgrund av det stora antalet små företag som bedriver gods- och persontrafik. Myndigheternas avgifter påverkar företagen, inte minst de små företagens, ekonomi och etableringsförutsättningar.” ... ”Konkurrensverket delar sammantaget inte uppfattningen att beräknad nivå på de ökade avgifterna för tillsynen är av marginell betydelse för företagen. I denna del anser Konkurrensverket att den fortsatta beredningen av utredningens förslag bör kompletteras med en analys utifrån förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, bl.a. med hänsyn till kostnadsökningarna för företagen. Konkurrensverket är även utifrån principiella utgångspunkter tveksamt till att myndighetsutövning finansieras med avgifter. Här kan finnas motstridiga intressen som kan vara förtroendeskadliga och medföra konkurrensnedvridningar. Därvid avses att myndighetens beroende av avgiftsintäkter för att klara sin ekonomi kan motverka en effektiv tillämpning av gällande regelverk för tillsynsobjekten. Vid myndighetsutövning bör inte finnas sådana skilda intressen. Konkurrensverket förordar mot denna bakgrund att Transportstyrelsens tillsyn inte finansieras på det sätt som föreslås.”

Förvisso konstaterar Transportstyrelseutredningen att ”*hur avgiftssystemet utformas i detalj kan dock vissa verksamheter inom trafikkollektivet påverkas mer än andra*” (s.601). Men vilka verksamheter dessa är eller vilka effekterna blir redovisas inte.

Men nya avgifter för en bransch med små lönsamhetsmarginaler är inte försumbara, utan är en fråga om företagens överlevnad på en i huvudsak reglerad marknad. Utredarnas viktigaste regeringsuppdrag är uppenbarligen att spara på statens utgifter, vars kostnader nu övervältras på bland annat bussbolagen och kollektivtrafikens resenärer. De redovisade ekonomiska konsekvenserna handlar nästan enbart om statens utgifter, den nya transportstyrelsens budget och övriga berörda myndigheter. Men ingenting nämns om företagens administrativa kostnader, förändringar för företagets verksamhet, konkurrensförhållanden eller om särskild hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Är detta verkligen uttryck för en ”*helhetsyn*” på transportpolitiken, som utredningen påstår sig sitta inne med?

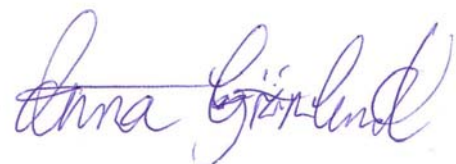
Frågan är varför bussbranschen ska belastas med ständigt allt fler avgifter och stå för diverse oredovisade ”sambällskostnader” samtidigt som regering och riksdag ständigt upprepar kollektivtrafikens betydelse.

Bussbolagen har under lång tid redovisat låg lönsamhet med små marginaler. De tio största bussbolagens sammanlagda rörelseresultat efter finansnetto var minus 106 miljoner kronor år 2006.

³ Se även Konkurrensverkets yttrande, dnr 307/2008, över Vägverkets redovisning av regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna m.m.

Många bussbolag är bundna av kontrakt med trafik huvudmän, som löper på upp till 12 år. Ökade kostnader i form av ökade skatter och avgifter går då sällan att reglera i förväg, vilket påverkar bussbolagens marginaler negativt. Risken med utredningens förslag och den ökande avgiftsfinansieringen samtidigt som det sker en avmattning av konjunkturen, är att resekostnaderna stiger, ett minskat trafikutbud och en utslagning av mindre och medelstora bussbolag samt att en försämrad ekonomi hotar det högprioriterade trafiksäkerhetsarbetet. En utveckling som står i strid med regeringens och riksdagens officiella intentioner inom transport-, miljö- och klimatpolitikens område.

Därför anser BR att den viktiga principiella frågan om avgiftsfinansiering utreds seriöst av en ny och kompetent utredning. En utredning, som får ett tydligt uppdrag, att värna utvecklingen av företagandet och kollektivtrafiken samt utarbeta ett rättssäkert system för finansiering av trafiksäkerheten tillsammans och i samråd med berörda branscher.



Anna Grönlund
Förbundsdirektör
Svenska Bussbranschens Riksförbund