Den regionala bil- och körkorts-administrationen

huvudmannaskapet för bilregistret m.m.

SOU
1991:14

Den regionala bil- och körkorts-administrationen

Betänkande av utredningen om översyn av huvudmannaskapet för bilregistret m.m.

SOU
1991:14

180

Statens offentliga utredningar
1991:14
Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen

Utredningen om översyn av huvudmannaskapet för bilregistret m.m

Betänkande av utredningen om huvudmanskapet för bilregistret m.m.
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10739-2
ISSN 0375-250X

Statsrådet och chefen

för kommunikationsdepartementet

Regeringen bemyndigade den 8 juni 1989 chefen för kommunikationsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förutsättningslöst pröva om huvudmannaskapet för bilregistret mm på regional nivå borde ändras. Med stöd av bemyndigandet förordnade departementschefen den 1 juli länsrådet Hans Åkerlund att vara särskild utredare. Att som experter biträda i utredningen förordnades den 1 augusti avdelningschefen Per Björklund, avdelningsdirektören Lennart Eklund, 1:e länsassessorn Sture Hermansson och numera fögderichefen Lars-Göran Qwist. Till sekreterare förordnades vid samma tillfälle avdelningsdirektören Bengt Dahlman.

Utredningsuppdraget utvidgades genom tilläggsdirektiv den 28 juni 1990 med uppgiften att även överväga, om det är mest rationellt att låta ett centralt eller regionalt organ ha ansvaret som regional körkortsmyndighet. I samband med tilläggsdirektiven bestämdes att utredningsuppdraget skulle vara slutfört vid utgången av december 1990.

Jag har under utredningsarbetets gång haft regelbundna möten med utredningens experter och särskilda samman-

träffanden med företrädare för AB Svensk Bilprovning, riksskatteverket, trafiksäkerhetsverket, kommittén KÖR-KORT 2000 samt ett antal länsstyrelser. Jag har även sammanträffat med företrädare för berörda fackliga organisationer.

Jag får härmed överlämna betänkandet (SOU 1991:14) Den regionala bil- och körkortsadministrationen. Till betänkandet finns fogat ett särskilt yttrande av experten Björklund. I övrigt biträder experterna mina förslag.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 31 januari 1991.

Hans Åkerlund

Bengt Dahlman

Innehåll

1. SAMMANFATTNING

Mitt uppdrag har varit att förutsättningslöst överväga om huvudmannaskapet för bilregistrering och vägtrafikbeskattning på regional nivå och de regionala körkortsmyndigheterna bör ändras.

Resultatet av min genomgång är att jag inte har funnit skäl att föreslå ett förändrat huvudmannaskap, utan förordar att ansvaret för såväl bilregister-, vägtrafikskatte- som körkortshanteringen på regional nivå även fortsättningsvis skall åvila länsstyrelserna.

För att förbättra förutsättningarna för såväl länsstyrelsernas arbete som för de centrala myndigheternas samverkan med länsstyrelserna, föreslår jag förändringar i resultatredovisning och medelstyrning av verksamheten och en översyn i syfte att modernisera och anpassa de verksamhetsstyrande författningarna.

Jag redovisar också skälen för att den regionala verksamheten inom länsstyrelserna sammanförs till ett verksamhetsområde, som omfattar alla de trafikadministrativa göromål som hanteras i trafiksäkerhetsverkets ADB-stödda informationssystem för vägtrafiken, dvs frågor som rör körkort, fordon, vägtrafikbeskattning, yrkesmässig trafik och eventuellt vissa andra vägtrafikärenden. Om det av något skäl skulle vara önskvärt att avlasta länsstyrelsen dessa förvaltningsuppgifter, bör

den alternativa lösningen vara att verksamheten i sin helhet förläggs till trafiksäkerhetsverket. Huruvida en sådan lösning överhuvudtaget kan bli aktuell, blir beroende av de förestående övervägandena om trafiksäkerhetsfrågornas framtida hantering.

Problemen

De problem som behandlas i utredningsdirektiven avser i stor utsträckning skillnader mellan länsstyrelserna vid hanteringen av bil- och körkortsregistren i fråga om kvalitet och servicenivå. Det antyds att skillnaderna är en följd av att länsstyrelserna avsätter olika mycket resurser på verksamheten. Den ojämna resurstilldelningen skulle i sin tur kunna vara en följd av att det inte finns något direkt samband mellan de avgifter som tas ut för verksamheten och de medel som anvisas för registerföringen hos länsstyrelserna. När det gäller körkortsärenden skulle den ojämna resurstilldelningen också kunna medföra risk för en oenhetlig rättstillämpning.

Ett av de mest påtagliga problem som kan iakttas i den regionala bilregisterverksamheten rör det rikstäckande systemets pålitlighet och består i att enskilda register inte förmår klara det löpande registreringsarbetet utan omfattande balanser. Andra problem rör bilregistrens telefonservice till fordonsägarna som i allmänhet

är helt otillräcklig trots att särskilda enheter för s k riksservice inrättats som komplement för några år sedan. Beträffande resursinsatser för skattekontroll och ärendehandläggning i övrigt kan skillnaderna mellan länsstyrelserna vara ganska stora vilket också uppfattas som problem i ett centralt myndighetspespektiv.

De skillnader som man kan iaktta länsstyrelserna emellan är ganska naturliga med tanke på att verksamheten bedrivs i decentraliserade former i ett stort antal självständiga myndigheter. Variationer av sådan slag får enligt min mening godtas inom relativt vida ramar för att man skall kunna nå de fördelar i övrigt som en decentraliserad organisation kan medföra. I fråga om bilregistersystemet med dess specifika, riksgiltiga funktion gäller dock särskilda krav på enhetlighet och likvärdighet, vilket sätter ganska bestämda gränser för vilka variationer som bör accepteras. Stora skillnader i prestationer länen emellan medför att det uppstår obalans i det rikstäckande systemet. En länsstyrelses förmåga att upprätthålla en tillräckligt hög standard i bilregisterverksamheten påverkar såväl andra länsstyrelsers arbetsförhållanden som det centrala systemets värde och pålitlighet. Allt för stora olikheter i ärendehandläggningen kan också få konsekvenser för rättsäkerheten.

På länsstyrelsen som <u>körkortsmyndighet</u> ställs inte andra krav på snabb handläggning, tillgänglighet och

service till allmänheten än vad som gäller de flesta andra förvaltningärenden. Variationer i bedömningarna i de olika ärendena och därmed rättssäkerhetsaspekten framstår som en viktigare fråga.

Den helt dominerande delen av körkortshandläggningen avser tillståndsprövning. Det är ofrånkomligt att länsstyrelserna i denna verksamhet har ett utrymme för variationer i bedömningarna. I detta ligger självfallet en viss risk för oenhetlighet i rättstillämpningen. Det finns dock enligt min mening inte något som tyder på att skillnader i bedömningar i denna del av verksamheten skulle innebära några rättssäkerhetsproblem av betydelse. Prövningskriterierna är tämligen entydiga.

De allmänna ombuden har i stort sett samma utrymme för skönsmässighet i bedömningarna som domstolarna. De uppgifter som jag har haft tillgång till tyder på att det finns skillnader i de allmänna ombudens benägenhet att utfärda föreläggande om varning som i vissa fall kan vara ganska stora. Om dessa uppgifter är rättvisande innebär det att likartade förseelser får olika rättsligt bemötande beroende på var körkortet är utfärdat, något som självfallet är otillfredsställande såväl från rättssäkerhets- som trafiksäkerhetsynpunkt.

Problemen på körkortsområdet handlar således främst om skillnader i de allmänna ombudens rättstillämpning. Även om förekommande olikheter i domstolarnas rättstil-

lämpningar har större betydelse för rättssäkerheten i denna typ av ärenden, måste största möjliga likformighet i bedömningarna eftersträvas också i de allmänna ombudens verksamhet.

De <u>lednings- och styrningsfrågor</u> som problemen i den regionala verksamheten aktualiserar gäller främst att för riket som helhet kunna upprätthålla en enhetlig standard i de gemensamma informationssystemen och största möjliga enhetlighet i tillämpningen av gällande regler. Den problematik som trafiksäkerhetsverket och riksskatteverket förknippar med den regionala verksamheten förefaller mest att bottna i att verken saknar befogenheter att på ett mer direkt sätt styra och därigenom försöka effektivisera arbetet. Enligt detta sätt att se skulle den bästa lösningen vara att verksamheten inlemmades i respektive myndigheters egen regionala organisation.

Skillnader av de slag som jag har funnit föreligga mellan länen håller sig enligt min mening huvudsakligen inom godtagbara ramar. All decentraliserad verksamhet måste innefatta ett utrymme för olikheter i rättstillämpning och arbetssätt. Om sådana variationer inte får förekomma, ankommer det på centralt ansvariga myndigheter att förebygga olikheterna genom förskrifter och direktiv efter bemyndigande av regeringen. I övrigt får de centrala myndigheterna utnyttja sig av informella styrmetoder dvs att genom utbildning, konferenser och

dylika aktiviteter söka skapa samförstånd om hur regler skall tillämpas och arbetet lämpligast bedrivas. En komplicerande faktor i samspelet mellan de centrala och de regionala myndigheterna utgör det delade huvudmannaskapet och ansvarsförhållandena centralt i biregistersystemet.

I min genomgång av bilregister- och körkortsverksamheten vid länstyrelserna har jag inte kunnat se något entydigt samband mellan tillgången på resurser och arbetsresultatet på de enskilda länsstyrelserna. Man kan således inte generellt påstå att länsstyrelserna tilldelat verksamheterna otillräckliga resurser. Däremot varierar resursutnyttjandet betydligt. Resursfrågan framstår sålunda i första hand som ett ledningsproblem. Icke desto mindre är finansieringen av den regionala verksamheten en viktig fråga.

De avgifter och övriga intäkter som skall finansiera bilregister- och körkortsadministrationen är beräknade så att de skall täcka kostnaderna för den. Det finns dock ingen knytning mellan systemets intäktsida och den del av kostnadssidan som avser den regionala verksamheten. De medel som skall bekosta den ingår i länstyrelsernas förvaltningsanslag och särredovisas inte där. Med hänsyn till verksamhetens karaktär av rikstäckande informationssystem och det begränsade beroendet av regionala särförhållanden är det rimligt att resurserna för verksamheten i länen dimensioneras på ett

över hela riket enhetligt sätt och så att de står i en väl avvägd proportion till verksamhetens intäkter. Så kan inte sägas vara fallet f n.

Huvudmannafrågan

I enlighet med utredningsuppdraget har jag diskuterat för- och nackdelar med andra tänkbara huvudmän för verksamheten i länen. Jag har därvid ansett att följande allmänna utgångspunkter borde gälla för dessa överväganden.

Ansvaret för informationssystemets utformning och hantering på central nivå bör hållas samman. Att införliva verksamheten i en central myndighetsorganisation där huvudmannaskapet även omfattar den regionala nivån skulle innebära att verksamhetsansvaret jämte alla verksamma styrmedel samlas i händerna på en av systemets intressenter. Detta är olämpligt med hänsyn till det sammansatta intressentskapet. Ansvaret centralt bör anförtros en organisation som kan vara neutral i förhållande till de olika intressenterna.

De systemanknutna och myndighetsutövande verksamheterna på regional nivå bör likaledes hållas samman. Det är en fördel om även detta kan ske i en i förhållande till de centrala myndigheterna neutral organisation.

Då jag övervägt alternativa huvudmän för den regionala verksamheten, har jag ansett det naturligt att hålla mig till sådana förvaltningmyndigheter som dels har en aktiv och styrande roll i informationssystemet, dels har en befintlig regional verksamhet. Huvudaktörer i det trafikadministrativa informationssystemet är utöver länsstyrelserna trafiksäkerhetsverket och riksskatteverket. Jag har alltså koncentrerat mina överväganden till de alternativ som de nämnda centrala myndigheterna skulle kunna utgöra.

Vid kontakter som jag under utredningsarbetets gång haft med riksskatteverket har verket hävdat att ansvaret för vägtrafikbeskattningen även på regional nivå borde åvila skatteförvaltningen. Verket har därför förordat ett alternativ där skatteförvaltningen tar över länsstyrelsernas uppgifter i bilregistersystemet. Den centrala administrationen av informationssystemet borde kunna ordnas genom att trafiksäkerhetsverkets registeravdelning gavs ställning som en renodlad uppdragstagare mot systemens olika huvudmän.

Att omforma registeravdelningen på detta sätt skulle enligt min uppfattning hämma samordningen och en fortsatt gynnsam utveckling av det integrerade informationssystemet. En lösning av detta slag skulle inte heller möjliggöra att ansvaret för de trafikadministrativa frågorna på regional nivå hålls samman, vilket är önskvärt. Jag har därför inte ansett att ett alternativ

som innebär att den regionala bilregisterverksamheten överförs till skatteavdelningen kan förordas.

Även trafiksäkerhetsverket har under utredningsarbetets gång under hand redovisat sina synpunkter på den framtida verksamhetsinriktningen. Verket anser bland annat att i varje län bör finnas ett trafikkontor som har kompetens i alla frågor som rör fordon, förare och vägtrafiken att göra och dit trafikanterna kan vända sig i alla frågor rörande fordon, körkort och trafiksäkerhet. Verket tänker sig att dess nuvarande regionala organisation bör utökas till en länsvis representation och att den regionala lämplighetsprövningen i körkortsärenden tillsammans med bil- och körkortsregistreringen flyttas över dit från länsstyrelserna. Trafiksäkerhetsverket skulle alltså bli huvudman även på regional nivå för såväl bilregistreringen som körkortsadministrationen.

Trafiksäkerhetsverkets modell har flera fördelar. Till skillnad från ett alternativ där bilregistreringen inordnas i skatteförvaltningen kan de administrativa funktionerna på vägtrafikens område hållas samman och servicen till allmänheten därigenom förbättras. Finansieringen av den regionala verksamheten skulle ordnas på ett mera praktiskt sätt genom att den centrala och den regionala verksamheten inordnades under ett anslag. Ett alternativ med en myndighet som huvudman för såväl central som regional verksamhet innefattar emel-

lertid också nackdelar, särskilt med hänsyn till det sammansatta intressentskapet i bilregistersystemet. Att vägtrafikbeskattning till alla delar skulle utföras av trafiksäkerhetsverkets organisation samtidigt som ett centralt ansvar skulle ligga kvar hos riksskatteverket antyder besvärliga gränsdragningsproblem. Enligt statskontorets beräkningar skulle ett överförande av bil- och körkortsadministrationen i länen till trafiksäkerhetsverket medföra något högre kostnader än f n.

Jag anser dock att trafiksäkerhetsverket borde kunna fungera som alternativ huvudman för den regionala bilregistrerings-, vägtrafikbeskattnings- och körkortsverksamheten. Av avgörande betydelse för en sådan lösning är dock vilket resultatet blir av den översyn av trafiksäkerhetsverkets organisation som regeringen har begärt.

En lösning på huvudmannafrågan som ligger närmast till hands är att bibehålla länsstyrelserna som huvudmän på den regionala nivån. Uppgifterna ligger i huvudsak väl i linje med det ansvar som åvilar länsstyrelserna i övrigt. Även med de förändringar av länsstyrelsernas uppgifter som statsmakterna under senare år uttalat sig för kommer länsstyrelserna fortsättningvis att ha ansvaret för åtskilliga allmänna förvaltninguppgifter, som förblir statliga angelägenheter och lämpligast handläggs på länsnivån. Tillståndsprövning beträffande körkort eller yrkesmässig trafik ligger väl till för en

statlig myndighet av länsstyrelsens typ. Den utveckling av bilregistreringen som sker medför minskat arbete med rena registreringuppgifter och ökad tyngdpunkt på serviceuppgifter gentemot allmänheten. Med den samordning av de trafikadministrativa uppgifterna inom länsstyrelsen som kan ske bör detta passa väl in i länsstyrelsens roll som serviceorgan gentemot länsbefolkninen. Länsstyrelserna ges ju också i samband med omorganisationen 1 juli 1991 vidgade uppgifter på trafksäkerhetens område och på kommunikationsområdet i övrigt. Länsstyrelsen är sålunda enligt min mening en lämplig huvudman för ifrågavarande funktioner på länsnivån.

2. UTVECKLINGEN HITTILLS.

Göromålen rörande bil- och körkortsregistrering har alltsedan dessa verksamheter tog form i början av 1900-talet utförts av länsstyrelserna. Omfattningen av verksamheten ökade i takt med vägtrafikens snabba tillväxt. Genom tillkomsten av olika institut för samhällets administration och kontroll av trafiken blev verksamheten efter hand alltmera sammansatt och mångfacetterad.

Efter förslag av 1942 års bilregisterutredning (SOU 1942:24) infördes med början under 1943 central registrering av fordon. Det ansågs nödvändigt från beredskapssynpunkt och som grundval för statistiska bearbetningar och andra beräkningar med sikte på olika trafikreglerande åtgärder. Det centrala registret förlades till statistiska centralbyrån. Man behöll länsregistren som det hette "åtminstone tills vidare". Man ville inte ta definitiv ställning till "huruvida i längden under mera stabila förhållanden än de nuvarande ett centralt register möjligen kan helt eller i viss omfattning ersätta länsregistren". Man såg dock möjligheter till en successiv överflyttning av arbetsuppgifter från länsregistren till det centrala registret.

Bilregisterverksamheten utreddes i olika sammanhang under så gott som hela 50- och 60-talen. Endast marginella förändringar genomfördes emellertid. År 1964 till-

sattes en utredning för att se över hela verksamhetsområdet - bilregisterutredningen. I direktiven framhölls särskilt de möjligheter till modernisering och rationalisering som tillskapats genom teknikens utveckling och som endast i liten utsträckning hade kunnat utnyttjas i det då gällande systemet. Utredningen skulle bl a se över organisationen för fordonsregistreringen, beakta möjligheterna till maskinell bearbetning av registrerade data och överväga om länsstyrelsernas befattning med fordonsregistreringen skulle överflyttas till en central registreringsmyndighet eller om länsstyrelserna skulle bibehållas som registreringsmyndigheter.

Även körkortsadministrationen har utretts i flera omgångar. Genom åren genomfördes förändringar i körkortets utseende. Flera körkortsklasser infördes som en följd av Sveriges anslutning till internationella konventioner och genom att ökade krav infördes på förarnas utbildning och kompetens. Frågan om att införa ett centralt körkortsregister väcktes tidigt och togs upp av flera utredningar under 40-, 50- och 60-talen.

I direktiven till den 1967 tillsatta körkortsutredningen anförde departementschefen att olägenheterna med det dåvarande registreringssystemet var betydande och att ett nytt system därför borde införas. Utredningen avgav sedermera ett principförslag om att inrätta ett ADB-baserat, centralt körkortsregister.

Betänkanden av de nämnda utredningarna låg till grund för en omfattande administrativ och i vissa delar även materiell reformering av fordonsregistreringen och 8k-örkortsadministrationen. Genom riksdagsbeslut 1969 (prop 1969:30) om bilregistreringen och 1971 (prop 1971:65) om bl a körkortsregistreringen lades den principiella inriktningen fast. Regeringen fick i uppdrag att föranstalta och besluta om den vidare utformningen utan riksdagens hörande i varje enskild fråga.

Principbesluten innebar bland mycket annat att bil- och körkortsregistreringen skulle integreras i ett centralt, ADB-baserat registersystem.

För att planlägga och genomföra det vidare utvecklingsarbetet och omläggningen till ett nytt bilregistreringssystem inrättades den 1 januari 1971 en särskild, partsammansatt nämnd - bilregisternämnden (prop 1970:165, instruktion 1970:80). Nämnden skulle fungera som central förvaltningsmyndighet för bilregistreringen till dess att arbetet med omläggningen var slutfört.

Bilregisterutredningen lade i sitt betänkande Ett nytt bilregister (SOU 1971:11) fram slutliga förslag till utformning av bilregistreringen. Trafiksäkerhetsverket föreslogs bli centralt ansvarig myndighet. Tidigare hade det centrala ansvaret varit splittrat på flera myndigheter. Länsstyrelserna skulle även i fortsättningen handlägga registrerings- och anmälningsärenden.

Bilskatteutredningen, tillsatt år 1965, lämnade i betänkandet Vägtrafikbeskattningen (SOU 1972:42) slutliga förslag till utformning av vägtrafikbeskattningen enligt en s.k. kostnadsansvarighetsprincip. Utredningens förslag var samordnade med bilregisterutredningens i fråga om administrativa och tekninska lösningar och planer för genomförande.

Körkortsutredningens slutbetänkande Förslag om ett centralt körkortsregister (SOU 1972:5) avhandlade i huvudsak utformningen av ett centralt körkortsregister, baserat på ADB och de grundläggande förutsättningarna för ett system för detta register. Innan betänkandet lades hade bilregisternämnden fått i uppdrag att även planera och genomföra omläggningen till ett nytt körkortsregister och att under denna tid fungera som central förvaltningsmyndighet. Efter avslutat arbete skulle nämndens mandat övergå till trafiksäkerhetsverket, som enligt principbeslutet skulle vara central myndighet också för körkortsregistreringen.

Det regionala ansvaret föreslogs åvila länsstyrelsen. När det gällde länsstyrelsens arbetsuppgifter i samband med körkortsärenden angav utredningen ett antal göromål som ansågs sammanhänga med förandet av körkortsregistret å ena sidan och själva prövningen av körkortsärendena å den andra. Utredningen ansåg att de förstnämnda arbetsuppgifterna i hög grad liknade dem som utförs i bilregisterverksamheten. Det vore därför naturligt att

den personal som hade uppgifter inom körkortsregistret skulle tillhöra samma arbetsgrupper som motsvarande bilregisterpersonal. Samordningen borde genomföras så långt att varje tjänsteman omväxlande kunde handlägga bilregister- och körkortsregisterärenden.

Författningsregleringen och den närmare utformningen av system, administrativa rutiner och organisation för bil- och körkortsregistreringen genomfördes i allt väsentligt i enlighet med de båda utredningarnas slutbetänkanden.

Reformerna reglerades slutligt i en helt ny vägtrafik- och vägtrafikskattelagstiftning, som trädde i kraft den 1 mars 1973 respektive den 1 januari 1974.

Frågan om bil- och körkortsregistreringens regionala organisation har sedermera avhandlats i statskontorets rapport 1985:1 Ny länsförvaltning, Norrbottensprojektet och i avställningsutredningens betänkande Avställning i bilregistret (DsK 1985:6).

Ett integrerat informationssystem

Bilregistret och körkortsregistret ingår i ett riksomfattande, ADB-baserat informationssystem. Inom informationssystemet finns delsystem för fordon, yrkestrafik, körkort, för administration av vägtrafikskatt och fel-

parkeringsavgifter och för fritidsbåtar. ADB-systemets tekniska struktur motsvarar inte den formella uppdelningen på bilregister, körkortsregister, yrkestrafik- och fritidsbåtregister. Den sektorisering av verksamheten som författningarna förutsätter är sålunda inte lätt att känna igen i den praktiska verklighet som systemen befinner sig.

Utnyttjandet av informationsteknologi för bil- och körkortsregistreringen har inneburit möjligheter att tillföra registersystemet nya funktioner med ett informationsutbyte, som tidigare inte har gått att hantera. Dagens informationsflöde består till stor del av uppgifter som tidigare inte alls förekom i registren.

Exempel på uppgifter som tillkommit i bilregistret är sådana om kontrollbesiktningar och trafikförsäkringar och om debiterade och erlagda vägtrafikskatter. I anslutning till det ursprungliga bilregistret och med dess uppgifter som bas förs i dag uppgifter om felparkeringar i parkeringsanmärkningsregistret, om yrkesmässig trafik i yrkestrafikregistret och om anmälningar som inkommit via datakommunikation i direktregistreringsregistret. På motsvarande sätt fungerar körkortsregistret i samspel med ett nytt registersystem som bl a administrerar förarprov, vissa avgifter och körkortstillverkningen.

I takt med att registersystemen har utvecklats har

självfallet också utnyttjandet av systemen ändrats. Registerinformationen är tillgänglig på ett helt annat sätt än tidigare. Den är också mera efterfrågad. Utlämnande av registerinformation sker på en mängd olika sätt. Det kan ske via terminaler, filöverföringar genom datakommunikation, på magnetband, datalistor, utskrivna dokument eller direkt via telefon. De utskrivna dokumenten kan vara maskinellt producerade i ADB-systemet, utskrifter från en dataterminal (s.k. print) eller skrivna "för hand" för ett visst ändamål.

Uppgiftslämnare kommunicerar i stor utsträckning direkt med registersystemen via anslutna terminaler, dator - datorförbindelser eller maskinläsbara datamedier som exempelvis magnetband eller disketter. Datakommunicering medger korta och säkra informationsvägar men ökar samtidigt det ömsesidiga beroendet i samarbetet med andra ADB-system och deras huvudmän.Från att ha varit en exklusiv angelägenhet för registreringsmyndigheterna har arbetet med att tillföra bilregistret de uppgifter som skall föras i det fortlöpande spridits på allt fler händer. År 1972 utförde länsstyrelsen 100 % av alla uppdateringstransaktioner. I dag kommer drygt 30 % därifrån.

Utvecklingen har lett till att den nuvarande författningsregleringen av de administrativa systemen på vägtrafikområdet inte längre är helt adekvat. Den formella strukturen är inte ändamålsenlig. Jag återkommer till

denna fråga längre fram i betänkandet och föreslår en översyn av den nuvarande författningsregleringen.

De verksamheter som ingår i bilregistret, yrkestrafikregistret och systemen för administration av vägtrafikskatt mm hänger så nära samman med varandra att jag har funnit det mest ändamålsenligt att behandla dem i ett sammanhang under den något oegentliga beteckningen bilregistersystemet.

3. BILREGISTERSYSTEMET.

3.1 Bilregistersystemets intressenter

Förteckningen över bilregistersystemets intressenter uppvisar en stor mångfald och variation. Förteckningen omfattar i själva verket varje myndighet, organisation, företag och enskild som har någon uppgift eller eljest verkar inom vägtrafikens område. Engagemanget kan vara påtvingat genom författningsbestämmelser eller frivilligt.

Den första kategorin intressenter utgörs av regering och riksdag samt sådana centrala myndigheter, som har ansvar för förvaltningsområden som hanteras i eller betjänas av bilregistersystemet. De har ett vitalt intresse av att systemets inre och yttre rutiner är korrekt utformade och utövar ett direkt inflytande över dessa som normgivare eller samrådspartners. De centrala myndigheter det gäller är

- riksskatteverket
- trafiksäkerhetsverket
- rikspolisstyrelsen
- generaltullstyrelsen
- transportrådet
- försvarets materielverk och
- naturvårdsverket.

Nästa betydande kategori intressenter är sådana myndigheter, företag och organisationer, som är direkt involverade i den löpande verksamheten i registersystemet i egenskap av uppgiftslämnare och uppgiftsmottagare med fasta rutiner. Hit räknas

- rikspolisstyrelsen
- polismyndigheterna
- tullmyndigheterna
- skattemyndigheterna
- kronofogdemyndigheterna
- försvarets materielverk
- statens maskinprovningar
- utrikesdepartementet (rörande diplomatfordon mm)
- länsstyrelserna
- trafiksäkerhetsverket
- AB Svensk Bilprovning
- kommunerna
- trafikförsäkringsföreningen
- försäkringsbolagen
- posten
- generalagenter
- återförsäljare av fordon
- vissa bilskrotningsföretag
- Scandinavian Motor Center (leverantör av registreringsskyltar) samt
- Telebild, Dafa och Aktievisionen (leverantörer av datakommunikationstjänster).

Ytterligare en kategori intressenter utgörs av sådana myndigheter, organisationer och företag, som på olika vägar hämtar information ur registersystemet som stöd eller underlag för egen, icke systemintegrerad verksamhet. Frågeställande myndigheter är bl a

- statistiska centralbyrån
- naturvårdsverket
- riksrevisionsverket
- försvarets civilförvaltning
- försvarets materielverk
- brottförebyggande rådet
- riksskatteverket och
- trafiksäkerhetsverket.

Organisationer och företag som regelbundet inhämtar information är

- AB Bilstatistik
- Larmtjänst
- bilskrotningsföretag
- bilhandlare
- parkeringsbolag och
- finansbolag.

Exempel på sådana som sporadiskt hämtar information är

- återförsäljare av biltillbehör
- marknadsföringsföretag
- SOS Alarmering
- socialförvaltningar och
- advokatfirmor.

Den till numerären största intressentgruppen är allmänheten - enskilda, företag och organisationer i egenskap av fordonsägare, försäkringstagare, skattskyldiga, innehavare av tillstånd till yrkesmässig trafik, innehavare av saluvagnslicens, felparkerare, nyttjanderättshavare eller -upplåtare, ingivare av anmälningar och ansökningar, mottagare av krav, påminnelser och förfrågningar.

De i systemet ingående registren är i formellt hänseende s k statsmaktsregister. De är inrättade och förs med stöd av författningar. Regelverket, som utgörs av lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter, är omfattande. Verksamheten går i stora delar ut på myndighetsutövning. Myndighetsutövningen sker dels inom ADB-systemet med fasta, programmerade rutiner för databehandling, dels i de involverade myndigheternas löpande verksamhet. Innehållet i beslut och åtgärder tillförs registersystemet i underrättelser av olika slag, oftast med hjälp av modern informationsteknologi.

För en något mera ingående beskrivning av några av bilregistersystemets intressenter hänvisas till bilaga 2.

3.2 Verksamheten

3.2.1 Ansvarsfördelningen

Det centrala myndighetsansvaret

Enligt förordningen (1988:282) med instruktion för trafiksäkerhetsverket ansvarar verket för bil- och körkortsregistreringen. Enligt bilregisterkungörelsen (1972:599) är trafiksäkerhetsverket central registreringsmyndighet och länsstyrelserna regionala registreringsmyndigheter.

Bilregistersystemet har växt fram till vad det är i dag genom en snart sekellång process. Dagens informationssystem sammanför utlöpare från en rad skilda verksamhetsområden i form av uppgifter och administrativa procedurer. Informationssystemet förändras fortlöpande i tekniskt, administrativt och materiellt avseende.

Trafiksäkerhetsverkets uppgift är att genom förnyelse, förenklingar och förbättringar successivt utveckla systemet till ett allt mer ändamålsenligt hjälpmedel för statens styrning, kontroll och finansiering av vägtrafiken och till en allt mer pålitlig informationskälla om fordon, fordonsinnehavare och sådana förhållanden som hänger samman med fordonsinnehavet. Impulserna till förändringar har skiftande karaktär och kommer från

många olika håll.Trafiksäkerhetsverket skall överblicka mångfalden och bedriva utvecklingsarbetet så att informationssystemet totalt sett fungerar så effektivt som möjligt. I denna funktion är verket givetvis bundet av föreskrifter som har meddelats av andra myndigheter i frågor som ingår i bilregistersystemet, i första hand riksskatteverket, men också naturvårdsverket, transportrådet, generaltullstyrelsen m fl.

Trafiksäkerhetsverkets ansvar är således inte odelat. Genom att föreskriftsmandat har tilldelats flera myndigheter på ett flertal betydande fält inom bilregistreringsområdet, är det i själva verket så att trafiksäkerhetsverket i viktiga avseenden måste dela ansvaret med andra.

Både den centrala och de regionala registreringsmyndigheternas göromålsansvar uttrycks också i specifika bestämmelser. Enligt en sådan specifik bestämmelse gäller att trafiksäkerhetsverket svarar för det system- och programmeringsarbete som behövs. Genom systemeringen och programmeringen av registersystemet binder trafiksäkerhetsverket i praktiken andra myndigheter helt till ett av verket styrt förfarande i den ärendehandläggning som sker via systemet. Detta åliggande, eller mandat om man så vill, ger trafiksäkerhetsverket ett stort inflytande över andra myndigheters administrativa procedurer. Man kan alltså säga att den operativa styrningen av bilregistersystemet i praktiken äger rum i

samband med systemets utformning. Detta utförs vid verkets registeravdelning.

En ny eller förändrad rutin utarbetas i samarbete med berörda intressenter. Om något är oklart, avgörs frågan av den myndighet som svarar för respektive förvaltningsområde. Om det behövs, utges förtydligande föreskrifter, beslutade av den myndighet som har mandat att göra det. Är man oense om vad föreskrifterna bör innehålla, får frågan överlämnas till regeringen, normalt genom en i samförstånd avfattad framställning om författningsändringar.

Beträffande trafiksäkerhetsverkets ansvar som central registreringsmyndighet har jag noterat ett speciellt förhållande i den nuvarande organisationen. För att förstå hur den centrala styrningen av bilregistreringen tar sig ut i praktiken är det nödvändigt att hålla isär trafiksäkerhetsverkets registeravdelning och verkets övriga verksamhet.

Såväl bilregistreringen som körkortsregistreringen byggdes, som nämnts, upp i en särskild organisation, bilregisternämnden, vars enda uppgift var att förvalta registersystemen. Den organisationen införlivades som en avdelning i trafiksäkerhetsverket år 1975. Jag har förstått att verksamheten vid registeravdelningen bibehållit en självständig ställning gentemot trafiksäkerhetsverkets övriga verksamhetsområden. Registeravdel-

ningens speciella arbetsuppgifter, lokalisering och självständiga ställning inom verket innebär att avdelningen inte löpande behöver repliera på verkets övriga verksamhet. Avdelningens verksamhet har därför inte påkallat ett sammanförande eller närmare samarbete med verket i övrigt. För registeravdelningen framstår den egna myndigheten som en av övriga intressenter i systemet, för övrigt inte någon stor intressent utan en av de mindre.

Trafiksäkerhetsverkets ledning har uppenbarligen sett ett värde i registeravdelningens självständiga ställning inom verket. Dess förhållningssätt till registeravdelningens verksamhet har säkerligen gagnat verksamheten. Bilregistersystemet får självfallet inte ses enbart som ett hjälpmedel för trafiksäkerhetsverket i dess verksamhet. Uppräkningen av bilregistrets intressenter visar att bilregistersystemet betjänar ett flertal, väsenskilda förvaltningsområden. För att bäst gagna ändamålet med bilregistreringen är det då viktigt, att inte en intressents behov sätts framför någon annans.

Det regionala myndighetsansvaret

Länsstyrelserna är i princip självständiga i förhållande till de centrala myndigheterna och har därmed att tillämpa gällande regler efter eget bedömande. Regist-

reringsverksamheten styrs emellertid i sak genom programmerade lösningar i ADB-systemet. Styrningen kommer till uttryck i användarhandböcker. Dessa handböcker, som utges av registeravdelningen, är omfattande och styr förfarandena i detalj. De avspeglar exakt systemlösningar och programmerade förfaranden. Alla som bedriver verksamhet i bilregistersystemet är bundna av det som sägs i handböckerna. Länsstyrelserna har alltså, när det gäller terminalinmatningar och frågor till systemet, inte någon större rörelsefrihet än andra terminalanslutna uppgiftslämnare. Uppgifterna tas emot av systemet eller förkastas beroende av förprogrammerade kontroller i terminaldialogen.

I de delar som verksamheten ligger utanför ADB-systemet finns inte någon sådan särpräglad, central styrning. Här är det länsstyrelserna som skall avgöra frågorna med gällande normer och praxis som utgångspunkt liksom i sin verksamhet i övrigt. Flera centrala myndigheter, såsom t ex trafiksäkerhetsverket, riksskatteverket och naturvårdsverket har dock inom sina respektive förvaltningsområden mandat att utge tillämpningsföreskrifter, som styr länsstyrelsernas verksamhet.

Länsstyrelsen delar i vissa frågor kompetens och behörighet med den ordinarie skatteförvaltningen, exempelvis när det gäller skatterevisioner. Vidare hanterar man ärenden som för bilregisterändamål har handlagts av andra myndigheter, såsom polis- och tullmyndigheter.

Under sådana förhållanden är det inte alltid lätt att avgöra till vilken central myndighet en viss fråga inom verksamhetsområdet skall hänföras. I vissa lägen kan det till och med tänkas uppstå konkurrens mellan myndigheterna om vem det är som skall bestämma.

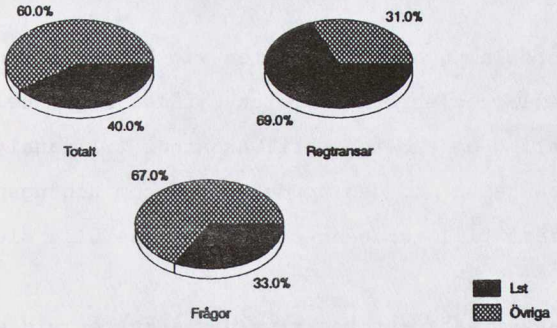
För att länsstyrelserna skulle få mera entydiga utgångspunkter för sin normtillämpning och verksamhet i övrigt föreslog bilregisterutredningen i slutbetänkandet Ett nytt bilregister (SOU 1971:11) att *en* central förvaltningsmyndighet skulle inrättas för bilregistreringen. Liknande synpunkter framfördes i avställningsutredningens betänkande (Ds K 1985:6) Avställning i bilregistret.

3.2.2 Den regionala verksamheten

Statistik och sifferuppgifter i detta avsnitt avser kalenderåret 1989 om inte annat anges. I en enkät, som jag sände ut i mars 1990, har jag bett länsstyrelserna att lämna vissa uppgifter om resurser och arbetsbelastning.

Omläggningen från de länsvis förda bilregistren till ett för hela landet gemensamt ADB-register innebar att länsstyrelserna anvisades ett gemensamt verktyg för sitt arbete som regionala registreringsmyndigheter. Någon dramatisk förändring i arbetets innehåll var inte avsedd. Länsstyrelserna skulle ha kontakten med allmänheten och handlägga alla anmälningar, ansökningar och andra slag av ärenden, som föranleder förändringar i registerinnehållet. Länsstyrelserna skulle också svara på förfrågningar om registerinnehållet via telefon- eller brevsvar. Den informationsteknologiska utvecklingen har medfört att flera typer av massärenden numera går att få uträttade genom direktkommunikation med ADB-systemet. En stor mängd uppgifter tillförs registren utan att länsstyrelserna behöver bli inblandade. Sak samma förhåller det sig med förfrågningar om registerinnehållet. De flesta institutioner som behöver upplysningar om registrerade förhållanden har numera egna terminalförbindelser med ADB-systemet. Att länsstyrelsernas andel av terminaltrafiken i systemet är förhållandevis begränsad framgår av figur 1 nedan.

Fig. 1. Länsstyrelsernas andel av terminaltrafiken



Tillgängliga beskrivningar av verksamheten på bilregistren grundar sig oftast på en uppdelning, som motsvarar trafiksäkerhetsverkets och riksskatteverkets kompetensområden. Detta hänger naturligtvis samman med att dessa myndigheter bevakar sin del av verksamheten och följer upp den.

Försök att mäta prestationer och resursåtgång med denna rubricering ger lätt felaktiga värden. På grund av verksamhetens integrerade karaktär kan summan av delarna ofta bli större än helheten. Vägtrafikbeskattningen hänger i så gott som alla delar organiskt samman med bilregistreringen. Det kan till och med påstås att vägtrafikbeskattningen i de delar som den opereras i ADB-systemet är en del av bilregistreringen. Det finns därför i själva verket inte något användbart tillvägagångssätt för att entydigt beskriva hur stor del av

verksamheten som utgörs av beskattning, bilregistrering, båtregistrering o s v.

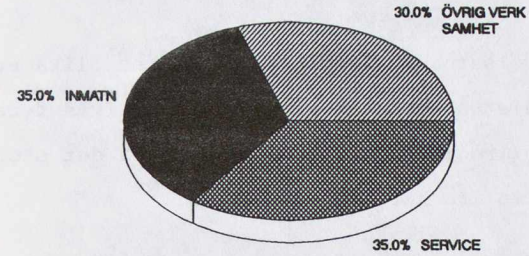
En uppdelning av verksamheten vid bilregistren efter formella regler och kompetensområden säger heller inte någonting om arbetets art. Ansatser till analys av verksamheten med den uppdelningen som utgångspunkt leder lätt till rundgång och motsägelsefulla slutsatser.

Ett annat sätt att beskriva verksamheten vid ett regionalt bilregister är att dela upp arbetet i tre områden (block) som kan kallas *Registrering*, *Service* och Övrig verksamhet *(Övrigt)*.

I enkäten bad jag länsstyrelsen att ange hur de tillgängliga resurserna fördelade sig på dessa tre block. Jag är medveten om att det, liksom vid all annan kategorisering av detta slag, endast kan bli fråga om uppskattningar med varierande exakthet. Den samlade bilden av bilregistrens verksamhet framgår av figur 2.

Vardera blocket motsvarar i runda tal en tredjedel av arbetsstyrkan. Fördelen är att den visar hur arbetet bedrivs på tre olika arenor med var och en sina karaktäristika när det gäller arbetsmetoder, bindningar till ADB-systemet och möjligheter till rationalisering och utveckling.

Fig. 2. Resursernas fördelning på verksamhetsområden



I blocket *Registrering* handläggs ärendena genom en i förväg bestämd, interaktiv hantering i ADB-systemet. Handläggaren ligger via sin terminal i dialog med registersystemet. I blocken *Service* och *Övrigt* används inte systemet interaktivt utan enbart som administrativt hjälpmedel i vissa fall eller som informationsbas.

I blocket *Övrigt* ingår allehanda arbetsuppgifter som ligger vid sidan av ADB-systemet eller som leder till dispositioner i systemet först när uppgiften är avklarad, såsom handläggning av ärenden, diarieföring och utredningar av olika slag. Ofta vandrar ärenden mellan blocken, t ex från *Registrering* till *Övrigt* för att sedan återkomma till *Registrering* när ärendet är färdigberett eller beslutat.

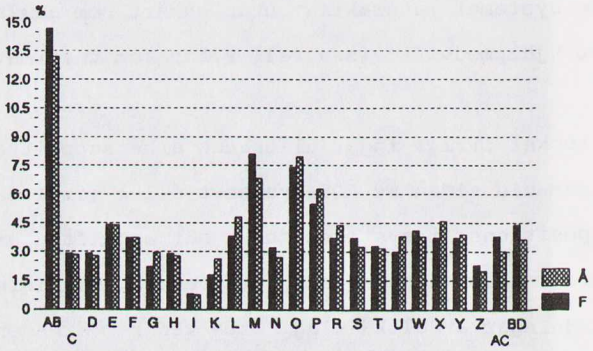
Ärendena initieras och arbetsuppgifterna uppstår genom impulser utifrån, t ex telefonsamtal, besök i expedi-

tionen, inkommande anmälningar och ansökningar per post eller över telefaxlinjer eller inifrån via t ex registervård och kontrollverksamhet.

Länsstyrelsernas bilregister är mycket olika stora. Antalet årsarbetskrafter varierar från fyra på det minsta bilregistret till närmare 30 på det största. Stockholms län har tre bilregister.

Diagrammet i figur 3 visar respektive läns andel av det totala antalet årsarbetskrafter vid rikets bilregister och av rikets fordonspark.

Fig. 3. Länens andel av antalet årsarbetskrafter i den regionala verksamheten och av fordonsparken.



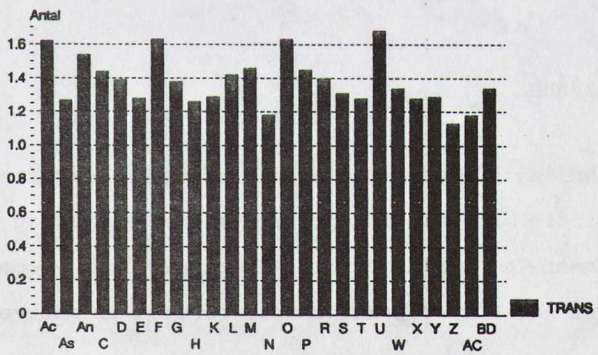
Länens andel av fordonsparken utgjorde grunden för dimensioneringen av bilregistren när systemet organiserades i 70-talets början. Länens andel av den totala mängden årsarbetskrafter i riket motsvarade då ganska

väl andelen av fordonsparken. Även om antalet fordon per årsabetskraft nära nog har fördubblats sedan dess, finns det fortfarande en god överensstämmelse mellan antalet anställda och fordonsparkens storlek.

Någon större förändring i resurserna länen emellan har således inte skett under denna tid. En annan fråga är om fordonsparkens storlek i sig utgör ett gott mått på graden av efterfrågan av tjänster.

Diagrammet i fig. 4 nedan, som visar antalet registerförändringar per fordon i respektive län, antyder dock att arbetsvolymerna påverkas av skillnader i efterfrågan per fordon. Spannet är drygt en halv registreringstransaktion per fordon och år med varierande skillnader mellan länen. Till en viss del kan skillnaderna förklaras av att efterfrågan av tjänster inte strikt följer länsgränserna.

Fig. 4. Antalet registreringstransaktioner per fordon och år



I utredningsdirektiven anges som problem att det finns betydande skillnader mellan bilregistren i fråga om kvalitet och servicenivå gentemot allmänheten och övriga intressenter. Bland annat förekommer oacceptabelt långa handläggningstider.

I det följande går jag kortfattat igenom de förhållanden som präglar vart och ett av verksamhetsblocken registrering, service och övrig verksamhet. Syftet med genomgången är i första hand att belysa arbetsförutsättningar och arbetsresultat mellan länsstyrelserna.

3.2.2.1 Registrering

I huvudsak härrör registreringsärendena från en daglig ström av anmälningar och ansökningar, som kommer per post eller - i ökande omfattning - via telefax till länsstyrelserna från fordonsägarna. Det kommer in i runt tal 5 miljoner sådana försändelser per år med stor variation i mängd beroende på årstid.

Balanser

Handlingar med anmälningar och ansökningar skall i princip matas in i registersystemet samma dag som de kommer in. Denna princip - *bankprincipen* - som lades fast när ADB-systemet introducerades är motiverad av

service- och rättssäkerhetsskäl. Det är viktigt för fordonsägarna att ägarbyten, avställningar, uppgifter om försäkringar o s v registreras korrekt och utan dröjsmål. Balanserade registreringsärenden leder till att vägtrafikskatt och olika slag av avgifter blir påförda "fel" person. Det är också viktigt att de som använder registeruppgifter i sin verksamhet och har befogenheter att på olika sätt ingripa mot enskilda med registeruppgifter som underlag, såsom polisen, Trafikförsäkringsföreningen, AB Svensk Bilprovning och andra kan förlita sig på att uppgifterna är korrekta och aktuella.

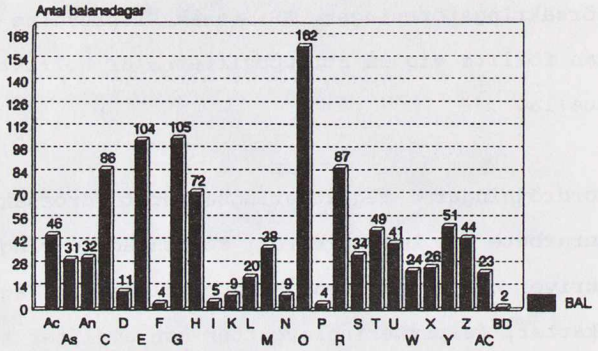
Fördröjningar i registreringsarbetet förorsakar också merarbete för bilregistren. Fordonsägare ringer eller skriver och efterfrågar sina handlingar. Vägtrafikskatter, felparkeringsavgifter och avgifter för oförsäkrade fordon som har påförts fel person förorsakar arbete med korrigeringar, utredningar, diskussioner och upplysningar per telefon och i brev.

Förmågan att hålla undan för balanser blir därför en viktig måttstock på de regionala arbetsenheternas duglighet. Diagrammet i fig. 5 redovisar antalet dagar med balans i respektive län. Mängden balansnoteringar varierar mycket mellan länen.

Trafiksäkerhetsverket sammanställer regelbundet statistik över balanser för ärendegrupperna avregistrering

och ägarbyten jämte avställning och upphörande av avställning. Mer än fem arbetsdagars ärendebalans ger en balansnotering. Antalet balansnoteringar en viss dag skall utgöra mer än 10% av det totala antalet registrerade ärenden av detta slag för att komma med i statistiken.

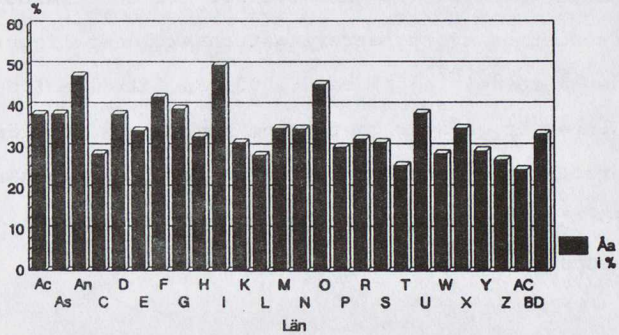
Fig.5. Av trafiksäkerhetsverket uppmätta balanser för registreringsärenden 1989.



Resursinsatser

I fig. 6 nedan redovisas hur stor del av bilregistrens personalresurser som enligt länsstyrelsernas uppgifter används för registreringsarbetet. I genomsnitt i riket arbetar ca 35 % av personalen - 129 av 370 åa - med registreringar. Mellan de olika bilregistren är det dock betydande variationer.

Fig.6 Länsvis fördelning av resurser för inmatnings/registreringsarbete.



Även i förhållande till fordonsparkens storlek, som i grova drag bör kunna illustrera arbetsvolymen i varje län, varierar resursinsatsen avsevärt från län till län.

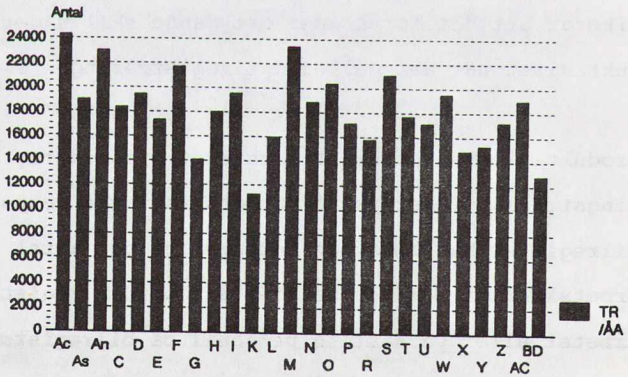
År 1989 utförde länsstyrelserna ca 6,4 miljoner registerförändringar via terminaltransaktioner i bilregistersystemet. Antalet registreringstransaktioner per årsarbetskraft varierar mycket mellan länen, vilket indikerar att det förekommer betydande skillnader i produktivitet när det gäller dataregistreringen i länen.

Produktiviteten uttryckt i antalet utförda registreringstransaktioner per årsarbetskraft vid respektive bilregister kan beräknas antingen på det antal årsarbetskrafter som man har för att utföra registreringsarbetet eller på samtlig personal på bilregistret. Den

förstnämnda fördelningen uppvisar en skillnad mellan högsta och lägsta värde på nästan 45.000 transaktioner per årsarbetskraft. Medelvärdet för en årsarbetskrafts produktion av registreringstransaktioner ligger med denna fördelning på ca 56.000. En felkälla i dessa uppgifter är de svårigheter som kan finnas för länen att precist ange hur många årsarbetskrafter man har avsatt för just registreringsarbete. Spannet är ändå anmärkningsvärt stort.

Skillnaderna länen emellan som fås med en fördelning av transaktionerna på samtlig bilregisterpersonal blir mindre (figur 7 nedan). Skillnaden mellan högsta och lägsta värde är 12.500 transaktioner. Medelvärdet är 18.200. Variationerna är dock relativt sett lika stora. Det är sålunda tydligt att det, i vart fall vad avser registreringsarbetet, finns mer och mindre produktiva bilregister.

Fig. 7. Antalet transaktioner per årsarbetskraft och län



Även om tillgängliga uppgifter antyder skillnader mellan länen i antalet registreringstransaktioner per fordon, kan det vara rimligt att utgå från att antalet fordon per årsarbetskraft utgör ett någotsånär rättvisande mått på efterfrågetrycket. Vid en jämförelse mellan produktiviteten mätt i antalet registreringstransaktioner per årsarbetskraft och efterfrågan mätt i antalet fordon per årsarbetskraft, uppvisar flera län med låga efterfrågevärden också låga produktivitetsvärden och - omvänt - några län med höga efterfrågevärden också höga produktivitetsvärden. Det förefaller således som produktiviteten i registreringsverksamheten ofta ökar med arbetsbelastningen.

Det ligger nära till hands att vänta sig ett samband mellan prestationer och arbetsbelastning å ena sidan och resultatet som det kan utläsas i balansstatistiken å den andra. Mina iakttagelser när det gäller produktivitet och efterfrågetryck återspeglas emellertid inte alls på ett entydigt sätt i det mönster, som balansstatistiken uppvisar.

Inte heller har jag kunnat finna några andra faktorer - t ex mängden bilhandlare i länet, antalet bilhandlare med s k direktregistrering eller förekomst av vissa typer av registreringstransaktioner - som kan förklara förekommande variationer i balansstatistiken.

De produktivitetsuppgifter som har redovisats i det

föregående innebär givetvis, att också kostnaden per registreringstransaktion varierar betydligt. Trafiksäkerhetsverket beräknar årligen lönekostnaderna vid länsstyrelsernas bil- och körkortsregister. Med trafiksäkerhetsverkets beräkningsunderlag och länsstyrelsernas uppgifter om antalet årsarbetskrafter vid bilregistren som underlag har den genomsnittliga kostnaden per registreringstransaktion beräknats länsvis.

Styckekostnaden för en transaktion, beräknad på detta sätt, skiljer sig avsevärt mellan länen. Priset varierar från tre till fjorton kronor per transaktion - ett mycket konkret mått på den enskilda länsstyrelsens effektivitet när det gäller registreringsarbetet.

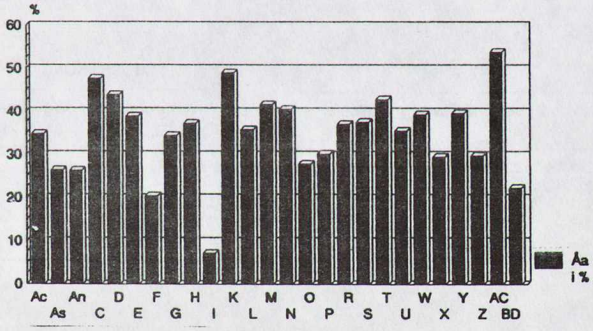
Min slutats blir att det visserligen går att statistiskt påvisa skillnader mellan länen när det gäller arbetsbelastning och produktivitet i registreringsarbetet, men att dessa skillnader inte förklarar kvalitetsskillnaderna uttryckta i antalet balansdagar. Ett bilregisters status vad beträffar registreringsverksamheten förefaller således inte ha något direkt samband med tillgången på resurser. Det är uppenbarligen en fråga om hur de tillgängliga resurserna utnyttjas för olika arbetsuppgifter.

3.2.2.2 Service (Kundtjänst)

Till service har jag räknat sådana arbetsuppgifter som utövas i direkt kontakt med allmänheten / fordonsägarna. Hit hör i första hand att besvara frågor och lämna upplysningar och vägledning per telefon - telefontjänsten, men också att bemanna expeditionen och telefaxutrustningen - expeditionstjänsten.

Ett av de viktigaste värdemåtten på ett registersystem är i vilken grad informationen finns tillgänglig för användarna. Kraven på bilregistersystemet är mycket högt ställda. Den regionala "kundtjänsten" är en av hörnpelarna i detta tillgänglighetstänkande. I figur 8 illustreras hur stor del av respektive bilregisters personalresurser som disponeras för serviceuppgifter.

Fig.8 Länsvis fördelning av resurser för service.



Trots utvecklingen mot att allt fler stora användare inhämtar information via egna dataterminaler, kanalise-

ras en mycket stor del av informationsflödet via länsstyrelsernas telefoner. Antalet ärenden som inkommer via telefax stiger också stadigt.

Efterfrågan av tjänster i kundtjänsten går inte att redovisa med samma precision som i registreringsarbetet. Antalet besök i expeditionen och antalet ärenden som inkommer och expedieras via telefax registreras inte fortlöpande, utan får uppskattas eller mätas särskilt.

Expeditionstänst

I enkäten till länsstyrelserna frågade jag om antalet besök per dag i expeditionen och om besöksfrekvensen har ändrats under de senaste åren.

Tabell 1. Besöksfrekvens i expeditionerna under hög- respektive lågsäsong.

LÅGSÄSONG

Antal besök/dag	Antal bilreg.
< 25	2
26 - 50	12
51 - 100	10
> - 100	2

HÖGSÄSONG

Antal besök/dag	Antal x/ bilreg.
< 50	2
50 - 100	5
101 - 150	12
151 - 200	3
> 200	3

x/1 obesvarad

23 länsstyrelser uppger att besöksfrekvensen har minskat under de senaste åren, varav åtta stycken att den har minskat avsevärt. Två län svarar att den har ökat något. Besöksfrekvensen varierar under året med högsäsong under våren och senhösten.

Besöksfrekvensen hänger mycket samman med länets ortsstruktur. I län med befolkningskoncentrationen i och runt residensstaden är det lätt att personligen besöka bilregistrets expedition. I län med spridd befolkning eller stora avstånd till residensstaden är man mera hänvisad till telefon och post. Stockholm city, Göteborg, Malmö, Örebro, Växjö och Visby har i relation till sin del av fordonsparken mera frekvent besökta expeditioner, medan Nyköping, Vänersborg, Mariestad, Falun, Gävle och Härnösand är exempel på län med relativt sett låg besöksfrekvens.

Från allmänhetens synpunkt sett kan man tänka sig att bättre tillgänglighet och längre öppethållande för personliga besök skulle uppfattas som serviceförbättringar. På det hela taget torde dock expeditionerna skötas på ett likartat sätt över hela landet och tillgängligheten för besök anses acceptabel av fordonsägarna. Med hänsyn till att besöksfrekvensen dessutom i allmänhet är sjunkande, får standarden i detta avseende anses vara godtagbar

Expeditionen binder minst en person under expeditions-

tid. Vid stora eller välbesökta bilregister och under perioder med rusning blir det naturligtvis fler. Som regel ingår expeditionsarbetet i ett arbetsrotationssystem, men det förekommer även fast bemanning. Om det blir tid över utnyttjas den vanligtvis för registreringsarbete.

Telefax

På senare år har utnyttjandet av telefax blivit ett mycket påtagligt inslag i bilregistrens direktkontakter med allmänheten. Flertalet län uppger att antalet ärenden via telefax har ökat mycket. Under 1989 inkom i runt tal en halv miljon ärenden via telefax. Då saknade flera län, bl a Stockholm, telefaxutrustning.

Tekniken används mestadels av bilhandeln för att anmäla ägarbyten med avställnings upphörande och s k skattekredit. Med tillgång till telefax är man inte bunden av expeditionernas öppethållandetider. Eftersom inkommande ärenden dessutom i regel handläggs omedelbart och expedieras tillbaka samma väg, framstår hanteringen som ett slags bilregistreringens Business Class för stamkunder. Servicen är i allmänhet mycket god.

Det går åt en person till att handha telefaxutrustningen samt att handlägga och expediera de ärenden som kommer in. På de flesta län ingår arbetet i

kundtjänstens rotationsschema. Varje handlagt ärende skall också registreras. Normalt görs detta av personal från registreringsverksamheten.

Telefontjänst

Allmänhetens behov av att komma i kontakt med de regionala registreringsmyndigheterna per telefon är mycket stor. Med nuvarande kapacitet är länsstyrelsernas möjligheter att tillgodose detta behov långt ifrån tillfredsställande. Utförda samtalsmätningar visar att det är mindre än en tredjedel av alla uppringningar som kommer fram.

Jag har inte tagit fram något eget statistiskt material rörande telefontjänsten. Dels krävs härför relativt kostsamma och tidsödande mätningar, dels har trafiksäkerhetsverket och vissa länsstyrelser själva samlat ett tillräckligt upplysande material, som jag har fått tillgång till. Materialet från trafiksäkerhetsverket härrör från studier som gjordes under 1988. Dagens situation är i stort densamma som då.

Telefonsamtalen kan avse alla tänkbara frågor inom verksamhetsområdet. De dominerande frågeställningarna är

- ägarfrågor ca 35% (varav nuvarande ägare 75%)
- hur gör man? ca 25%

- fordonsskatt ca 11%
- besiktning ca 7%
- kontrollmärken ca 6%
- kilometerskatt ca 2%
- försäkringar ca 2%
- andra frågor ca 12%

Bland andra frågor återfinner man frågeställningar om chassinummer, tekniska data, registreringsdatum och registreringsskyltar m m.

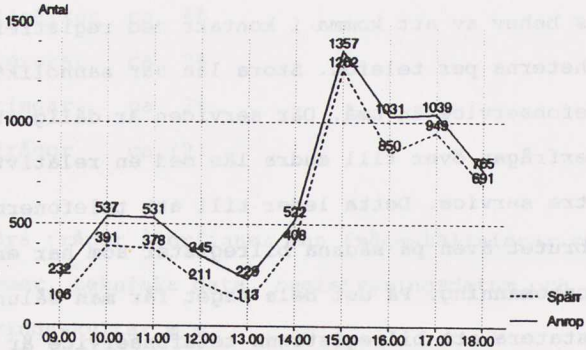
Allmänheten, som är den stora frågeställaren, står för ca 75% av alla samtal. Andra stora frågeställare är bilhandlarföretag (ca 18%) och myndigheter (ca 5%).

Enligt en allmänt vedertagen norm för telefontjänsten skall minst tre ingående telefonlinjer vara bemannade under expeditionstiden. Med dagens krav på myndighetsservice och de krav på tillgänglighet, som kan ställas på systemet som sådant, torde detta i allmänhet vara för litet. Enligt uppgift är det dessutom på grund av arbetsbelastningen i övrigt långtifrån alltid som de stipulerade tre linjerna är bemannade fullt ut. Det är därför inte ovanligt att åtminstone tidvis bara en tredjedel av alla inkommande samtal kan tas emot. Det finns dock även exempel på att man, genom att bättre anpassa telefonkapaciteten till hur efterfrågan varierar under dagens lopp, har kunnat förbättra telefonservicen betydligt inom en given resursram.

Det finns av allt att döma betydande skillnader mellan länsstyrelserna då det gäller att tillgodose allmänhetens behov av att komma i kontakt med registreringsmyndigheterna per telefon. Stora län har sannolikt sämre telefonservice än små. Där servicen är dålig strömmar efterfrågan över till andra län med en relativt sett bättre service. Detta leder till att telefonerna ringer oavbrutet även på sådana bilregister som har en hög telefonbemanning. På det hela taget får man sålunda konstatera att bilregistrens telefonservice är otillräcklig.

För att i någon mån avlasta länsstyrelserna och för att förbättra servicen mot den frågeställande allmänheten inrättades 1986 med särskilda medel två telefonservicegrupper med uppgift att betjäna telefonförfrågningar från hela landet. Dessa grupper skall dessutom vara tillgängliga utanför ordinarie expeditionstid och ha öppet på lördagar. Fem tjänster placerades vid bilregistret i Gotlands län och 10 i Norrbottens län. Denna riksservice har varit av stor betydelse, men har inte tillnärmelsevis kunnat lösa hela problemet. En trafikmätning som utfördes i april månad 1990 i Norrbottens län visar att den speciella telefongruppen där är maximalt belastad. Särskilt hård är belastningen i samband med att länsstyrelserna stänger av telefonerna vid expeditionstidens slut. Då kan endast 10% av anropen tas emot (se figur 9).

Fig.9. Belastningskurva för den särskilda telefonservicegruppen i Norrbottens län, april 1990.

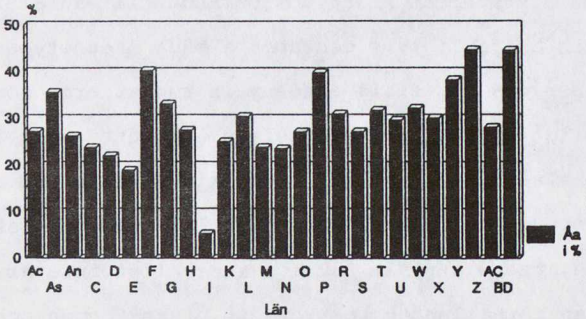


3.2.2.3 Övrig verksamhet

Till verksamhetsområdet *Övrig verksamhet* hänför jag alla de göromål som länsstyrelsen såsom regional registreringsmyndighet och beskattningsmyndighet för vägtrafikskatt svarar för utöver det interaktiva terminalarbetet med massärenden och servicefunktionen. Hit hör handläggningen av fordons- och kilometerskatteärenden, fordonsärenden och övriga utredningar. Hit hör också diariefunktioner och den interna utbildnings- och informationsverksamheten.

Oavsett organisationsform åtgår i genomsnitt ca 30% av de samlade resurserna för den övriga handläggningen. Respektive länsstyrelses resurser för denna verksamhet framgår av figur 10 nedan.

Fig.10. Länsstyrelsernas resurser för övrig verksamhet.



Ärendehandläggningen

Hithörande ärenden, som har det gemensamt att de skall handläggas enligt den normerade ordningen med beredning, föredragning och beslut, är av många olika slag och skiftande i svårighetsgrad och omfattning. Det finns ärenden som kräver utdragna och omfattande utredningar för att kunna avgöras, medan andra är rena mallärenden, som kan expedieras direkt.

Det är vanligt att man indelar ärendena i skatte- respektive fordonsärenden. Diarieplanen upptar emellertid en relativt lång uppräkning av ärendeslag, där det inte alltid är självklart om ett ärende skall anses som ett skatteärende eller ett fordonsärende.

Svårast att hålla isär är ärenden rörande äganderätts-utredningar och fastställelse av fordonsskatt. Dessa beslutstyper är klart dominerande till antalet. Materien är vanligtvis densamma i båda ärendetyperna, nämligen vem som skall anses vara registrerad som ägare enligt bilregisterkungörelsen till ett visst fordon vid en viss tidpunkt eller tidsperiod. Beslut om överlastavgifter brukar hänföras till kategorin skatteärenden, trots att det sakliga innehållet inte är skatt, utan förhållanden som rör ett visst fordon och desss utnyttjande. Det finns å andra sidan exempel på ärenden som inte brukar hänföras till skatteärenden, men som har mer eller mindre långtgående effekter på fordonens beskattningsförhållanden, såsom beslut om saluvagnslicens och s.k. delegering av ägaransvar.

Organisationen för ärendehandläggningen varierar från län till län. Flera län har en särskild skattegrupp, som handlägger vägtrafikskatteärenden och i vissa fall också fordonsärenden. Det finns också län som har delat upp beskattningsverksamheten i fordonsskatt och kilometerskatt. Åter andra län har en eller flera specialister för beredning av både skatte- och fordonsärenden. Graden av intern delegering av beslutsärendena varierar också mellan länen.

Vägtrafikskatten består av fordonsskatt och kilometerskatt. Såväl fordonsskatt som kilometerskatt beslutas i regel av trafiksäkerhetsverket genom ADB på grundval av

uppgifter i bilregistret. I normalfallet berörs länsstyrelsen inte av beskattningsförfarandet. Det är endast om särskilda förhållanden föreligger eller om det uppstår problem i ett enskilt fall som länsstyrelsen behöver engageras. Mest resurskrävande och upphov till flest antal ärenden är kilometerskatten.

Ärendena uppkommer genom att fordonsägare har erinringar mot den påförda skatten, begäran om skattebefrielse eller om återbetalning av kilometerskatt vid utlandstrafik mm. Ärenden kan också tas upp på länsstyrelsens eget initiativ, såsom beslut om efterbeskattning eller förseningsavgifter. Från trafiksäkerhetsverket får länsstyrelserna regelbundet s k listor med underrättelser om särskilda förhållanden som behöver utredas. Sådana utredningsärenden leder ofta till nya beslut om påföring eller återbetalning av skatt. Beslut om överlastavgift initieras av rapporter från polis.

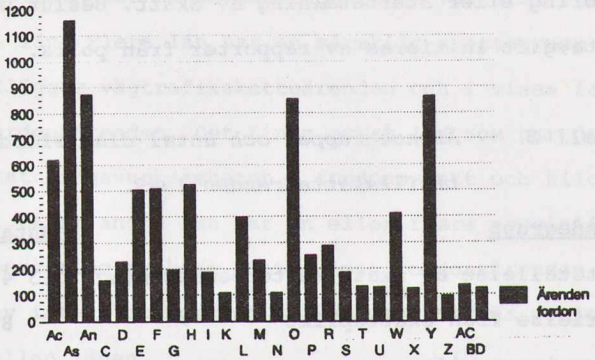
Tabell 2. Ärendegrupper och antal diarieförda vägtrafikskatteärenden 1989.

Ärendegrupp	Antal
Fastställelse av skatt /efterbeskattning	13 488
Befrielse från skatteplikt	873
Förseningsavgift	8 492
Utlandstrafik	13 161
Övriga ärenden	1 430
Överlastavgift	2 509
Summa	39 953

I tabell 2 ovan redovisas förekommande slag av skatteärenden och antalet diarieförda sådana ärenden vid landets bilregister under 1989. I gruppen övriga ärenden i tabellen återfinns bl a restavgifter.

Förekommande ärendeslag utöver vägtrafikskatteärenden avser i regel frågor som länsstyrelsen skall avgöra enligt bilregisterkungörelsen, såsom registreringsärenden som kräver särskilda beslut, saluvagnslicenser, körtillstånd, frågor om registreringsskyltar mm. Hit hör också frågor om delegering av ägaransvar, som kan aktualiseras enligt flera vägtrafikförfattningar. I figur 11 redovisas länsvis antalet diarieförda ärenden av annat slag än vägtrafikskatteärenden.

Fig. 11. Andra diarieförda ärenden än skatteärenden.



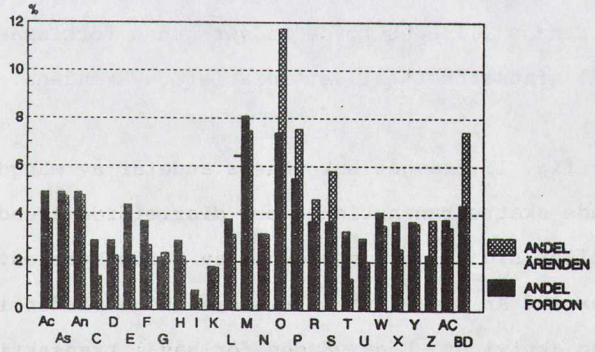
Det går inte utan vidare att använda uppgifterna om antalet diarieförda ärenden som underlag för alltför långtgående slutsatser om länsstyrelsernas ärendehante-

ring. Länen sköter nämligen inte diarieföringen av förekommande ärenden på ett likartat sätt.

Det är dock rimligt att anta att antalet diarieförda ärenden ändock ger en något så när riktig bild av den enskilda länsstyrelsens arbetsbelastning i denna del av verksamheten, vare sig ärendena aktualiserats genom anhängiggörande från enskilda, genom signaler från det centrala ADB-systemet eller kontrollarbete på eget initiativ.

För att belysa bilregistrens arbetsinsatser när det gäller handläggningen av skatteärenden har jag jämfört länens andel av diarieförda ärenden med respektive läns andel av fordonsparken (figur 12). Man borde kunna räkna med att förhållandet mellan andelarna skulle vara något så när likformigt över länen.

Fig. 12 Länens andel av diarieförda skatteärenden och fordonsparken.



Det visar sig också att förhållandet är ganska likformigt i flertalet län. Något län har emellertid en avsevärt mindre andel ärenden än man skulle vänta sig medan några län avviker kraftigt åt andra hållet. I vad mån detta illustrerar faktiska skillnader i arbetsbelastningen går dock inte att avgöra på grund av de ovannämnda bristerna i diariestatistiken.

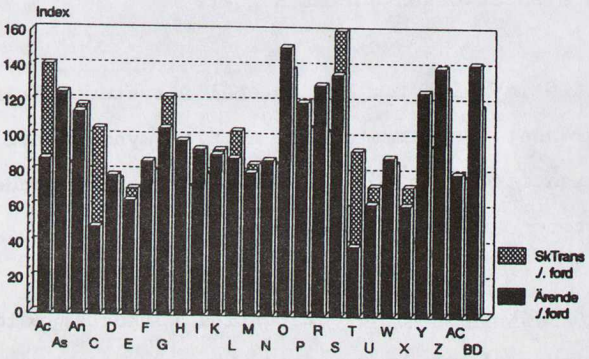
Ett något säkrare sätt att illustrera omfattningen av arbetet skatteärenden borde vara att räkna antalet skattetransaktioner i bilregistret. Dessa transaktioner är alla av det slaget att de bör ha föregåtts av någon form av dokumenterat beslut och borde därför också kunna utgöra ett någorlunda sannfärdigt mått på länsstyrelsernas aktivitet inom detta område.

Man kan här notera att länen överlag utför långt flera skattetransaktioner än vad diariestatistiken visar. Även i detta fall visar vissa län avvikelser från genomsnittsbilden med fler respektive färre diarieförda ärenden i förhållande till antalet transaktioner. Stora sådana skillnader torde endast kunna förklaras av förhållningssättet till att diarieföra ärendena.

Av fig. 13 framgår hur länens andelar av mängden räknade skattetransaktioner och diarieförda ärenden förhåller sig till länens andel av fordonsparken. Vid index 100 är andelarna lika stora. Höga värden indikerar hög aktivitet. Höga värden för såväl transaktioner som

ärenden får således anses utvisa en förhållandevis omfattande ärendehantering. Omvänt visar låga värden en förhållandevis ringa ärendehantering. Stora skillnader i värden indikerar skillnader i sättet att diarieföra ärenden, om värdena för ärenden är låga. Men det kan också bero på en hög andel av någon ärendetyp, som inte kommer igen i form av skattetransaktioner, t ex båtregisterärenden.

Fig. 13 Länens andel av skattetransaktioner och diarieförda ärenden i relation till länens fordonspark. 100 = lika stora andelar.



Även om man beaktar osäkerheten i materialet, får det anses klarlagt att det är betydande skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller resursinsatser och resultat i ärendehandläggningen. Om skillnaderna beror på olikheter i faktisk arbetsbelastning eller prioriteringar i handläggningen, exempelvis egna initiativ till utredningar och kontroller, är det svårare att uttala sig om.

4. KÖRKORT

4.1 Körkortssystemet

Med körkortssystemet avser jag hela det arbetsfält, som upptar offentlig verksamhet för körkort.

De olika verksamheterna styrs särskilt av körkortslagen (1977:477), körkortsförordningen (1977:722), förordningen (1981:96) om godkännande och utbyte av utländska körkort samt av föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar.

Antalet myndigheter med göromål i systemet är relativt begränsat. Detsamma gäller antalet myndigheter och organisationer som för sin verksamhet är beroende av hur systemet utformas och används.

Trafiksäkerhetsverket är central körkortsmyndighet. Det ankommer på verket att stödja andra myndigheter som är verksamma inom körkortsområdet och att verka för en enhetlig rättstillämpning. Verket får i vissa angivna avseenden meddela föreskrifter för tillämpningen av körkortslagstiftningen och medge undantag från denna. Verket utövar tillsyn över förarutbildningen i trafikskolor och svarar för verksamheten med förarprov i den egna regionala organisationen. Verket skall också bistå de allmänna ombuden i deras verksamhet. Vidare ansvarar

verket i egenskap av central registreringsmyndighet för underhåll, drift och utveckling av körkortsregistersystemet. Häri ingår även att ansvara för systemet för tillverkning och distribution av körkort.

Länsstyrelsen som är regional körkortsmyndighet handlägger frågor om körkortstillstånd, villkor i samband därmed och bevakning av sådana villkor, utbyte av körkort och frågor om förnyelse av körkort. Länsstyrelsen har även mandat att medge undantag från körkortslagstiftningen i vissa angivna frågor. Vidare svarar länsstyrelsen som regional registreringsmyndighet för inregistreringen av sådana beslut som enligt gällande bestämmelser skall tillföras körkortsregistret och för att tillhandahålla utdrag och upplysningar ur registret.

Frågor som avser ingripanden i rätten att föra fordon handhas av förvaltningsdomstolarna och de allmänna ombuden i körkortsfrågor. De allmänna ombuden är särskilt förordnade för uppgiften, men ingår i länsstyrelsens organisation. Ingripanden företas med stöd av körkortslagen och avser återkallelse av körkort eller i förekommande fall varning. Beslut om återkallelse eller varning meddelas av förvaltningsdomstol. De allmänna ombuden anhängiggör körkortsmålen hos domstol och för det allmännas talan.

Polismyndigheterna svarar för kontrollen av behörighe-

ten att föra fordon i trafiken. En polismyndighet eller en åklagare kan i vissa fall besluta att ett körkort skall omhändertas.

Körkortsregistret utgör ett gemensamt hjälpmedel för myndigheternas kontroll av körkort och personer som har eller vill ha körkort och för administrationen av körkorten mm.

I det följande går jag översiktligt igenom verksamheten med tillståndsprövning vid länsstyrelserna, de allmänna ombudens verksamhet och länsstyrelsens göromål i körkortsregistersystemet. Genomgången tar sikte på eventuella skillnader mellan länen i fråga om nedlagda resurser och utnyttjandet av resurserna eller i fråga om rättstillämpningen.

4.2 Verksamheten

4.2.1 Den regionala körkortsmyndigheten

Som nämnts är länsstyrelsens uppgifter som regional körkortsmyndighet är att pröva frågor om körkortstillstånd och villkor förenade med sådana tillstånd, om utbyte och förnyelse av körkort samt att föra körkortsregistret inom den egna förvaltningsregionen.

Avgörande för frågan om ett körkortstillstånd skall meddelas är om sökanden med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden är lämplig att inneha körkort. Den medicinska lämplighetsprövningen grundar sig på en hälsodeklaration som den sökande skall avge. I vissa fall krävs att den sökande företer ett läkarintyg. I personutredningen ingår att länsstyrelsen kontrollerar om den sökande förekommer i rikspolisstyrelsens person- och belastningsregister. Uppgift om förekomst i detta register får länsstyrelsen i samband med att ansökan om körkortstillstånd registreras i körkortsregistret. Om körkortsregistersystemet visar att den sökande förekommer i person- och belastningsregistret, remitterar länsstyrelsen ärendet till polismyndigheten för yttrande om den sökandes lämplighet.

Om de personliga förhållandena är sådana att den sökande inte kan meddelas körkortstillstånd, skall länsstyrelsen bestämma en spärrtid om lägst en månad och högst tre år. Om körkortstillstånd skall meddelas får länsstyrelsen som villkor för körkort bestämma att ett bevis om godkänt förarprov eller ett läkarintyg skall inges efter viss tid eller vid regelbundet återkommande tillfällen. Länsstyrelsen kan också meddela andra villkor som behövs för trafiksäkerheten.

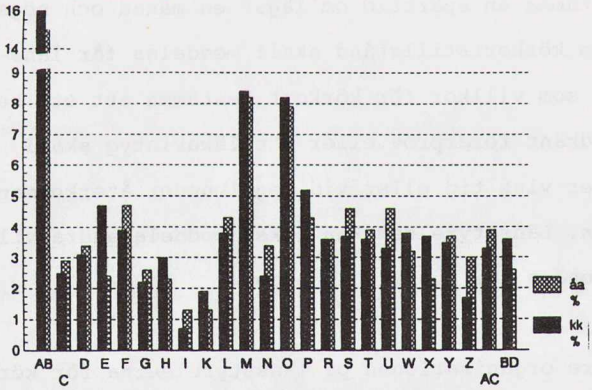
Den närmare organisationen på länsstyrelserna för körkortsgöromålen varierar mycket. Hittills har verksamheten i regel liksom bilregistreringen varit inplacerad

i en allmän förvaltningsenhet. Organisationen övervägs för närvarande på de flesta länsstyrelser inför länsförvaltningsreformen 1 juli 1991.

Körkortsgöromålen sysselsatte år 1989 ca 130 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna. Det meddelades närmare 270.000 beslut. Mer än 90 % av dessa avsåg beslut om körkortstillstånd.

Arbetsvolymen i respektive län kan grovt illustreras med antalet körkort. Figur 14 visar respektive läns andel av det totala antalet körkort i riket och av det totala antalet årsarbetskrafter vid de regionala körkortsmyndigheterna enligt uppgifter från länsstyrelserna. I vissa fall är skillnaderna betydande mellan resurser och arbetsvolymen mätt på detta sätt.

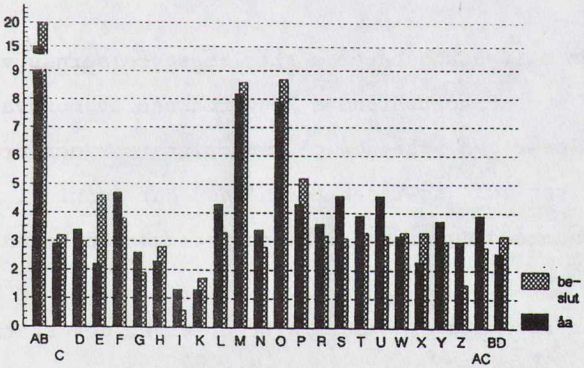
Fig. 14. Länens andelar av årsarbetskrafter och körkort i riket.



Ett bättre mått på arbetsvolymen utgör antalet ärenden. Diagrammet nedan visar respektive länsstyrelses andel i % av antalet årsarbetskrafter vid de regionala körkortsmyndigheterna i riket och av antalet meddelade beslut. Det senare antalet torde mycket nära motsvara antalet förekommande ärenden. Uppgifterna om antalet beslut har inhämtats från körkortsregistret.

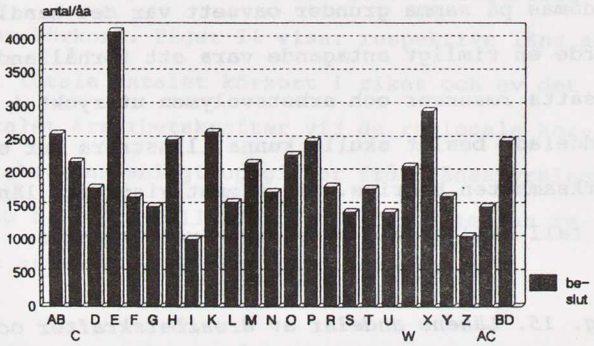
Med hänsyn till att ett körkortsärende i princip skall bedömas på samma grunder oavsett var det handläggs, borde en rimligt antagande vara att förhållandet mellan insatta resurser och arbetsvolymen uttryckt i andelen meddelade beslut skulle kunna illustrera hur effektivt verksamheten bedrivs. Diagrammet visar att länen i vissa fall skiljer sig betydligt från varandra.

Fig. 15. Länens andelar av årsarbetskrafter och meddelade beslut 1989.



Skillnaderna mellan länen kan också uttryckas i produktivitetstermer, såsom antalet hanterade körkortsärenden per årsarbetskraft (figur 16). Även med beaktande av de svårigheter, som kan finnas för länsstyrelserna att exakt ange mängden resurser som åtgår för verksamheten, är skillnaderna i vissa fall anmärkningsvärt stora.

Fig. 16. Antalet meddelade beslut per årsarbetskraft



Det kan alltså konstateras att länsstyrelsernas verksamhet med körkortsärenden kännetecknas av motsvarande variationer med avseende på resursinsatser och produktivitet som jag i det föregående har funnit i fråga om ärendehandläggningen i bilregisterverksamheten.

Det går inte att dra några slutsatser ur det statistiska materialet om hur det förhåller sig med eventuella skillnader i kvalitet mellan länen. Där finns t ex. inte någon information om hur det förhåller sig med even-

tuella skillnader i handläggningtider och hur noggrant ärendena bereds. Enligt de omdömen som jag på annat sätt har inhämtat om handläggningstiderna, föreligger det dock inte några anmärkningsvärda skillnader länen emellan.

En indikation på skillnader i länsstyrelsernas sätt att förhålla sig till de materiella frågornas bedömning skulle kunna vara mängden negativa beslut i körkortsärenden i relation till mängden beslut totalt i sådana ärenden i länet. Det finns betydande skillnader i detta avseende. Lägsta andelen negativa beslut är knappt 2 % och högsta närmare 7 % medan medelvärdet för hela landet är drygt 4,5 %. Det är knappast troligt att så stora skillnader kan förklaras av motsvarande skillnader i befolkningens lämplighet som körkortshavare. Någon påtaglig samvariation mellan resursinsats och andel negativa beslut kan inte utläsas i materialet.

4.2.2 De allmänna ombuden i körkortsfrågor

Allmänna ombudet i körkortsfrågor vid länsstyrelsen anhängiggör körkortsmål i länsrätten och för det allmännas talan i mål om återkallelse av körkort, körkortstillstånd och traktorkort, i mål om nedsättning av spärrtid efter återkallelse och i mål om vägran att godkänna ett utländskt körkort. Ombuden är behöriga att meddela föreläggande att inge läkarintyg eller bevis

om godkänt förarprov. Ombuden får också föranstalta om annan erforderlig utredning. Ett allmänt ombud får vidare meddela föreläggande om varning för godkännande inom viss tid.

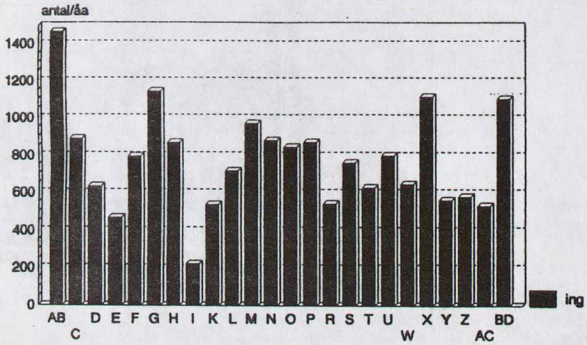
Allmänna ombuden är särskilt förordnade för sitt uppdrag av länsstyrelsen. Uppgiften som allmänt ombud utförs av erfarna och kvalificerade tjänstemän, företrädesvis jurister. Vanligtvis har dessa tjänstemän även andra arbetsuppgifter vid sidan om göromålen som allmänt ombud. Ombuden biträds av kanslipersonal inom eller utom den egentliga körkortsfunktionen som granskar registerblad, begär in utredningar och yttranden och, i enklare fall, expedierar underrättelser och upprättar förslag till ansökningar till länsrätten. I vissa län, framför allt storstadslän finns även andra handläggare som bereder och föredrar ärenden. Ombudsverksamheten tog 1989 drygt 87 årsarbetskrafter i anspråk enligt uppgifter från länsstyrelserna.

Antalet ingripanden (återkallelser och varningar) för hela riket under 1989 var enligt körkortsregistret 70.340 st. Beslut om körkortsingripanden meddelas av förvaltningsdomstol. Körkortsmålen är dock alltid beredda och initierade av ett allmänt ombud. Beslutade ingripanden skulle därför kunna ses som ett grovt mått på produktionen i ombudsverksamheten. Så gott som alla varningar som registrerats i körkortsregistret är enligt vad man har sagt mig sådana föreläggande om var-

ning, som har meddelats av de allmänna ombuden och som har godkänts av körkortshavarna.

Antalet ingripanden per årsarbetskraft i den allmänna ombudsverksamheten varierar kraftigt - från drygt 1.450 i ett län till 220 i ett annat och med jämn spridning däremellan (se figur 17 nedan). Medeltalet för hela landet är ca 800 ingripanden per årsarbetskraft.

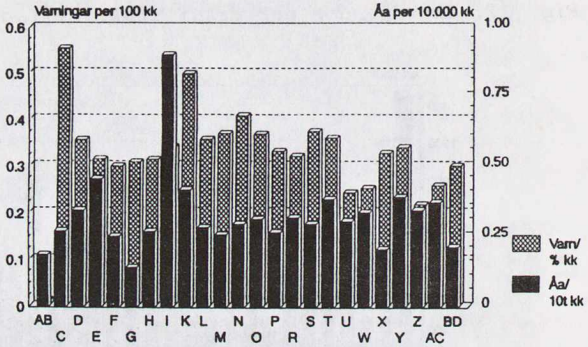
Fig. 17. Ingripanden per årsarbetskraft länsvis.



I syfte att illustrera eventuella skillnader mellan länen i fråga om de allmänna ombudens syn på rättstillämpningen och den egna rollen i körkortssystemet, redovisas i figur 18 frekvensen av varningar i respektive län. Merparten av förekommande varningar är som nämnts sådana som har förelagts av de allmänna ombuden. Betydande skillnader mellan länen i "varningsfrekvens" kan förklaras av skillnader i resurstillgång eller i uppfattning om hur gällande regler bör tillämpas.

I nedanstående diagram anges antalet varningar i % av antalet körkort i respektive län. Diagrammet visar också de länsvisa resursinsatserna. Dessa uttrycks, för att värdena lättare skall kunna jämföras, i antalet årsarbetskrafter i ombudsverksamheten per 10.000 körkort.

Fig. 18. Antalet varningar och årsarbetskrafter i relation till antalet körkort i länen.



Jämförelsen visar att det finns stora skillnader mellan länen i andelen varningar. Man kan inte se någon samvariation med resursinsatsen. Skillnaderna kan således inte generellt förklaras av skillnader i tillgång på resurser. Jämförelsen antyder i stället att rättstillämpningen varierar mellan länen. Det förekommer sannolikt avsevärda skillnader i hur man ser på behovet av att ingripa mot personer, vars körkortsinnehav enligt gällande bestämmelser skall ifrågasättas.

4.2.3 Registersystemet.

Körkortsregistret ingår i ett integrerat och rikstäckande, ADB-baserat system för administrationen av körkort och körkortskontroll. Antalet aktörer och intressenter i systemet är betydligt färre än i bilregistersystemet. Systemet hanterar uppgifter som behövs för

- lämplighetsprövning, körkortsutbyte, förnyelse av körkort och bevakning av villkor
- körkortsprov och bevakning av avgifter för sådana prov
- tillverkning och distribution av körkort
- körkortsingripanden och bevakning av körkort som har inlämnats efter återkallelse eller omhändertagits
- trafikövervakning och förarkontroll.

Trafiksäkerhetsverket svarar genom registeravdelningen för systemets centrala funktioner, såsom systemering, programmering, underhåll och drift av maskiner och system, produktion och distribution av handlingar samt utveckling av rutiner mm.

Rikspolisstyrelsen för i sitt ADB-system sådana uppgifter om brott, som enligt körkortsförordningen skall ingå i körkortsregistret - körkortsregistrets belastningsdel(KKBEL). KKBEL ingår i rättsväsendets informationssystem. Rikspolisstyrelsen sänder veckovis magnetband med uppgifter ur KKBEL till trafiksäkerhetsverket. Dessa uppgifter utgör underlag för verkets produktion

av registerblad. Registerbladen tillställs de allmänna ombuden för deras bedömning om eventuellt körkortsingripande.

Länsstyrelsernas verksamhet i körkortsregistersystemet är av betydligt annorlunda art än verksamheten med bilregistrering. Körkortsregistret har en utpräglad karaktär av besluts- och åtgärdsdiarium, medan bilregistret kan liknas vid ett flödesregister i samspel med flera registersystem. Rörligheten i körkortsregistret är mindre. Därmed är också kraven på snabb registrering lägre ställda. Betydelsen av telefonservice och service i expeditionen gör sig inte heller gällande på samma sätt som i bilregistersystemet. Dröjsmål i registreringsarbetet eller bristande service mot allmänheten påverkar inte kvaliteten i det centrala registret och andra länsstyrelser i samma utsträckning som i bilregistersystemet.

5. VERKSAMHETENS EKONOMI

5.1 Det centrala anslaget

Från och med budgetåret 1982/83 finansieras trafiksäkerhetsverkets verksamhet med bil- och körkortsregistren m m (registeravdelningen) genom ett 1000-kronorsanslag. Från och med budgetåret 1989/90 omfattas verkets anslag av försöksverksamheten med treåriga budgetramar.

För trafiksäkerhetsverkets 1000-kronorsanslag gäller principen att utgifterna för verksamheten skall täckas av inkomster, som går direkt in på anslaget. Eventuella överskott får balanseras till nästa budgetår. En sådan anslagskonstruktion ger goda möjligheter att iaktta sambandet mellan inktäkter och kostnader för olika verksamhetsområden.

Inkomsterna på 1000-kronorsanslaget härrör i huvudsak från *avgifter*, som regleras i bilregisterkungörelsen och förordningen (1972:648) med taxa för trafiksäkerhetsverket, *avräkningar* med vissa belopp per ärende för vägtrafikskatt och parkeringsanmärkningar, *uppdragsintäkter* samt *ränteintäkter* från medelsförvaltningen.

Registerhållningsavgiften är det centrala anslagets största intäktskälla. 33 % av intäkterna utgörs av

erlagda registerhållningsavgifter.

Från början var det meningen att avgiften skulle utgöra ett pris i allt för bilregisterverksamheten och ersätta de till varje enskild tjänst knutna avgifterna, som förekom i det gamla systemet. Särskilda avgifter skulle finnas bara för registreringsskyltar och dupletter av vissa handlingar.

Med en sådan utformning av intäktskällorna skulle registerhållningsavgiften ha blivit en utmärkt mätare av kostnadsutvecklingen för bilregisterverksamheten.Redan efter något år infördes emellertid ytterligare en avgift - *avgiften för bevis om avställnings upphörande*. Den tillkom i samband med vägtrafikskattereformen och hade formen av en slags skattekreditavgift. Avgiftens storlek baserades inte på kostnader, utan bestämdes till ett i dåtidens penningvärde relativt högt belopp - 25 kronor - för att verka återhållande på fordonsägarnas benägenhet att utnyttja skattekrediter. Att utnyttja skattekredit blev med tiden nästan regel i stället för enstaka undantagsfall, som det var tänkt. Avgiften utvecklades därigenom till en betydelsefull intäktskälla. Numera tas avgiften ut i samtliga fall av avställnings upphörande och är beräknad att täcka särkostnaden härför.

Från början - 1974 - finansierades kostnaderna för vägtrafikbeskattningen ur registerhållningsavgiften.

Fr o m budgetåret 1982/83 sker detta genom *avräkning med ett bestämt belopp per debiterad skatt*. Avräkningarna jämte avgifter för bevis om avställnings upphörande utgör ca en tredjedel av intäkterna från avgifter.

1981 inbakades en *Allmän fordonsavgift* om 4 kronor i registerhållningsavgiften. Detta nya inslag i registerhållningsavgiften skulle finansiera verksamheten vid trafiksäkerhetsverkets fordonsbyrå och ersätta den tidigare typbesiktningsavgiften. Den allmänna fordonsavgiften höjdes 1987 till 6 kronor.

1982 infördes som en del av registerhållningsavgiften en *Trafiksäkerhetsavgift* om 10 kronor. Denna del skulle inlevereras till kontot Övriga inkomster av statens verksamhet och täcka statens over-headkostnader för trafiksäkerhetsarbetet.

1987 infördes en ny avgift för registerhållning av långtidsavställda fordon - *Avställningsavgift*. Avgiften infördes för att stävja missbruk av avställningsinstitutet och saknar reell kostnadsbas.

Fr o m budgetåret 1989/90 är trafiksäkerhetsverkets hela verksamhet avgiftsfinansierad. Verket har två anslag - C1 Samordning, Trafikmiljö, Fordon och Trafikant samt C2 Register. Intäkterna på anslag C1 utgörs av andelar av registerhållningsavgiften och förarprovsavgifter och

vissa andra förrättningsavgifter. Verket får behålla den del registerhållningsavgiften som är trafiksäkerhetsavgift och allmän fordonsavgift. Samtidigt har den fasta inleveransen till täckande av statens over-head-kostnader höjts från 5 % till 9 %.

Den registerhållningsavgift som fordonsägarna årligen betalar finansierar således inte bara verksamheten med registerhållning, utan även kostnader för trafiksäkerhetsarbetet inom trafiksäkerhetsverket. Samtidigt täcker inte avgiften kostnaderna för registerhållning. För dessa kostnader finns som nämnts flera andra intäktskällor/avgifter vid sidan om registerhållningsavgiften.

Körkortsavgifterna är beräknade för att täcka kostnaderna centralt för körkortsregistret, tillverkning och distribution av körkort och administration av körkorten samt länsstyrelsernas kostnader för verksamheten som regional körkortsmyndighet. Avgifterna är differentierade med hänsyn till att olika slag av tillståndsärenden kräver olika grad av arbetsinsats på länsstyrelsen.

5.2 Finansiering av länsstyrelsernas verksamhet

Avgifterna och avräkningsbeloppen är beräknade att täcka även länsstyrelsernas kostnader för verksamheten med

bilregistrering och körkort, exklusive kostnaderna för de allmänna ombuden. Trafiksäkerhetsverket inlevererar för detta årligen medel till en särskild inkomsttitel. Budgetåret 1986/87 utgjorde inleveransen 39 % av det centrala anslagets kostnader och 30 % då 1989/90. Inleveransen storlek baseras på det antal årsarbetskrafter, som enligt uppgifter från länsstyrelserna har arbetsuppgifter inom bilregister- och körkortsfunktionerna. Inleveransen innefattar också schablonmässigt beräknade poster för länsstyrelsernas over-head-kostnader.

Uppgifterna från länsstyrelserna inhämtas inte årligen utan med flera års intervall. Hittills har uppgifterna efterfrågats i enkäter 1980, 1983 och 1988. Enkäterna genomförs för att få underlag för att beräkna inleveransens storlek och samtidigt dels beräkningsunderlag för förslagen till taxor och avgifter. Belopp för inleverans och del i kostnadsbas för taxor och avgifter beräknas årligen genom uppskrivningar utifrån ett genom enkäterna konstaterat kostnadsläge.

Nedanstående tabell visar utvecklingen under de senaste åren av kostnader, intäkter och resultat i det centrala anslaget för bil- och körkortsregistrering mm. För översiktens skull är tabellen uppdelad på fordon och körkort enbart. Kostnader och intäkter i verksamheter, som normalt särredovisas i anslaget men ingår i eller är direkt länkade till bilregistersystemet, ingår i

värdena för Fordon. Av tabellen framgår även inleveransen för finansiering av de beräknade länsstyrelsekostnaderna. Denna utgör en del av kostnaderna i trafiksäkerhetsverkets centrala anslag.

Tabell 3 Kostnads- och intäktsutvecklingen i trafiksäkerhetsverkets anslag för bil- och körkortsregistrering mm.

	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90
FORDON				
Kostnader	303 875	333 380	334 853	368 083
varav Lst	99 525	102 750	104 775	106 875
Intäkter	334 500	370 885	394 306	413 015
Överskott	30 625	37 505	59 453	44 932
KÖRKORT				
Kostnader	71 925	71 650	79 996	95 756
varav Lst	33 175	31 250	34 925	35 625
Intäkter	53 200	53 713	64 053	81 739
Underskott	-18 725	-17 937	-15 943	-14 017

Det årliga överskottet för bilregisterverksamheten inklusive vägtrafikskatt var under budgetåren 1986/87 - 1989/90 i genomsnitt ca 43 miljoner kronor. Samtidigt visade emellertid körkortsverksamheten ett underskott på 16 - 17 miljoner kronor. Det genomsnittliga resultatet under denna tid stannar således ändå på omkring 27

miljoner kronor per år.

Finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet med bilregistrering och körkortshandläggning sker via ordinarie förvaltnings- och lokalkostnadsanslag. De beräknade kostnaderna för denna del av verksamheten anges inte särskilt.

Det är inte möjligt att ur tillgängliga redovisningar få fram siffror, som visar förhållandet mellan inlevererade medel för att täcka länsstyrelsernas kostnader å ena sidan och de faktiska kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet å den andra. De senare finns inte redovisade löpande. De direkta kostnaderna i form av lönekostnader kan fastställas med relativt hög grad av säkerhet. De indirekta kostnaderna är svårare att fastställa.

I samband med trafiksäkerhetsverkets enkäter 1980 och 1983 användes ett påslag för de indirekta kostnaderna om 40 respektive 45 % på lönekostnaden inklusive lönekostnadspålägg. Att räkna upp lönekostnaderna med en viss procent, lika för alla län, ger självfallet inte något exakt mått på den enskilda länsstyrelsens kostnader.

I 1988 års kostnadsundersökning hade trafiksäkerhetsverket ambitionen att göra en mera preciserad mätning och att begära in uppgifter om de faktiska kostnaderna

för samtliga länsstyrelser. Det visade sig dock vara förenat med stora svårigheter, i första hand av det skälet att länsstyrelsernas redovisningssystem inte innehåller någon särredovisning för bil- och körkortsregistren. Eftersom den största kostnadsposten vid sidan av lönekostnaderna - lokalkostnader - inte var möjlig att beräkna på ett godtagbart sätt, framstod det inte heller som meningsfullt att försöka att dela upp respektive länsstyrelses kostnader på kostnadsslag. Efter samråd med riksrevisionsverket gjorde trafiksäkerhetsverket i stället den bedömningen att ett generellt pålägg med 50 % på lönekostnaden inklusive lönekostnadspålägg kunde anses svara mot de faktiska indirekta kostnaderna.

Det finns således för närvarande inte något väl fungerande sätt att följa upp kostnaderna i den regionala verksamheten. Det måste anses angeläget att ha goda sådana möjligheter i en avgiftsfinansierad offentlig verksamhet.

Allmänt kan man om de regionala resurserna säga, att de årliga sparbeting som lagts på länsstyrelserna också har fått konsekvenser för registerfunktionerna. Ett pressat resursläge leder ofta till att verksamheter av underhålls- och initiativkaraktär, t ex. registervård och skattekontroll, sätts på undantag till förmån för akutfunktioner. Samtidigt kan man konstatera att registerverksamheten totalt i riket är väl finansierad ge-

nom avgiftssystemet och inte präglas av någon resursbrist.

Avgiftssystemet innebär att det centrala systemets intäktssida är volymsberoende, medan länsstyrelsens intäktssida inte är det. Ökande volymer ger ökade intäkter centralt. Samtidigt genererar de ökande volymerna mera arbete i motsvarande grad i den regionala verksamheten. I stället för att tillföra den regionala verksamheten ytterligare resurser i harmoni med detta, har det nuvarande resursförsörjningssystemet genererat betydande överskott i det centrala anslagets resultaträkningar.

6. ÖVERVÄGANDEN

6.1 Vilka är problemen?

Direktiven innefattar uppdraget att förutsättningslöst överväga om huvudmannaskapet för bilregistrering, vägtrafikbeskattning och körkortsfrågor på regional nivå bör ändras. Uppdraget aktualiserar frågor som berör sambandet mellan registrering och annan verksamhet och ansvarsfördelningen inom systemen. Direktiven behandlar några hithörande frågor relativt ingående.

6.1.1 Bilregistren

De problem som avhandlas i direktiven kretsar i stor utsträckning kring skillnader mellan länen i kvalitet och servicenivå. Det indikeras att skillnaderna är en följd av att länsstyrelserna avsätter olika mycket resurser för verksamheten. Resurstilldelningen har därför blivit ojämn länen emellan. Detta antas i sin tur bero på den nuvarande ordningen för finansiering av verksamheten. Som särskilda problem anges sambandet mellan registrering och annan verksamhet bl a i vad avser vägtrafikbeskattningen.

Jag har konstaterat att det finns ganska stora skillnader i prestationer länen emellan. Det är klarlagt att

skillnaderna kan vara mycket stora när det gäller förmågan att hålla undan för balanser i registreringsarbetet, det tydligaste måttet på verksamhetens resultat. Av allt att döma finns det också i övrigt betydande skillnader i fråga om kvalitet och servicenivå, även om det inte har varit möjligt att belägga detta med statistik. Det gäller bl a i fråga om telefonservice, resursinsatser för skattekontroll samt ärendehandläggningen i övrigt. Servicenivån i telefontjänsten är på det hela taget för låg.

Det kan naturligtvis hävdas att det hade varit värdefullt att bättre kunna dokumentera dessa förhållanden. Mitt syfte med genomgången av den regionala verksamheten har dock inte varit att rangordna länsstyrelserna på någon prestations- eller kvalitetsskala, utan att få en översiktlig bild av de skillnader mellan länen i fråga om kvalitet och servicenivå som direktiven framhåller.

De skillnader som man kan iaktta är i och för sig inte överraskande, utan snarast naturliga med tanke på att verksamheten bedrivs i decentraliserade former av ett stort antal självständiga myndigheter. Liknande variationer torde kunna konstateras även inom andra delar av förvaltningen med verksamheten fördelad på många produktionsställen. I stor utsträckning torde detta även gälla statliga länsorgan, som lyder under centrala verk. Variationer av sådant slag får enligt min mening

godtas inom relativt vida ramar för att man skall uppnå de fördelar i övrigt som en decentraliserad organisation kan medföra. Att kräva fullständig enhetlighet i tillämpningen av regler och praxis i myndigheternas ärendehandläggning eller i ambitionsnivå då det gäller egna initiativärenden är inte realistiskt. I fråga om bilregistersystemet med dess specifika, riksgiltiga funktion gäller dock särskilda krav på enhetlighet och likvärdighet, vilket sätter ganska bestämda gränser för vilka variationer som bör accepteras.

Stora skillnader i prestationer länen emellan medför att det uppstår obalans i det rikstäckande systemet. De mest påtagliga problemen infinner sig, när man inte klarar av det löpande registreringsarbetet utan att man får omfattande balanser. Registersystemet kommer då att i växande omfattning innehålla inaktuell information, vilket leder till felaktiga resultat när uppgifterna används i nästa led. Detta skapar i sin tur nya ärenden och onödigt administrativt arbete, som tar ytterligare resurser i anspråk o s v.

Om man försöker lösa resursproblemem i registreringsarbetet med att dra ned på telefonservicen, vilket ligger nära till hands, uppstår det nya problem. Frågor som inte kan klaras av per telefon uppenbarar sig förr eller senare som skriftliga ärenden eller felaktiga åtgärder eller ofullständiga anmälningar m m. från allmänhetens sida. Detta ger nya arbetsuppgifter, som tar

mera resurser i anspråk än telefonservicen. Man hamnar lätt i onda cirklar med en irriterad allmänhet och pressad personal som arbetar i ständig uppförsbacke. Servicen försämras och allmänheten börjar söka sig till andra bilregister med sina ärenden och frågor.

Om man låter akuta resursproblem med registrering eller service gå ut över den övriga ärendehandläggningen t ex den egna initiativverksamheten på vägtrafikbeskattningens område, kan detta leda till olikheter mellan länen i rättstillämpningen.

En länsstyrelses förmåga att upprätthålla en tillräckligt hög standard påverkar således såväl andra länsstyrelsers arbetsförhållanden som det centrala systemets värde och pålitlighet. Alltför stora olikheter i ärendehandläggningen kan också påverka rättssäkerheten.

Jag har inte kunnat finna att skillnaderna i prestationsnivå eller arbetsresultat kan förklaras av en motsvarande skillnad i tillgång på resurser. Förhållandevis resursstarka bilregister fungerar inte bättre i de här berörda avseendena än sådana som har förhållandevis små resurser.

Mitt intryck är att en länsstyrelses arbetsresultat mera är en följd av hur de tillgängliga resurserna utnyttjas än hur mycket resurser man har tillgång till.

Sådana managementbetonade frågor som arbetets uppläggning, fördelningen av tillgängliga resurser och arbetsledningens syn på arbetsuppgifterna har helt uppenbart ett avgörande inflytande på arbetsresultatet. Hur tillgängliga resurser disponeras i förhållande till mängden och arten av arbetsuppgifter är en viktig sådan fråga. Avgörande för resultatet är den lokala ledningens engagemang och kompetens.

Problemen aktualiserar således ett antal lednings- och styrningsfrågor på den regionala nivån. Det rör sig om hur arbetet organiseras, hur olika verksamheter prioriteras och om ambitionsnivåer.

Någon problematik av annat slag än den nu berörda har jag inte kunnat finna i den regionala bilregisterverksamheten.

6.1.2 Körkortshandläggning

I tilläggsdirektiven till utredningen anförs att verksamheterna att föra bilregistret respektive körkortsregistret har flera beröringspunkter och att de problem som redovisats i direktiven rörande bilregistreringen i vissa stycken har sina motsvarigheter i körkortsregistreringen. Det framhålls att länsstyrelserna har olika resurser i sin verksamhet som regional körkortsmyndighet och att detta medför risk för en oenhetlig rätts-

tillämpning. Särskilt påpekas att beslutade förändringar i prövningen av körkortstillstånd efter trafiknykterhetsbrott kommer att ställa ökade krav på länsstyrelserna. Uppdraget är att överväga hur stödet till och styrningen av den regionala körkortshanteringen bör ske och om det är mest rationellt att låta ett centralt eller regionalt organ ha ansvaret som regional körkortsmyndighet.

För länsstyrelsernas och de allmänna ombudens vidkommande handlar verksamheten i körkortssystemet så gott som uteslutande om tillståndsprövning, d v s förvaltningsärenden av en för länsstyrelserna vanlig typ respektive ingripanden i form av varningar och initiativ till domstolsprövning.

Länsstyrelsens uppgifter i fråga om **körkortsregistret** avser inregistrering av beslut och åtgärder. Verksamheten är av en helt annorlunda karaktär än bilregistreringen. Den ringa rörligheten i omsättningen av uppgifter och den huvudsakliga egenskapen av diarium och informationsbank för den egna verksamheten med körkort medför att det inte ligger någon särskild problematik i själva registreringsarbetet. Till skillnad mot vad som gäller i bilregistersystemet får eventuellt förekommande skillnader mellan länen i sättet att ombesörja registreringen sålunda inte några konsekvenser av betydelse för det rikstäckande systemet.

Min genomgång har påvisat att det finns skillnader mellan länen när det gäller resursinsatser och prestationer i de regionala körkortsmyndigheternas och de allmänna ombudens verksamhet. Förhållandena är i dessa avseenden jämförbara med ärendehandläggningen i bilregistersystemet. På körkortsmyndigheten ställs dock inte andra krav på snabb handläggning, tillgänglighet och service till allmänheten än vad som gäller de flesta andra förvaltningsärenden. Variationer i bedömningarna och därmed rättssäkerhetsaspekten framstår som en viktigare fråga.

Körkortslagstiftningen innehåller bestämmelser som avser människors personliga och medicinska förhållanden. Även om ett körkortsärende i princip förutsätts bli bedömt på ett likartat sätt oavsett var i riket det handläggs, är det naturligtvis ofrånkomligt att länsstyrelserna i tillståndsprövningen har ett utrymme för variationer i bedömningarna. I detta ligger självfallet en viss risk för oenhetlighet i rättstillämpningen. Det finns dock enligt min mening inte något som tyder på att skillnader i bedömningar i denna del av verksamheten skulle innebära några rättssäkerhetsproblem av betydelse. Prövningskriterierna är tämligen entydiga.

De allmänna ombuden har i stort sett samma utrymme för skönsmässighet i bedömningarna som domstolarna. Det tillgängliga statistiska underlaget kan tolkas som att det finns skillnader i de allmänna ombudens benägenhet

att utfärda föreläggande om varning. Mellan vissa län är skillnaderna betydande. Om dessa uppgifter är rättvisande innebär detta, att likartade förseelser får olika rättsligt bemötande beroende på var körkortet är utfärdat. Sådana förhållanden kan också ha konsekvenser för trafiksäkerheten.

Variationerna kan förklaras av olika syn på varningsinstitutet eller av arbetsbelastningen, där resursbrist kan leda till att ambitionsnivån måste anpassas till vad man hinner med. Statistiken visar inte något samstämmigt förhållande mellan frekvensen av varningar och tillgången på resurser i de allmänna ombudens verksamhet. I fall med en mycket låg frekvens av varningar är det dock rimligt att se ett samband med arbetsbelastningen, d v s. att man har för litet resurser i förhållande till arbetsuppgiften.

De problem som aktualiseras på körkortsområdet handlar således främst om skillnader i de allmänna ombudens rättstillämpning. Även om förekommande olikheter i domstolarnas rättstillämpning är av större betydelse för rättssäkerheten i denna typ av ärenden, måste största möjliga likformighet i bedömningarna eftersträvas också i de allmänna ombudens verksamhet. Detta är en uppgift för den centrala körkortsmyndigheten, trafiksäkerhetsverket, och respektive länsstyrelse att åstadkomma. Även på körkortsområdet aktualiseras frågan om hur tillgängliga resurser disponeras i förhållande till

mängden och arten av arbetsuppgifter och därmed om den lokala ledningens engagemang och kompetens.

6.1.3 Styrnings- och finansieringsfrågor

De lednings- och styrningsfrågor som problemen i den regionala verksamheten aktualiserar gäller främst att för riket som helhet kunna upprätthålla en enhetlig standard i de gemensamma informationssystemen och största möjliga enhetlighet i tillämpningen av gällande regler. Bilregistrerings- och körkortsystemens karaktär av rikstäckande system ställer krav på likformighet över riket i fråga om ambitionsnivåer, prioriteringar och andra sådana faktorer som har inverkan på arbetsresultatet. Utöver normfrågor innefattar detta också frågor om hur resurserna disponeras. Problemen är i huvudsak av en sådan art att de måste lösas lokalt och bör kunna hanteras av länsstyrelserna själva, om de krav som ställs på verksamheten är tydliggjorda. I denna del aktualiseras därför också frågor som har har att göra med samverkan mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelsen men också de centrala myndigheterna sinsemellan.

Det är naturligt att de centrala myndigheterna på nära håll följer upp och engagerar sig i länsstyrelsernas verksamhet. De centrala myndigheterna har dock inte några formella möjligheter att ingripa i den verksamhet

som bedrivs av länsstyrelserna. Den problematik som trafiksäkerhetsverket och riksskatteverket förknippar med den regionala verksamheten förefaller mest att bottna i att de saknar sådana befogenheter att på ett mera direkt sätt styra och därigenom försöka effektivisera arbetet. Det har hävdats att skillnaderna mellan länen i arbetsresultat skulle kunna undanröjas om de centrala myndigheterna hade formella befogenheter att avgöra hur tillgängliga resurser skall fördelas och utnyttjas. Enligt detta sätt att se skulle bästa lösningen vara att verksamheten inlemmades i respektive myndighets egen regionala organisation.

Skillnader av det slag som jag har funnit föreligga mellan länen håller sig enligt min mening i huvudsak inom godtagbara ramar. All decentraliserad verksamhet måste innefatta ett utrymme för olikheter i rättstillämpning och arbetssätt. Om sådana variationer inte får förekomma, ankommer det på centralt ansvariga myndigheter att förebygga olikheterna genom föreskrifter och direktiv, om så erfordras efter regeringens godkännande. I övrigt är man hänvisad till att med skilda aktiviteter skapa samförstånd om hur reglerna skall tillämpas och arbetet lämpligast bedrivas. Det finns exempel på områden där centrala myndigheter i sina relationer till länsstyrelserna har lyckats väl med en sådan samförståndsskapande verksamhet. För en sådan samverkan på bilregistreringens och körkortens områden är engagemang och en god kunskap om den trafikadministra-

tiva verksamhetens innehåll och krav hos ansvariga chefer inom länsstyrelserna en viktig förutsättning.

Den hittillsvarande organisatoriska inplaceringen av verksamheten på länsstyrelserna - ofta avskild från övrig verksamhet och länsledning men sammanförd i en enhet med ansvar för ett flertal verksamheter av helt annan art - har sannolikt bidragit till att verksamhetens särskilda förutsättningar och behov inte har blivit uppmärksammade i tillräcklig utsträckning.

Verksamhetens sammansatta karaktär ställer stora krav på aktiva insatser för att få till stånd ett likriktat synätt på arbetets uppläggning och bedrivande. Här har såväl trafiksäkerhetsverket som riksskatteverket under lång tid haft omfattande aktiviteter med utbildning och konferenser gentemot personal i verksamheten.Det är dock först på senare tid som trafiksäkerhetsverket i större utsträckning ägnat tid och resurser för sådana viktiga överbryggande och samförståndskapande aktiviteter, som innefattar överläggningar med ansvariga chefer inom länsstyrelsen.

En försvårande faktor i samspelet mellan de centrala och regionala myndigheterna utgör det delade huvudmannaskapet och ansvarsförhållandena centralt i bilregistersystemet. Förutom att det är viktigt att nå rätt nivå på länsstyrelsen med budskapen är det naturligtvis också för en framgångsrik samförståndsskapande verk-

samhet viktigt att budskapen inte är motstridiga. Förutsättningarna för ett bra resultat är således avhängiga av att de berörda myndigheterna kan enas sinsemellan om vad som skall gälla och att länsstyrelsen erhåller entydiga budskap.

Finansiering

De avgifter och övriga intäkter som skall finansiera bil- och körkortsadministrationen (exklusive de allmänna ombuden) är beräknade så att de skall täcka kostnaderna för den. Det finns dock inte någon knytning mellan systemets intäktssida och den del av kostnadssidan som avser den regionala verksamheten. De medel som skall bekosta den regionala verksamheten ingår i länsstyrelsernas förvaltningsanslag och särredovisas inte där. Det blir därför tillgången på medel för länsstyrelsens hela verksamhet och länsstyrelsens uppfattning om bilregister- respektive körkortsverksamhetens relativa betydelse, som avgör hur förvaltningsanslaget skall disponeras.

Verksamhetens omfattning och innehåll bestäms emellertid i hög grad av förhållanden som länsstyrelsen inte kan påverka och i avgörande delar av regler mm. som beslutas på riksplanet.

Med hänsyn till verksamhetens karaktär av rikstäckande

informationssystem och det begränsade beroendet av regionala särförhållanden får det enligt min mening anses vara rimligt att resurserna för den regionala verksamheten dimensioneras på ett över hela riket enhetligt sätt. Det är också rimligt att länens resurser i denna del står i en välavvägd proportion till verksamhetens intäkter. Så kan inte sägas vara fallet för närvarande.

6.2 Huvudmannafrågan

6.2.1 Allmänna utgångspunkter

Inför bedömningen av huvudmannafrågan finns det några allmänna utgångspunkter som jag anser behöver beaktas.

Informationssystemen - ett gemensamt verksamhetsområde

Bakom uppbyggnaden av trafiksäkerhetsverkets ADB-system finns en integrationsfilosofi, som innebär att uppgifter inhämtas, lagras och bearbetas på ett så informationsteknologiskt effektivt sätt som möjligt. ADB-systemets tekniska och administrativa struktur som således inte alltid motsvarar den formella uppdelningen på de författningsreglerade registren, ger särskilda förutsättningar för hur ett effektivt utvecklingsarbete bäst kan bedrivas.

Enskilda förändringar i någon del av ett registersystem påverkar andra delsystem - i högre eller lägre grad beroende på omständigheterna. En ändrad rutin rörande exempelvis inhämtande av nya uppgifter eller ett nytt sätt att hantera koder för en persons status i något avseende får motsvarande återverkningar i alla övriga delsystem. Nya tekniska förutsättningar för beräkning av fordonsvikter påverkar flera fordonsanknutna rutiner, t ex skatteberäkningar och information om rätt att ansluta och bruka släpfordon med viss körkortsbehörighet. Den integrerade systemstrukturen får konsekvenser också när det gäller investeringar. En kostsam maskinvaruinvestering t ex kan inte hänföras till ett formellt förvaltningsområde, utan belastar samtliga kostnadsbärare i ADB-systemet.

I avsnitt 3.2.1 redovisades ansvarsfördelningen i bilregistersystemet. Systemet förenar flera förvaltningsområden i en verksamhet och flera myndigheter med vitala intressen i systemets funktion har ett berättigat behov av att påverka dess utformning och användning. Ett sammansatt intressenskap återfinns även i körkortsregistersystemet. Om intressenterna var och en skulle avgöra hur man vill ha det med sin del av systemet, kan man med fog utgå från att utvecklingsarbetet i hög grad skulle försvåras. Det är till stor del genom registeravdelningens självständiga ställning inom trafiksäkerhetsverket och möjligheten att förhålla sig neutral gentemot systemens intressenter, som det har gått att

hantera det sammansatta intressentskapet och att vidmakthålla den integrerade systemstrukturen.

Behovet av att samordna de olika intressenternas önskemål framgår klart, när man betraktar informationssystemen som ett gemensamt verksamhetsområde med utlöpare i ett stort antal samhällssektorer, som har med vägtrafiken att göra.

En sektorisering av förvaltningsansvaret för informationssystemen skulle mycket sannolikt leda till att den nuvarande systemstrukturen snart måste överges och nya, avgränsade system byggas upp med avsevärda kostnader i form av investeringar och förlorad effektivitet som följd.

Jag anser därför att man bör utgå från att den integrerade systemstrukturen skall behållas även för framtiden och hållas samman i en organisation.

Sammanhållen regional verksamhet

Den fortlöpande utvecklingen i informationssystemen påverkar också den regionala verksamhetens omfattning och karaktär.

Trafiksäkerhetsverket har i olika sammanhang redovisat sin syn på den regionala verksamhetens utveckling under

de närmaste åren. Under 90-talet förväntas flera nu kända tekniker för telekommunikation få kommersiellt genomslag. Det kommer att bli naturligt för företag och organisationer att lämna och inhämta uppgifter via datakommunicering. I takt med denna utveckling kommer omfattningen av den s k direktregistreringen i bilregistret att öka. Redan innevarande år börjar trafiksäkerhetsverket att på försök registrera parkeringsanmärkningar med digitaliserad bildfångst. En motsvarande hantering av anmälningar och ansökningar till bilregistret beräknas kunna påbörjas under 1992.

Verket räknar med att ökad användning av olika former av direktregistrering för stora uppgiftslämnare och digital bildfångstteknink för enstaka ärenden kommer att leda till, att den hittillsvarande manuella dataregistreringen av massärenden på länsstyrelsernas registerenheter till övervägande del kommer att upphöra under mitten av 1990-talet.

Beträffande körkortshanteringen förutses att gränserna mellan handläggning och registrering på sikt kommer att suddas ut genom ett ökat utnyttjande av informationsteknologi i verksamheten. Verket anser också att sådana beslut som inte kräver vägda avgöranden, utan enbart styrs av objektiva rekvisit, i ökad omfattning skulle kunna handläggas genom automatiserade förfaranden.

Verket anser det uppenbart att det även i framtiden be-

hövs en instans på regional nivå dit man kan vända sig i ärenden som gäller fordon och körkort och andra närliggande frågor, t ex. om yrkesmässig trafik och trafiksäkerhet. Verket anser att allmänhetens behov av service på det trafikadministrativa området bättre kan tillgodoses om de regionala resurserna finns samlade på ett ställe.

På något års sikt behöver enligt verket främst resurserna för telefonservice och ärendeberedning förstärkas. Genom rationaliseringen av registreringsverksamheten bör det, som verket ser det, vara möjligt att lösgöra de behövliga resurserna. Genom bortfallet av dataregistrering på länsstyrelsernas bilregister bedöms successivt c a 130 årsarbetskrafter kunna frigöras för andra arbetsuppgifter. De frigjorda resurserna kan sättas in på service- och utredningsuppgifter, verksamheter som behöver förstärkas och där mänsklig kompetens inte kan ersättas av automatiserade förfaranden.

Allmänheten och systemanvändare behöver även i fortsättningen ha tillgång till kompetent vägledning och information från personal med kunskap på de områden som informationssystemen omfattar. En service av detta slag är också den bästa garantin för att tillförsäkra registersystemen korrekta grunduppgifter.

Man bör alltså räkna med att den regionala verksamheten under kommande år kommer att bli av mer konsultativ,

vägledande och undervisande karaktär. Detta ställer krav på en generell kompetens, som spänner över alla förvaltningsområden som ingår i informationssystemen, samtidigt som ärendehandläggningen ställer oförminskade krav på speciell kompetens i olika avseenden. Det blir också angeläget att personalen har kunskap om systemlösningar, olika rutiners uppbyggnad och samband, ADB-systemets funktioner och liknande frågor.

I likhet med trafiksäkerhetsverket anser jag att det bör vara en utgångspunkt för övervägandena i huvudmannafrågan att den trafikadministrativa verksamheten på regional nivå skall hållas samman. Därmed underlättas det nödvändiga samspelet mellan den centrala och regionala nivån i utvecklingen av informationssystemen. Det blir också lättare att vidmakthålla den behövliga kompetens som nyss har nämnts. Samtidigt blir det tydligt för allmänheten och andra intressenter vart man skall vända sig i olika trafikadministrativa frågor.

Med de utgångspunkter som jag har angett här, kan följande allmänna slutsatser dras beträffande huvudmannafrågan.

Ansvaret för informationssystemens utformning och hantering på central nivå bör hållas samman. Ett införlivande av verksamheten i <u>en</u> central myndighets organisation där huvudmannaskapet även omfattar den regionala nivån, skulle innebära att verksamhetsansvaret jämte

alla verksamma styrmedel samlas i händerna på en av systemets intressenter. Detta är olämpligt med hänsyn till det sammansatta intressentskapet. Ansvaret centralt bör i stället anförtros en organisation, som kan vara neutral i förhållande till de olika intressenterna.

De systemanknutna och myndighetsutövande verksamheterna på regional nivå bör likaledes hållas samman. Det är en fördel om även detta kan ske i en i förhållande till de centrala myndigheterna neutral organisation. Jag återkommer till detta i avsnitt 6.3.2 Samordnings- och styrningsfrågor.

Alternativa huvudmän

Mot bakgrund av de allmänna utgångspunkter som jag har redovisat här, tar jag i det följande upp frågan om lämpligt huvudmannaskap för bilregistreringen och vägtrafikbeskattningen respektive körkortshandläggningen på regional nivå.

Vid genomgången av alternativa hemvist för den regionala verksamheten har jag ansett det naturligt att hålla mig till sådana förvaltningsmyndigheter, som dels har en aktiv och styrande roll i informationssystemet, dels har en existerande regional verksamhet. Jag har

inte undersökt något alternativ som förutsätter en helt ny regional organisation.

Huvudaktörer i det trafikadministrativa informationssystemet är trafiksäkerhetsverket, riksskatteverket och länsstyrelserna. Det har inte framstått som meningsfullt att gå utanför denna krets i sökandet efter en huvudman för den regionala verksamheten.

6.2.2 Skatteförvaltningen

Riksskatteverkets organisation och arbetsuppgifter beskrivs i bilaga 2.

Riksskatteverket har vid ett sammanträffande under utredningsarbetet redovisat skatteförvaltningens utveckling under de närmaste åren (bilaga 3). Verket hävdade i huvudmannafrågan att ansvaret för vägtrafikbeskattningen även på regional nivå borde åvila skatteförvaltningen och förordade därför ett alternativ där skatteförvaltningen tar över länsstyrelsernas uppgifter i bilregistersystemet. Man redovisade också de skäl som enligt verkets mening kan anföras för en överflyttning och hur uppgifterna borde inordnas i skatteförvaltningens verksamhet.

Inom skatteförvaltningen införs en ny regional organisation successivt fr o m de 1 januari 1991. I varje län

kommer det att finnas en skattemyndighet med ett länsskattekontor och ett antal lokala skattekontor.

Om skatteförvaltningen skulle överta funktionen som beskattningsmyndighet är det, menar riksskatteverket, ganska klart att verksamheten i skatteförvaltningens nya organisation skulle förläggas till de 120 lokala skattekontor, som kommer att inrättas. Eftersom beslut som gäller vägtrafikskatt inte lämpligen kan skiljas från beslut i bilregisterärenden borde de lokala skattekontoren också fungera som lokala registreringsmyndigheter.

En modell med bilregistersystemet inom skatteförvaltningens ram innefattar fördelen att allmänheten får tillgång till ett betydligt större antal ställen än idag dit man kan vända sig i bilregisterärenden. Möjligheterna för riksskatteverket att styra beskattningsverksamheten mot större likformighet och ett enligt verkets mening effektivare resursutnyttjande skulle också kunna förbättras i en på detta sätt sammanhållen organisation.

Riksskatteverkets alternativ, som det har presenterats för mig, bygger på att endast verksamhet som är förknippad med bilregistersystemet skulle överföras till skatteförvaltningen. Av de skäl som har utvecklats i föregående avsnitt, har jag stannat vid uppfattningen att ansvaret på regional nivå bör hållas samman och om-

fatta alla de funktioner som finns representerade inom länsstyrelserna och avser verksamhet i de nuvarande informationssystemen för trafikadministrationen.

Betydande delar av de framtida göromålen i de trafikadministrativa informationssystemen kan inte lämpligen ingå i en beskattningsadministrativ verksamhet. Att också låta arbetsuppgifter som t ex rör körkortstillstånd eller den yrkesmässiga trafiken skötas av skatteförvaltningen anser jag vara direkt olämpligt.

Riksskatteverkets förslag innebär såvitt jag förstår också att verket måste ha ansvaret på central nivå för bilregistreringen i riket. Att det centrala ansvaret för verksamheten skulle ligga kvar hos trafiksäkerhetsverket med den regionala verksamheten inom skatteförvaltningens organisation framstår som en i hög grad opraktisk ordning.

Förslaget aktualiserar därigenom också frågan om den ställning som trafiksäkerhetsverkets registeravdelningen bör ha i förhållande till de centrala myndigheterna. Från riksskatteverkets sida har framförts att den centrala administrationen av informationssystemet borde kunna ordnas genom att registeravdelningen gavs ställning som en renodlad uppdragstagare mot systemens olika huvudmän. Avdelningen skulle ungefär som DAFA AB bli en fristående enhet, som på uppdrag av huvudmännen ombesörjer planering, drift och utveckling av de olika re-

gistersystemen enligt direktiv, som respektive verk meddelar.

Jag har i det föregående berört den särskilda problematik, som ligger i det sammansatta intressentskapet i bilregistersystemet och ADB-systemets starka tekniska och administrativa integration. Enligt min mening bör man av kostnads- och effektivitetsskäl utgå från att systemen även i fortsättningen skall hållas samman och ha en i förhållande till huvudmännen självständig ställning. Att omforma registeravdelningen på det sätt som här har föreslagits skulle hämma samordningen och en fortsatt gynnsam utveckling av det integrerade informationssystemet. Utgångspunkten bör i stället vara att vidmakthålla det centrala ansvaret för handhavandet av systemet i en organisation som kan ta egna initiativ till utveckling och samtidigt förhålla sig neutral gentemot informationssystemets intressenter.

Jag kan mot denna bakgrund inte förorda ett alternativ med innebörd att den regionala bilregisterverksamheten överförs till skatteförvaltningen.

Det förtjänar att påpekas att systemet för vägtrafikbeskattning i allmänhet och för fordonsskatt i synnerhet är ett högautomatiserat och synnerligen effektivt system med en enligt tillgängliga uppgifter och i jämförelse med andra beskattningsformer anmärkningsvärt hög betalningsbenägenhet.

6.3.2 Trafiksäkerhetsverket

Trafiksäkerhetsverkets organisation och arbetsuppgifter framgår av beskrivningen i bilaga 2. Verkets regionala organisation är oförändrad sedan starten 1968. Flertalet verksamheter som bedrivs i trafiksäkerhetsverkets regionala organisation övervägs för närvarande i olika offentliga utredningar och inom regeringskansliet.

Trafiksäkerhetsverket har vid ett sammanträffande under utredningsarbetet redovisat vissa synpunkter på den framtida verksamhetsinriktningen. Inställningen till de olika frågor som är under utredning hänger till stor del samman med vilka arbetsuppgifter, som för verket är väsentliga att driva för att nå trafiksäkerhetsmålen. Man vill få till stånd en effektiv statlig styrning på trafiksäkerhetsområdet, kunna föra dialog med och ge god service åt trafikanterna för att ha möjligheter att genomföra de åtgärder som behövs för att nå trafiksäkerhetsmålen.

För att uppnå detta anser verket att det behöver ha tillgång till en annan organisation än dagens. Det bör i varje län finnas ett trafikkontor som har kompetens i alla frågor som har med fordon, förare och vägtrafiken att göra och dit trafikanterna kan vända sig i alla frågor rörande fordon, körkort och trafiksäkerhet. Trafiksäkerhetsverkets centrala funktioner tänks i huvudsak bestå av samordnande, utvecklande och uppföljande

arbete. Den förvaltande rollen bedöms bli allt mindre.

Trafiksäkerhetsverket tänker sig således att verkets regionala organisation bör utökas till en länsvis representation och att den regionala lämplighetsprövningen i körkortsärenden tillsammans med bil- och körkortsregistreringen flyttas över dit från länsstyrelserna.

Trafiksäkerhetsverkets modell har flera fördelar. Till skillnad från ett alternativ där bilregistreringen inordnas i skatteförvaltningen, kan de administrativa funktionerna på vägtrafikens område hållas samman. Därigenom skulle möjligheterna till att erbjuda allmänheten en bred service på ett och samma ställe förbättras. Nackdelen med det nuvarande avståndet mellan kostnaderna för den regionala verksamheten och de avgifter som avses finansiera verksamheten skulle lättare kunna undanröjas i och med att den centrala och den regionala verksamheten inordnas under ett anslag. Med den regionala verksamheten inom trafiksäkerhetsverkets organisation är det också möjligt att vissa effektivitetsvinster lättare skulle kunna uppnås i verksamheten totalt sett.

Ett alternativ med <u>en</u> myndighet som huvudman för såväl central som regional verksamhet innefattar också nackdelar, särskilt med hänsyn till det sammansatta intressentskapet i bilregistersystemet. Jag har berört detta i avsnitt 6.2.1. Bl a innebär trafiksäkerhetsverkets

modell att vägtrafikbeskattningen till alla delar skulle utföras inom verkets organisation samtidigt som ett centralt ansvar skulle ligga kvar hos riksskatteverket. Detta ställer den formella frågan om gränsdragningen mellan beskattning och bilregistrering på sin spets. Det är inte lätt att se hur ansvarsfördelningen mellan verken i beskattningsverksamheten i praktiken skall kunna ordnas på ett rimligt sätt.

Alternativet förutsätter att trafiksäkerhetsverket behöver få en ny regional organisation. En komplikation i det sammanhanget är den rådande osäkerheten om hur trafiksäkerhetsarbetet skall läggas upp och organiseras i framtiden.

Jag har med hjälp av statskontoret försökt att bedöma de kostnadseffekter som en förändrad organisation enligt trafiksäkerhetsverkets modell skulle medföra. Alternativet kan bedömas medföra merkostnader i form av initialkostnader på högst 10 miljoner kronor och åtminstone i ett kortare perspektiv något högre driftskostnader - ca 3 miljoner kronor per år. Statskontorets utredning och kostnadsjämförelse återges i bilaga 4. Jag anser för min del att trafiksäkerhetsverket skulle kunna fungera som ett alternativt hemvist för den regionala bilregistrerings-, vägtrafikbeskattnings- och körkortsverksamheten. Av avgörande betydelse härvidlag är dock vilket resultatet blir av den översyn av

trafiksäkerhetsarbetets organisation, som regeringen har aviserat.

6.3 Oförändrat huvudmannaskap

En lösning på huvudmannafrågan som ligger nära till hands är att bibehålla länsstyrelserna som huvudmän för bilregistrering, vägtrafikbeskattning och handläggning av körkortsfrågor och ärenden om yrkesmässig trafik på den regionala nivån. Uppgifterna ligger väl i linje med det ansvar som åvilar länsstyrelserna i övrigt. Länsstyrelsernas uppgifter som de definieras i den nyligen fastställda länsstyrelseinstruktionen kan sägas avse tre huvudområden nämligen dels att bevaka och medverka till att den nationella politiken och de nationella målen inom ett stort antal verksamhetsområden får genomslag i länet, dels att främja länets utveckling och dels att svara för en effektiv och serviceinriktad statlig förvaltning på länsnivån.

Från regeringens sida har under senare år uttalats att utvecklingen av länsstyrelsernas roll bör innebära en tyngdpunktsförskjutning från förvaltning och planering till sektorssamordning och resultat- och effektuppföljning. Samtidigt har betonats att även om en sådan tyngdpunktsförskjutning sker så har länsstyrelserna fortfarande betydande uppgifter av mer traditionell förvaltningskaraktär. För egen del anser jag det uppen-

bart att även den nya länsstyrelse, som kommer att organiseras från 1 juli 1991, måste ta ansvaret för ett stort antal allmänna förvaltningsuppgifter, som förblir statliga angelägenheter och lämpligast handläggs på länsnivån. Det är alltså inte så att de arbetsuppgifter det här gäller till sin karaktär skulle framstå som udda eller vara en belastning i den nya länsstyrelsen. Tillståndsprövning beträffande körkort eller yrkesmässig trafik måste anses ligga väl till för en statlig myndighet av länsstyrelsens typ. Den utveckling av bilregistreringen som förutses medför minskat arbete med rena registreringsuppgifter och ökad tyngd på serviceuppgifter gentemot allmänheten. Med den samordning av de trafikadministrativa uppgifterna inom länsstyrelsen som förordats i det föregående bör detta passa väl in i länsstyrelsens roll som serviceorgan gentemot länsbefolkningen och vara en välkommen anledning för länsstyrelsen att i en sådan funktion möta allmänhetens krav. De nya länsstyrelserna får ju också i andra avseenden vidgade uppgifter på trafiksäkerhetens område och på kommmunikationsområdet i övrigt.

Länsstyrelsen är sålunda enligt min mening en lämplig huvudman för ifrågavarande funktioner på länsnivån. Sambandet med de rikstäckande informationssystemen kräver dock relativt hög grad av enhetlighet i verksamheten och en likvärdig standard i produktionen. Man kan utgå från att länsstyrelserna är beredda att anpassa sin verksamhet i den utsträckning som erfordras om väl

standard och normer klargjorts. För en effektivare verksamhet erfordras emellertid enligt min mening i vissa avseenden ändrade förutsättningar för verksamheten i länsstyrelserna. Dessa frågor behandlas närmare i det följande.

6.3.1 Finansieringsfrågan

Behovet av förändringar i den ekonomiska uppföljningen och styrningen har uppmärksammats i flera sammanhang tidigare. Senast behandlades ämnet av avställningsutredningen, som i sitt betänkande (Ds K 1985:6) föreslog att länsstyrelsernas bil- och körkortsregister tillsammans med den centrala verksamheten skulle finansieras med influtna medel via ett 1000-kronorsanslag. Om så inte kunde ske omgående borde ett av trafiksäkerhetsverket framtaget och till regeringen redovisat förslag till en effektivare ekonomisk styrning genomföras som ett första steg.

Trafiksäkerhetsverkets förslag innebar att länsstyrelserna skulle särredovisa sina kostnader för verksamheten i anslagsframställningarna eller i en årlig enkät från trafiksäkerhetsverket. Kostnadsuppgifterna skulle utgöra underlag för verkets avgiftsförslag och för statsmakternas anslagsberäkning. I regeringskansliets budgetprövning skulle länsstyrelsernas anslagsäskanden

ställas mot trafiksäkerhetsverkets förslag till avgiftsuttag för verksamheten. För att få genomslag skulle bedömningarna följas upp i regleringsbreven med uppgifter om hur mycket pengar som har avsatts för verksamheten.

Fördelen med det föreslagna tillvägagångssättet är att budgetprövningen skulle kunna ske med ett beslutsunderlag där inte bara anslagsnivåer, utan även ambitionsnivåer och priset i form av avgifter för verksamheten finns med i bedömningen. Metoden skulle fungera i nuvarande anslagsform och inte ändra på fördelningen av ansvar och befogenheter mellan myndigheter och statsmakterna.

Jag anser att en annan ordning för finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet med bilregistrering och körkort är önskvärd. Kostnadsuppföljningen behöver förbättras och en tydlig knytning komma till stånd mellan anvisade resurser för verksamheten och systemets intäkter. En förändring i linje med trafiksäkerhetsverkets förslag bör därför genomföras. Förslaget bör efter viss anpassning kunna fungera också i ett system med treåriga budgetramar och målstyrning.

Länsstyrelserna bör varje år redovisa kostnader och resultat för verksamhetsområdet inklusive de allmänna ombuden dels till trafiksäkerhetsverket som underlag för beräkningar och förslag till avgifter och avräkningsbe-

lopp, dels i årliga resultatredovisningar till regeringen, som budgetförordningen föreskriver. Förändringar i ambitionsnivåer och verkan av utvecklingsinsatser mm. kanaliseras genom avgiftsförslagen i trafiksäkerhetsverkets anslagsframställningar. I samband med fördjupade anslagsframställningar bör de olika verksamheterna kunna bli föremål för särskild analys. Statsmakternas ställningstaganden till verksamheternas kostnader och resultat bör komma till uttryck i länsstyrelsernas regleringsbrev.

6.3.2 Samverkans- och styrningsfrågor

Vid genomgången av problemen och behandlingen av huvudmannafrågan har jag uppmärksammat några frågor som rör samverkan mellan de centrala myndigheterna och länsstyrelserna och de centrala myndigheterna sinsemellan.

Jag har pekat på vikten av att det råder samförstånd mellan centrala myndigheter och länsstyrelserna i frågor som rör ambitionsnivåer och prioriteringar. Min genomgång av verksamheten visar att så inte alltid är fallet. Samförstånd är nödvändigt för att tillgodose kraven på likformighet, som följer av systemens rikstäckande och integrerade karaktär. Enighet i uppfattningar är också viktig i sådana materiella frågor som kräver en likartad bedömning över riket.

Sådan verksamhet från de centrala myndigheternas sida som befrämjar och underhåller samförståndet på dessa områden bör fortgå kontinuerligt. När systemet med 3-åriga budgetramar och målstyrningen av statlig verksamhet har fått fullt genomslag, kan man förutsätta att de mål som har uppställts för de centrala verksamhetsområdena också kommer att gälla för den regionala delen av verksamheten. De centrala myndigheterna erhåller därmed en naturlig plattform för sina samförståndsskapande insatser.

Jag tar i detta sammanhang också upp frågan om verksamhetens inplacering i länsstyrelsens organisation. Det organisatoriska avståndet till länsledningen behöver kortas. De administrativa myndighetsfunktioner som länsstyrelsen upprätthåller på vägtrafikens område bör med fördel sammanföras till en särskild resulatenhet under en gemensam ledning. Därigom underlättas arbetet med att effektivisera verksamheten. Genom att personalen kan betros med vidgade arbetsuppgifter blir man mindre sårbar inför kommande, ändrade förutsättningar för verksamheten. Ett sammanförande av verksamheterna i en enhet medför också att de trafikadministrativa göromålen erhåller en egen identitet i länsstyrelsen och att de centrala myndigheterna får tillgång till en relevant kontaktyta i både materiella frågor och samordningsfrågor. En sådan organisation förbereds för närvarande på vissa länsstyrelser som ett led i länsförvaltningsreformen.

De centrala myndigheternas möjligheter att med de regionala myndigheterna uppnå likartade synsätt i såväl lednings- och prioriteringsfrågor som materiella frågor, hänger självfallet också nära samman med de centrala myndigheternas förmåga att sinsemellan komma överens om vad som är rätt och riktigt.

Beträffande den centrala förvaltningen av informationssystemen anser jag, att det behövs bättre möjligheter till inflytande för sådana myndigheter, som för sin verksamhet är beroende av hur rutiner utformas och systemen används i den gemensamma verksamheten. Det centrala huvudmannaskapet borde inbegripa en garanti för inflytande i avgöranden, som gäller systemens utformning och användning.

Det kan diskuteras hur en sådan inflytandegaranti bör utformas. Ett sätt är att samla de större statliga intressenterna i en fristående styrelse med myndighetsansvar för verksamheten. Man skulle då få en situation, som liknar den som rådde under bilregisternämndens mandattid. Erfarenheterna från bilregisternämndens verksamhet är omvittnat goda. Det är inte orimligt att tänka sig en återgång till en ordning liknande den som rådde under denna tid. Registeravdelningens ställning och funktion när det gäller den praktiska hanteringen och utvecklingen av informationssystemen och samordningen av frågor som rör dess utformning och användning

företer stora likheter med en fristående myndighets. Ett annat, inte så långtgående sätt är att trafiksäkerhetsverket för verksamheten vid registeravdelningen tillförs ett rådgivande organ liknande det råd för samordning och planering, som idag finns vid verket. Organet bör dock ha ett mera uttalat mandat när det gäller budget- och planeringsfrågor. Jag tänker mig att ett sådant organ kan vara organisatoriskt knutet till verket och ha ett avgörande inflytande på anslagsförvaltningen samt verksamhetsredovisningar och avgifts- och budgetförslag i huvudmannens anslagsframställningar.

6.3.3 Telefonservice mm.

Jag vill slutligen i dessa sammanhang ta upp en fråga som rör bilregistrens telefonservice.

Genomgången av arbetsförhållandena vid bilregistren har bl a visat att allmänhetens efterfrågan av service från bilregistren via telefon vida överstiger vad bilregistren mäktar tillgodose. För att förbättra telefonservicen inrättades för några år sedan (1986) särskilda servicegrupper med hela landet som arbetsfält vid länsstyrelserna i Visby och Luleå. Efterfrågan på tjänster från dessa grupper har successivt ökat och grupperna har uppenbarligen stor betydelse för servicen till fordonsägarna. Den samlade telefonservicen i bilregisterfrågor är dock trots detta fortfarande helt otillräck-

lig. Samtalsmätningar vid norrbottenregistret under 1990 visar exempelvis, att tidvis enbart ca 20 % av alla anrop kunde besvaras.

Mot denna bakgrund har länsstyrelsen i Norrbottens län i samband med mitt utredningsarbete föreslagit att den s.k. sverigeservicen förstärks genom att servicegruppen i länet utökas med ytterligare 20 årsarbetskrafter. Man har därvid tänkt sig att dessa skulle bilda en särskild serviceenhet, som skulle kunna förläggas till en ort i länets inland, där behovet av nya arbetstillfällen är stort.

Hur utrymmet för förbättrad service till fordonsägarna från landets bilregister kan komma att utvecklas under de närmaste åren är inte lätt att bedöma. Som framgått i det föregående, kan man räkna med att omfattningen av det egentliga registreringsarbetet kommer att minska betydligt. Beroende på anslagsutvecklingen kan därmed eventuellt utrymme skapas för en förbättrad telefonservice. Inom överblickbar tid torde ändock en förstärkning av riksservicen vara motiverad för att godtagbara förhållanden skall kunna åstadkommas. En sådan förstärkning borde, enligt min mening, med fördel kunna göras genom att riksservicen i Norrbottens län byggs ut.

Att förlägga en utökad sverige-service på en annan plats än i anslutning till länsstyrelsens bilregister

medför särskilda svårigheter. Svårigheterna gäller att hos den nya personalen bygga upp och vidmakthålla tillräckliga kunskaper om bilregistersystemet och dess hantering, för att man verkligen skall kunna ge god service. Det torde bl a förutsätta någon form av cirkulationstjänstgöring med återkommande tjänstgöring på bilregistret. Utöver etablerings- och igångsättningskostnader får man således räkna med vissa årliga merkostnader för verksamheten vid en sådan lokalisering. Detta kan vara motiverat på grund av det regionalpolitiska värdet av lokaliseringen. De funktionella problem som en lokalisering på annan ort kan innebära, har jag svårt att bedöma. För egen del anser jag därför att trafiksäkerhetsverket närmare bör utreda, hur en utbyggd riksservice i Norrbottens län bör dimensioneras och organiseras.

7 FÖRSLAG

7.1 Huvudmannafrågan

De problem i form av standardskillnader och otillräcklig service som har kunnat noteras i bilregisterverksamheten är enligt min mening inte generellt ett resursproblem. Det är istället en fråga om hur arbetet leds och fördelas och hur man på respektive länsstyrelse bedömer de egna prestationernas betydelse för det rikstäckande informations- och beskattningssystem, som man är en del av. Det bör inte vara några svårigheter för de centralt ansvariga myndigheterna att enas med länsstyrelserna om vilka minimikrav som skall ställas, exempelvis på bilregistreringen i fråga om balanser etc. De lednings- och arbetsorganisationsproblem som kan finnas på enskilda bilregister måste lösas lokalt. Jag kan inte anse att det krävs ett byte av huvudman för detta.

Beträffande körkortshanteringen, främst de allmänna ombudens verksamhet, kan jag konstatera att de variationer som förekommer i regeltillämpning mellan länen, delvis kan vara en följd av resurssituationen. Variationerna håller sig enligt min uppfattning i allmänhet inom rimliga gränser. Detta slag av skillnader i bedömningar är ett ofrånkomligt inslag i en decentraliserad beslutsordning. Samma typ av problem torde förekomma

vid tillämpningen av regler på andra förvaltningsområden, bl a i domstolarna. Det finns inte skäl att tro att ett förändrat huvudmannaskap på regional nivå på något avgörande sätt skulle ändra på dessa förhållanden. De centrala myndigheterna bör genom samråd, utbildning, konferenser och liknande insatser riktade mot länsstyrelserna kunna verka såväl för en allt mera enhetlig syn i rättstillämpningsfrågorna som för att verksamheten förses med adekvata resurser.

Jag har alltså inte funnit några skäl att föreslå ett förändrat huvudmannaskap för den regionala verksamheten och förordar sålunda att ansvaret för såväl bilregister- som körkortshanteringen även fortsättningsvis åvilar länsstyrelserna.

Jag har däremot redovisat skäl som talar för att den regionala verksamheten inom länsstyrelsen sammanförs till ett verksamhetsområde, som omfattar alla de trafikadministrativa göromål som hanteras i de ADB-stödda informationssystemen för vägtrafiken, d v s frågor som rör körkort, fordon, vägtrafikbeskattning, yrkesmässig trafik och eventuellt vissa andra vägtrafikärenden. De uppgifter som följer av länsstyrelsens ansvar för samordning av trafiksäkerhetsarbetet på den regionala nivån, bör också med fördel kunna anförtros en sådan trafikadministrativ funktion.

Bilregister- och körkortsfrågorna är - särskilt vad

gäller tillståndsprövning, tillsyn och service - till sin karaktär lämpliga uppgifter för länsstyrelserna. De har dock inte ett sådant samband med länsstyrelsens arbetsuppgifter i övrigt, att det av sådana skäl är angeläget att de blir kvar inom länsstyrelsen. Om det av andra skäl skulle vara önskvärt att avlasta länsstyrelsen dessa förvaltningsuppgifter, bör den alternativa lösningen vara att verksamheten i sin helhet förläggs till trafiksäkerhetsverket. Huruvida en sådan lösning överhuvudtaget kan bli aktuell, blir beroende av de förestående övervägandena om trafiksäkerhetsfrågornas framtida hantering.

Det finns skäl att förbättra berörda centrala myndigheters möjligheter att påverka informationssystemens utformning och användning. Jag har angivit några sätt att ordna ett sådant utökat inflytande. Det har inte ingått i mitt uppdrag att lämna förslag i detta avseende, men jag anser att en förändring är angelägen och att frågan snarast bör utredas vidare.

7.2 Finansieringen

Jag anser att det behövs en bättre ordning för styrningen av resurser till den regionala trafikadministrativa verksamheten.

Länsstyrelserna bör varje år redovisa kostnader och re-

sultat för verksamhetsområdet inklusive de allmänna ombuden dels till trafiksäkerhetsverket, dels i årliga resultatredovisningar till regeringen enligt budgetförordningen. Statsmakternas ställningstaganden till verksamheternas kostnader och resultat bör komma till uttryck i länsstyrelsernas regleringsbrev.

7.3 Telefonservice

Jag förordar att trafiksäkerhetsverket ges i uppdrag, att närmare utreda hur en utbyggd riksservice i Norrbottens län bör dimensioneras och organiseras.

7.4 Lagstiftningsfrågor

De författningar som styr förfarandena i de trafikadministrativa registersystemen är närmare 20 år gamla. Reglerna är anpassade till en arbetsfördelning mellan centrala och regionala organ som var lämplig för 60-talets ADB-teknik. Som jag har påpekat i det föregående har förutsättningarna ändrats radikalt.

Ett markant förhållande är att gränserna mellan vad som kan utföras regionalt respektive centralt fortlöpande suddas ut genom den informationsteknologiska utvecklingen. Det förefaller numera föga ändamålsenligt att vidmakthålla den nuvarande, strikta fördelningen av gö-

romålen mellan centrala och regionala funktioner. Fördelningen av arbetsuppgifter bör bygga på vad som är praktiskt och ekonomiskt lämpligt med hänsyn till kraven på verksamheten och bör därför inte vara fast utan flexibel.

Det är också svårt att med den nuvarande författningsregleringen på ett för alla parter acceptabelt sätt förena följderna av den integrerade systemstrukturen med datalagstiftningens registeransvarsbegrepp och de regler om ansvar och befogenheter som är förknippade med registeransvaret.

Jag föreslår mot denna bakgrund att de författningar som styr verksamheten ses över och moderniseras.Frågor som rör registreringsverksamhetens föremål, omfattning och ändamål bör regleras i en lag. En sådan lag bör avse ett trafikadministrativt registersystem och omfatta samtliga berörda register, som idag har formen av separata personregister.

Särskilt yttrande

av experten Björklund

Jag delar i allt väsentligt den särskilde utredarens syn på vilka problem som finns i fråga om bilregistreringen och körkortshandläggningen. På följande punkter har jag dock en avvikande mening.

Enligt min mening finns idag inga egentliga problem för de centrala myndigheterna att komma överens inom bilregisterområdet. Några svårigheter vad gäller skilda synsätt eller motstridiga budskap till den regionala organisationen finns således inte.

Jag kan inte heller dela synen beträffande körkortshanteringen, att alla de variationer som förekommer i regeltillämpningen mellan länen håller sig inom rimliga gränser. Vad gäller allmänna ombudens tillämpning av varningsinstitutet i vissa län, innebär den klara och medvetna avsteg från körkortslagstiftningen. En direkt felaktig tillämpning av körkortslagen är allvarlig så väl från rättssäkerhets- som trafiksäkerhetssynpunkt.

I första hand är således problemet inom den regionala bilregister- och körkortshanteringen ett lednings- och organisationsproblem. Grundläggande krav för att en verksamhet, av den art som är i fråga, skall kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt är att den av ledningen betraktas som viktig och väsentlig att driva.

För att komma till rätta med problemet i en bibehållen regional organisation, fordras därför enligt min mening ett förändrat synsätt på verksamheten från länsstyrelsernas sida.

Kunskap och insikt om betydelsen av trafikadministration och trafiksäkerhet varierar idag på ett icke tillfredsställande sätt mellan länsstyrelserna. Det är då inte tillräckligt att konstatera, att vissa länsstyrelser förbereder en förändring av sina organisationer på så sätt, att de trafikadministrativa göromålen sammanförs till en särskild enhet. Såvitt jag kan bedöma är en sådan förändring nödvändig och en förutsättning för att ge bilregister- och körkortshanteringen erforderlig tyngd och uppmärksamhet i länsstyrelseorganisationen. Först härigenom kan tillräckligt intresse och kompetens tillförsäkras i en sådan omfattning att möjligheter skapas att ta till vara det stora utrymme för rationaliseringar som finns och som kan leda till en nödvändig effektivisering av verksamheten.

Är det inte möjligt att konsekvent genomföra en sådan förändring, saknas erforderliga förutsättningar för att lösa konstaterade problem i nuvarande organisation. Enligt min uppfattning finns det starka skäl, som talar för att ansvaret för administration, tillsyn och kontroll av trafiken bör samlas i en kraftfull och rationell regional organisation. På så sätt kan antalet offentliga organ som verkar inom området minskas, sam

tidigt som förutsättningar skapas för samverkan och en helhetssyn på trafiksäkerhets- och trafikadministrationsområdena. Närmare överväganden om en sådan organisation bör göras av den särskilde utredare som regeringen tillkallat för att göra en översyn av det offentliga trafiksäkerhetsarbetets organisation.

8. BILAGOR

Bilaga 1 Kommittédirektiven 1989:37 och 1990:48

Bilaga 2 Bilregistrets intressenter

Bilaga 3 PM 1990-03-08, riksskatteverket

Bilaga 4 PM 1991-01-07, statskontoret

Översyn av huvudmannaskapet för bilregistret m m

Dir 1989:37

Beslut vid regeringssammanträde 1989-06-08.

Chefen för kommunikationsdepartementet, statrådet Georg Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas med uppdrag att förutsättningslöst pröva om huvudmannaskapet på regional nivå för bilregistret och för vägtrafikbeskattningen bör ändras.

Uppdraget bör vara slutfört senast den 15 augusti 1990.

Nuvarande förhållanden

Trafiksäkerhetsverket (TSV) är central registreringsmyndighet för ett för landet gemensamt bilregister. Länsstyrelserna är regionala registreringsmyndigheter. TSV för bilregistret genom automatisk databehandling och svarar för det system- och programmeringsarbete som behövs.

Riksskatteverket är central förvaltningsmyndighet i fråga om vägtrafikskatt. Länsstyrelserna är regionala beskattningsmyndigheter. För beskattningsmyndighetens räkning påför TSV, med vissa undantag, vägtrafikskatt genom automatisk databehandling på grundval av uppgifter i bilregistret utan att beslut fattas av beskattningsmyndigheten. TSV verkställer uppbörden av vägtrafikskatten.

TSV är också central körkortsmyndighet och länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter. TSV för körkortsregistret.

TSV:s verksamhet avseende bil- och körkortsregistrering, uppbörd av vägtrafikskatt m m samt verksamhet som rör körkort finansieras genom avgifter, som fastställs av regeringen.

TSV är vidare central registreringsmyndighet och länsstyrelserna regionala registreringsmyndigheter i fråga om yrkestrafikregistret. I detta registreras tillståndsinnehav enligt yrkestrafiklagstiftningen. Länsstyrelserna är vidare registreringsmyndigheter i fråga om fritidsbåtsregistret. Dessa register är administrativt samordnade med bil- och körkortsregistren.

Kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet som regionala myndigheter i bil- och körkortsfrågor beräknas av TSV. Beloppet, som för budgetåret 1989/90 beräknas till 142,5 milj. kr., levereras av TSV in till staten. Medel tilldelas sedan länsstyrelserna i samband med budgetbehandlingen.

Problem

Alltsedan bestämmelser om fordonsregistrering infördes i Sverige år 1915 har uppgiften att svara för registerföringen legat på länsstyrelserna. Vid si-

dan av de länsvis förda bilregistren inrättades år 1943 ett centralt bilregister, som fördes av statistiska centralbyrån. Det nuvarande ADB-baserade centrala bilregistret hos TSV inrättades från och med år 1973.

Bilregistret tjänar flera olika syften. Bilregistret är sålunda ett hjälpmedel för polisen i trafikövervakning och allmänt spaningsarbete. Det tjänar också TSV i trafiksäkerhetsarbetet vid bl a fordonskontroll, bilarbetstidskontroll, föreskriftsverksamhet samt för analys- och åtgärdsverksamhet. Vidare tjänar det som underlag för vägtrafikbeskattningen, kontroll av att trafikförsäkringsplikten och besiktningsskyldigheten fullgjorts, beredskapsplanläggning, fordonsstatistik av olika slag m m.

Fördelningen av arbetsuppgifterna mellan den centrala myndigheten och länsstyrelserna är i princip den att TSV svarar för sådana uppgifter som med fördel kan utföras maskinellt eller som annars på grund av systemets centralisering inte kan utföras regionalt. Sålunda svarar TSV för t ex avisering och uppbörd av fordonsskatt, underrättelser till fordonsägare att inställa fordon till kontrollbesiktning m m. Frågor om nyregistrering av fordon, registrering av ägarbyten, avställning av fordon och andra registreringsärenden som kräver viss handläggning svarar i princip länsstyrelserna för. Dessa svarar i allmänhet också för registrering av beslut som de själva har fattat i egenskap av beskattningsmyndighet för vägtrafikskatt.

Den informationsteknologiska utvecklingen har gjort det möjligt att centralt hantera vissa registreringsärenden utan att länsstyrelserna behöver anlitas. Sålunda gäller sedan några år att vissa bilregistreringsärenden av masskaraktär tas upp direkt av TSV enligt uppgifter som biltillverkare och generalagenter lämnar på magnetband eller annat likande sätt (se också förordningen 1988:1108 om direktregistrering i bilregistret). För närvarande pågår ett uvecklingsarbete som syftar till direktrapportering av godkännanden av registreringsbesiktningar hos AB Svensk Bilprovning. Sannolikt kommer utvecklingen av informationsteknologien att medföra att ännu fler ärenden kan hanteras direkt i det centrala bilregistret.

De regionala registreringsmyndigheternas verksamhet är dock fortfarande av grundläggande betydelse för registrets tillförlitlighet och användbarhet i olika sammanhang. Åtskilliga registreringsärenden kommer även i framtiden att kräva handläggning i en eller annan form och därmed också kontakter mellan allmänheten och myndigheten. Det är viktigt att de regionala myndigheterna har tillräckliga resurser för att följa upp komplicerade registreringsärenden och att i övrigt bedriva en aktiv registervård och skattekontroll. Samtidigt måste naturligtvis de möjligheter till rationalisering och effektivisering av verksamheten som utvecklingen ger tas till vara.

För närvarande finns det betydande skillnader mellan länsstyrelserna vid hanteringen av bilregistret i fråga om kvalitet och servicenivå gentemot allmänheten och övriga intressenter. I en del fall förekommer oacceptabelt långa handläggningstider.

Som nämnts finansieras den centrala och regionala registreringsverksamheten vid bilregistret i sin helhet genom avgifter. Kostnaderna för länsstyrelsernas verksamhet täcks genom medel som inlevereras av TSV till statsverket. Medler för verksamheten anvisas länsstyrelserna i samband med den

årliga budgetbehandlingen. Det finns emellertid inte något direkt samband mellan de avgifter som tas ut och de medel som anvisas för registerföringen hos länsstyrelserna. Det finns anledning att anta att ojämnheterna i resurstilldelningen beror på detta bristande samband. Frågan har berörts av avställningsutredningen i betänkandet (Ds K 1985:6) Avställning i bilregistret (s 58).

Särskilda problem i detta sammanhang är sambandet mellan registrering och annan verksamhet bl a i vad avser vägtrafikbeskattningen. Vägtrafikskatten, dvs fordonsskatt och kilometerskatt, beslutas som regel genom automatisk databehandling enligt uppgifter i bilregistret, men därutöver skall länsstyrelsen meddela beslut om skatt i åtskilliga fall. I egenskap av regional körkortsmyndighet prövar länsstyrelsen bl a frågor om körkortstillstånd. Det är många gånger svårt att dra en gräns mellan länsstyrelsernas verksamhet som registreringsmyndighet och deras verksamhet som beskattnings- resp. körkortsmyndighet. Detsamma gäller i fråga om länsstyrelsernas registerföring och tillsyn enligt yrkestrafiklagstiftningen.

Det har i olika sammanhang förts fram tankar på en utbrytning ur länsstyrelserna av såväl bil- och körkortsregistreringen som av uppgiften att vara beskattningsmyndighet för vägtrafikskatt, bl a av statskontoret i rapporten (1985:11) Ny länsförvaltning, Norrbottenprojektet, och av avställningsutredningen i det tidigare nämnda betänkandet. Vidare har TSV i sin rapport till regeringen 1988-03-24 med treårsbudget för perioden 1989/90–1991/92 förordat att den regionala hanteringen av bil- och körkortsregistreringen bör utredas.

Utredningsuppdraget

Jag anser mot denna bakgrund att en särskild utredare bör tillkallas för att se över bilregistreringen och de särskilda problem som finns i sambandet mellan bilregistrering och vägtrafikbeskattning. Därvid bör utredaren särskilt beakta frågan om det är möjligt att nå en större överensstämmelse mellan de regionala registreringsmyndigheternas ärendemängd och tillgängliga resurser. Vidare bör utredaren undersöka effekterna av en ökad grad av kommunikation direkt från uppgiftslämnarna till en central registreringsmyndighet.

Utredaren bör också undersöka om den nuvarande regionala organisationen för bilregistrering och vägtrafikbeskattning är den lämpligaste eller om andra organisatoriska lösningar skulle vara att föredra. Därvid bör utredaren beakta att länsstyrelsernas roll i den statliga förvaltningen har föreslagits bli ändrad (prop. 1988/89:154).

I en till riksdagen nyligen avlämnad proposition om ändring i körkortslagen (prop. 1988/89:134) har jag förutskickat att jag senare i år avser att begära regeringens bemyndigande att tillkalla en särskild utredare med uppgift att göra en översyn av i första hand körkortsutbildningen. Som jag framhöll i det sammanhanget kan det finnas anledning att också se över körkortslagstiftningen i vissa andra avseenden. Frågan huruvida ansvaret som regional körkortsmyndighet bör ligga kvar hos länsstyrelserna eller flyttas till någon

annan myndighet bör lämpligen övervägas i det sammanhanget. Den som utreder bilregistret bör emellertid undersöka och redovisa vilka konsekvenser som en eventuell annan organisation för bilregistret kan få på körkortsregistret, yrkestrafikregistret och båtregistret.

De ekonomiska aspekterna av en eventuellt ändrad organisation skall särskilt belysas.

Övriga frågor

Utredaren skall beakta vad som anförts i direktiven (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning.

Beträffande frågor som berör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och anställda med statligt reglerade löner bör utredaren när arbetet påbörjas samt vidare under arbetets gång informera berörda huvudorganisationer och i förekommande fall annan berörd central arbetstagarorganisation med vilken staten har eller brukar ha avtal om löner och andra anställningsvillkor samt ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för kommunikationsdepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att utreda tidigare redovisade organisationsfrågor

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att kostnaderna skall belasta sjätte huvudtitelns anslag A2. Utredningar m m.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

Tilläggsdirektiv till utredningen (K 1989:03) om översyn av huvudmannaskapet för bilregistret m.m.

Dir. 1990:48

Beslut vid regeringssammanträde 1990-06-28

Chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Georg Andersson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att den särskilde utredaren som skall se över huvudmannaskapet för bilregistret m.m. även skall överväga om det är mest rationellt att låta ett centralt eller regionalt organ ha ansvaret som regional körkortsmyndighet.

Bakgrund

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 juni 1989 tillkallade jag en särskild utredare för att se över huvudmannaskapet för bilregistret m.m.

Verksamheterna att föra bilregistret respektive körkortsregistret har flera beröringspunkter. De problem som i de tidigare direktiven redovisats beträffande bilregistreringen har i vissa stycken sina motsvarigheter i körkortsregistreringen. Till detta kommer att länsstyrelserna har olika resurser i sin verksamhet som regionala körkortsmyndigheter vilket medför risk för en oenhetlig rättstillämpning. Vidare kommer de förändringar som beslutas om prövningen vid meddelande av körkortstillstånd efter trafiknykterhetsbrott att ställa ökade krav på länsstyrelserna. Det finns därför skäl att överväga hur stödet till och styrningen av den regionala körkortshanteringen fortsättningsvis skall ske.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall överväga om det är mest rationellt att låta ett centralt eller regionalt organ ha ansvaret som regional körkortsmyndig-

2

het. Utredaren skall lämna förslag till lämplig ansvarig myndighet. Utredaren skall samrada med kommittén (K 1989:04) för översyn av förarutbildningen och författningarna rörande körkort m.m.

Med ändring av tidigare beslut bör den särskilde utredarens uppdrag i sin helhet vara slutfört senast vid utgangen av december 1990.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar utredarens uppdrag i enlighet med det anförda.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Kommunikationsdepartementet)

BILREGISTRETS INTRESSENTER

Statsmakterna och myndigheter

Trafiksäkerhetsverket (TSV).

Enligt förordningen (1988:282) med instruktion för trafiksäkerhetsverket är TSV central förvaltningsmyndighet för frågor om säkerheten i vägtrafiken och skall särskilt svara för samordningen av trafiksäkerhetsarbetet. TSV ansvarar också för bil- och körkortsregistreringen, frågor om körkort, förarutbildning, och förarprov, frågor om trafik på väg och i terräng, frågor om fordons beskaffenhet och utrustning samt för information om bestämmelser om trafiksäkerhet. TSV får bedriva uppdrags och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt.

TSV är organiserat i fyra avdelningar - registeravdelningen, planeringsavdelningen, trafikavdelningen, och kansliavdelningen. Vidare finns en informationsenhet och en forskningsenhet. För att bistå verket i frågor som gäller samordning och planering

av trafiksäkerhetsarbetet finns ett råd - rådet för samordning och planering - med företrädare på generaldirektörsnivå för flera betydelsefulla aktörer inom trafiksäkerhetsområdet.

TSV har en regional organisation, som är uppdelad på sju distrikt. Inom distrikten finns personal för förarprov och fordonskontroll. Vidare finns inom varje distrikt en samordnare för barn och ungdomars trafiksäkerhet samt en trafikingenjör, som bl a handlägger frågor om trafikreglering och väg- och trafikmiljö.

TSV har sammantaget 663 anställda (581 årsarbetskrafter). Av dessa är 368 verksamma inom den regionala organisationen.

TSV:s materiella uppgifter med avseende på bilregistreringssystemet framgår av särskilda bestämmelser i författningar som reglerar verksamheten. Arbetet bedrivs inom registeravdelningen, som i första hand svarar för drift och förvaltning av bil-, körkorts- och yrkestrafikregistren. Registeravdelningen sysselsätter 175 årsarbetskrafter.

I registeravdelningens verksamhet ingår de uppgifter som enligt bilregisterkungörelsen (1972:599) ankommer på den centrala registreringsmyndigheten, så-

som att svara för rutiner kring registerföring av fordon och fordonsägare, försäkringsuppgifgifter, utfall av besiktningar av fordon, att administrera system med kontrollmärken, registreringsskyltar och skrotningspremier samt att i uppdragsverksamhet sammanställa och försälja uppgifter ur registret. Vidare ingår uppgifter enligt vägtrafikskatteförordningen (1988:1065), såsom att beräkna, besluta om och debitera vägtrafikskatt och att svara för redovisning, bokföring och återbetalning av erlagd skatt. Det åligger också registeravdelningen att genom samkörning med bilregistret svara för verkets uppgifter enligt förordningen (1979:785) om yrkestrafikregister, förordningen (1975:885) om utmärkning av fordon i yrkesmässig trafik och förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift.

Registeravdelningen svarar vidare för systemering och programmering av bilregistreringssystemet och för realtidstrafik, satsvisa bearbetningar och produktion i den centrala datoranläggningen. Avdelningen svarar också för utveckling och samordning inom verksamhetsområdet. Häri ingår att stödja den regionala verksamheten administrativt, teknologiskt och materiellt, genom att tillhandahålla manualer, anvisningar, utbildning, information, administrativa stödsystem, konferenser för erfarenhetsutbyte och liknande insatser.

Bland verkets övriga avdelningar är det trafikavdelningen som har uppgifter inom bilregistreringens område. Trafikavdelningen svarar för verkets uppgifter enligt fordonskungörelsen (1972:595) som rör fordons beskaffenhet och utrustning, klassificering av fordon och besiktning av fordon samt normgivning på dessa områden. Trafikavdelningens juridiska sektion utarbetar de föreskrifter som TSV beslutar inom bilregistersystemet.

För sin verksamhet i övrigt har TSV inte något intressentskap i bilregistret. Operativt utnyttjar verket registerinformation endast i samband med flygande inspektioner, som företas i den regionala verksamheten.

Riksskatteverket (RSV).

Enligt förordningarna (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen och (1988:784) med instruktion för exekutionsväsendet är RSV chefsmyndighet inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Verket är central förvaltningsmyndighet för skatter, socialavgifter, folkbokföring och val samt för verkställighet enligt utsökningsbalken och andra författningar. RSV skall vidare bl a meddela verkställighetsföreskrifter enligt särskilda bemyndiganden,

genom råd och uttalanden verka för lagenlighet och enhetlighet vid rättstillämpningen inom verksamhetsområdet samt planera och leda skatte- och avgiftskontrollen.

Skatteförvaltningen består av RSV och 24 regionala skattemyndigheter. Till varje skattemyndighet hör ett eller flera lokala skattekontor. Skattemyndigheterna är regionala förvaltningsmyndigheter för skattefrågor mm. Exekutionsväsendet består av RSV och kronofogdemyndigheterna.

Inom RSV finns elva avdelningar. Tre avdelningar bildar en skatterättslig huvudavdelning. Tre avdelningar bildar en skatteadministrativ huvudavdelning. I den skatteadministrativa huvudavdelningen ingår uppbördsavdelningen, som svarar för frågor som rör uppbörd av direkt skatt, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och vägtrafikskatt. Verksamheten bedrivs över hela riket. På lokal och regional nivå finns 24 länsskattemyndigheter, 24 kronofogdemyndigheter och 120 lokala skattekontor. Inalles finns ca 16000 anställda, varav ca 800 inom RSV. Inom vägtrafikskatteenheten finns 7 anställda.

Förvaltningsorganisationen för vägtrafikbeskattningen ser annorlunda ut än för beskattningen i övrigt. RSV är central förvaltningsmyndighet, medan läns-

styrelserna är fristående beskattningsmyndigheter. Vägtrafikskatten beslutas av TSV genom automatisk databehandling och på grundval av uppgifter i bilregistret för - som det heter - beskattningsmyndighetens räkning. Den operationella beskattningsverksamheten äger således rum utanför skatteförvaltningen.

RSV:s materiella uppgifter på vägtrafikskatteområdet regleras primärt i vägtrafikskattelagen (1988:327) och vägtrafikskatteförordningen (1988:1065).

Det ankommer på RSV att på vägtrafikskattens område
- utarbeta föreskrifter och anvisningar,
- tillhandahålla handledningar, blanketter och andra hjälpmedel,
- samordna skattekontrollen,
- godkänna kilometerräknare och följa upp deras driftsäkerhet,
- godkänna företag att utföra arbeten med kilometerräknarapparatur,
- besluta i vissa dispensärenden och att
- informera och utbilda samt anordna konferenser för erfarenhetsutbyte.

För sin operativa verksamhet utnyttjar RSV information ur bilregistersystemet i förhållandevis liten omfattning. Vid handläggningen av dispensärenden som rör befrielse från kilometerskatt och i vissa fall

fordonsskatt inhämtas uppgifter om fordonens tekniska beskaffenhet. Det förekommer att RSV begär statistikuppgifter ur bilregistret i samband med att verket överväger nya anvisningar eller förslag om ändrade regler.

Vid fyra regionala skattemyndigheter utförs skatterevisioner avseende vägtrafikskatt. Dessa skattemyndigheter inhämtar uppgifter om kilometerskattepliktiga fordon.

RSV, länsskattemyndigheter och lokala skattemyndigheter utnyttjar uppgifter ur bilregistret som underlag för inkomsttaxering och skatterevisioner.

RSV är beskattningsmyndighet för försäljningsskatt (accis). Inom verket handläggs frågor om försäljningsskatt vid beskattningsavdelningen. Skatten tas ut med ledning av uppgifter ur bilregistret om fordon, fordonsägare och fordonens status i samband med registreringen.

För indrivning av obetald vägtrafikskatt svarar kronofogdemyndigheterna. Uppgifter om obetalda skatter enligt bilregistret lämnas av trafiksäkerhetsverket på magnetband till det av RSV förda redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX). Mellan REX och bilregistret utväxlas fortlöpande magnetband

med uppgifter om indrivna respektive avkortade vägtrafikskatter.

Kronofogdemyndigheterna använder uppgifter ur bilregistret även som underlag för överväganden om utmätning. I sådana fall avser uppgifterna en persons fordonsinnehav.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är regionala registreringsmyndigheter för bilregistreringen. De är också regionala myndigheter för den yrkesmässiga trafiken och beskattningsmyndigheter för vägtrafikkskatt. Härmed intar länsstyrelserna en av huvudrollerna i bilregistersystemet. Länsstyrelserna utgör den huvudsakliga kontaktytan mot allmänheten och handlägger med mycket få undantag alla de förvaltningsärenden som förekommer inom verksamhetsområdet för bilregistrering, yrkesmässig trafik och vägtrafikbeskattning. Verksamheter som rör bilregistersystemet, körkortsregistersystemet och lämplighetsprövningen i körkortsärenden bedrivs inom allmänna enheten eller, i vissa län, rättsenheten. De senare utgör en sammanslagen allmän och juridisk enhet. I Stockholms län finns en särskild trafikenhet och i Norrbottens län en kommunikationsenhet.

Frågor som rör den yrkesmässiga trafiken hanteras i regel inom den juridiska enheten eller i förekommande fall inom rättsenheten.

Rikspolisstyrelsen (RPS) / Polisen

Polisens verksamhet och organisation regleras bl a i polislagen (1984:387), polisförordningen (1984:730) och förordningen (1988:762) med instruktion för rikspolisstyrelsen. Till uppgifterna hör att övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva trafikövervakning, spaning och utredning i fråga om brott och att fullgöra verksamhet som ankommer på polisen enligt särskilda bestämmelser. Vägtrafiklagstiftningen utgör ett innehållsrikt system med normer för enskildas beteende, administrativa normer och normer för övervakning och kontroll av efterlevnaden av dessa. Polisen intar med sin verksamhet en central roll i detta system.

RPS är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet. I uppgifterna ingår att stödja polisen med centrala polisregister, ADB, forskning och utveckling av arbetsmetoder, informationsverksamhet och utbildning.

Länsstyrelsen är högsta polisorgan i länet. Den ansvarar för och utövar tillsyn över polisverksamheten i länet. Länen är indelade i polisdistrikt. I varje polisdistrikt finns en polismyndighet som ansvarar för polisverksamheten inom distriktet. I varje län finns särskild polispersonal för trafikövervakning och därmed sammanhängande uppgifter (länstrafikgrupper). Vid 37 polismyndigheter finns särskilda trafikavdelningar.

Bilregistersystemet är på många sätt en naturlig informationskälla och ett hjälpmedel i polisens arbete. Genom de olika sökbegrepp som finns i registersystemet kontrollerar och identifierar polisen fordon och fordonsägare i trafikövervakning, vid kontroller och vid allmänt spaningsarbete.

Polisorganisationen står i kontakt med bilregistersystemet genom en dator - datorförbindelse mellan RPS:s och trafiksäkerhetsverkets ADB-system. Polisen ställer drygt fem millioner frågor till registersystemet under ett år och är därmed den största frågeställaren vid sidan av registreringsmyndigheterna. För polisens behov går registersystemet i kontinuerlig drift året runt och registeruppgifterna är tillgängliga även nattetid.

Som ett hjälpmedel för polisens arbete fungerar ock-

så systemet med kontrollmärken. Regler om kontrollmärken finns i bilregisterkungörelsen. Ett gällande kontrollmärke skall finnas anbringat på ett fordons registreringsskylt när det brukas i trafik. Märket visar att fordonet är registrerat utan avställning och besiktigat, att vägtrafikskatten är betald och att det fanns en gällande trafikförsäkring för fordonet när märket utfärdades. Finns det inte något kontrollmärke utgör detta en anledning för polismannen att genom frågor till bilregistret närmare undersöka de bakomliggande förhållandena. Utan kontrollmärkessystemet skulle polisens frågeverksamhet vara mångdubbelt större.

I en separat fil i bilregistersystemet för RPS ett register över fordon som har stöldanmälts och är efterlysta. Det registret förs genom samkörning med bilregistret.

Polismyndigheterna lämnar ut provisoriska registreringsskyltar enligt regler i bilregisterkungörelsen. Uppgifter om utlämnade skyltar registreras i bilregistret genom att polismyndigheten underrättar trafiksäkerhetsverket om utlämnandet i en terminaltransaktion. I samma transaktion vidarebefordrar polismannen i förekommande fall även fordonsägarens ansökan att utfå en duplett av den förlorade eller förstörda registreringsskylten. I den s k transaktions-

dialogen får polismannen den information ur bilregistret som behövs för kontroll vid handläggningenav ärendet. Polismyndigheterna handlade ca 9.300 sådana ärenden under 1989.

Generaltullstyrelsen (GTS) och tullmyndigheterna

Tullverkets uppgifter är att påföra och redovisa tull, skatter och avgifter, att övervaka att bestämmelser om införsel och utförsel efterlevs och att bedriva viss utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om brott mot dessa bestämmelser.

GTS utformar ramar och direktiv och svarar för prioriteringar av verksamheten. Tullverket har en omfattande regional och lokal organisation. Verkets samröre med bilregistersystemet är av flera slag. Tullverket var först att erhålla egna terminalförbindelser med bilregistret efter registreringsmyndigheterna och polisen, som hade det från början.

När registreringspliktiga fordon införs till riket svarar tullmyndigheterna för att fordonen anmäls till länsstyrelse för registrering. Uppgifterna om fordon och fordonsägare inhämtar tullmyndigheterna i samband med förtullningen. I anmälan till länsstyrelsen lämnas också upplysningar om vissa förhållan-

den som har betydelse för fordonets fortsatta status i kontrollhänseende - exempelvis om det har införts för ägarens eget bruk eller om det enligt tullagstiftningen skall anses som flyttsak. Under 1989 registrerades xxxx fordon efter anmälan från tullmyndighet. Tullmyndigheterna tar i samband med förtullning av fordon ut försäljningsskatt (bilaccis) och vissa andra pålagor, t ex skrotningsavgift enligt bilskrotningslagen (1975:343).

När det gäller utformning av rutiner och blanketter och behövliga anvisningar för tullmyndigheternas verksamhet på fordonsområdet finns ett nära samarbete mellan GTS och trafiksäkerhetsverket.

Tullverket använder uppgifter ur systemet vid utredningsarbete, spaning och som beslutsunderlag i verksamhet som syftar till att förhindra varusmuggling. Uppgifter som används är främst sådana om fordonsägare, försäkringar, chassinummer, skatteförhållanden och om fordonens beskaffenhet och utrustning.

GTS erhåller dagligen en s k datalista med uppgifter om sådana fordon som erhållit temporär tullfrihet vid förtullningen och som har överlåtits inom två år från det att de registrerades. Sådana överlåtelser bryter i regel tullfriheten.

Statens Naturvårdsverk (SNV)

SNV är central förvaltningsmyndighet för bl a frågor som rör naturvård, luftvård, buller, renhållning och avfall. SNV har samröre med bilregistret i sådant arbete som bedrivs enligt bilavgaslagen (1986:1386) och bilskrotningslagen (1975:343).

SNV skall bl a utöva tillsyn över efterlevnaden av bilavgaslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Verket får föreskriva om avsteg eller i enskilda fall medge undantag från föreskrifterna. Vid beredningen av sådana ärenden kontrolleras uppgifterna i bilregistret om årsmodell, tekniska data och andra sådana för utgången påverkande uppgifter. Den som vill bli undantagen från gällande avgasbestämmelser skall betala en miljövårdsavgift. Erläggs avgiften, så registreras detta i bilregistret. Att avgiften är erlagd är en förutsättning för att få fordonet godkänt vid registreringsbesiktning.

SNV är tillsammans med trafiksäkerhetsverket och riksskatteverket föreskrivande myndighet för verkställigheten av bilskrotningslagen och bilskrotningsförordningen (1975:348).

Försvarets materielverk (FMV)

FMV:s huvuduppgift är att förse försvarsmakten med materiel. Verket skall också följa upp hur materielen förvaras och brukas. FMV svarar även för materielanskaffning för andra statliga och kommunala myndigheter.

FMV:s samröre med bilregistersystemet gäller biluttagningen för totalförsvaret. Verket har egna register över fordon som har tagits eller kan komma att tas i anspråk för försvarsmaktens behov enligt förordningen (1978:561) om förberedelser för krigsanskaffning. FMV får veckovis uppgifter om sådana nyregistrerade fordon som enligt vissa kriterier anses lämpliga för biluttagningen samt om förändringar i fråga om tidigare rapporterade fordon.

Transportrådet (TPR)

TPR har uppgifter på trafik- och transportplaneringens område. Till uppgifterna hör bl a att utge föreskrifter och anvisningar inom ramen för yrkestrafiklagstiftningen. Dit hör också föreskrifter rörande yrkestrafikregistret. Vidare är rådet besvärsinstans i fråga om länsstyrelsernas beslut i yrkestrafikfrågor.TPR är huvudman för planering och genomföran-

de av ransonering av flytande drivmedel.

Information som rör den yrkesmässiga trafiken finns i såväl bilregistret som yrkestrafikregistret. I bilregistret förs uppgifter om fordon som brukas i yrkesmässig trafik. I yrkestrafikregistret finns uppgifter om utfärdade tillstånd enligt yrkestrafiklagstiftningen.

I anslutning till bilregistret finns ett system för drivmedelsransonering förberett. Systemet är ADB-baserat och innefattar göromål för TPR, länsstyrelserna och trafiksäkerhetsverket.

Myndigheter, företag och organisationer med göromål i bilregistersystemet (Integrerade intressenter)

Gemensamt för denna kategori intressenter är att samröret med bilregistersystemet avser funktioner som ingår i egen operativ verksamhet och försiggår i fasta, ömsesidiga rutiner.

Flera av de i föregående avsnitt nämnda myndigheterna finns också med som operativa intressenter:

- tullmyndigheterna
- skatteförvaltningen
- kronofogdemyndigheterna

- rikspolisstyrelsen och polismyndigheterna
- försvarets materielverk
- trafiksäkerhetsverket och
- länsstyrelserna

Övrig verksamhet som skall räknas hit och vars huvudmän skall ses som integrerade intressenter är

- utrikesdepartementet i fråga om diplomatfordon och diplomatskyltar,
- kommuner i fråga om kommunal parkeringsövervakning
- AB Svensk Bilprovning som är riksprovplats för motordrivna fordon och släpfordon m m,
- statens maskinprovningar i egenskap av riksprov plats för traktorer och motorredskap,
- trafikförsäkringsföreningen rörande ett system för oförsäkrade fordon,
- försäkringsbolag i fråga om fordonsförsäkringar,
- posten som betalningsförmedlare m m,
- generalagenter i fråga om registrering av nya for don,
- återförsäljare i fråga om direktregistrering av anmälningar och ansökningar,
- bilskrotningsföretag i fråga om skrotningsintyg, omhändertagna registreringsskyltar och anmälningar om avregistrering
- vissa leverantörer av tjänster i systemet.

Frågeställare

Många myndigheter, organisationer och företag använder bilregistersystemets information som underlag i ett brett spektrum av verksamheter. Utöver det informationsinhämtande som sker av de organ, som har styrande uppgifter och /eller egna göromål i verksamheten med bilregistersystemet kan följande nämnas.

- Statistiska centralbyrån inhämtar uppgifter för den nationella statistiken,
- Advokatbyråer efterfrågar uppgifter som underlag för utredningar eller för bevisning i rättegångar,
- AB Bilstatistik tar varje månad fram nyregistreringsstatistik och ger ut den årliga publikationen "Bilismen i Sverige" på underlag av löpande information från bilregistret.
- Parkeringsbolag använder uppgifter ur bilregistret för sin administration av kontrollavgifter i fall av otillåten uppställning av fordon på tomtmark.
- Finansbolag, som i stor utsträckning äger sådana fordon som har upplåtits med nyttjanderätt (leasing) utnyttjar registret för att kontrollera sina affärstransaktioner och emellanåt som underlag för riktade marknadsföringsaktiviteter.
- återförsäljare av biltillbehör utnyttjar registeruppgifter inför säljkampanjer och för att ta fram nya produkter.

- Socialförvaltningar använder uppgifter om fordonsinnehav vid beslut om socialbidrag mm.
- Marknadsunderökningsföretag inhämtar uppgifter för marknadsundersökningar om bilmärken och modeller för att beräkna målgrupper, målsättning, upplagor o s v och för att nå fordonsägare med direktreklam och liknande utskick.

RIKSSKATTEVERKET

PM
1990-03-08

SKATTEFEFÖRVALTNINGEN OCH VÄGTRAFIKBESKATTNINGEN

1. Allmänt

Bilregisterutredningen har bl a att överväga om den nuvarande regionala organisationen för bilregistrering och vägtrafikbeskatttning är den lämpligaste eller om andra organisatoriska lösningar skulle vara att föredra. Utredningens sekreterare har uttryckt önskemål om att få en närmare redovisning av utvecklingen av skatteförvaltningen under de närmaste åren och en beskrivning av ett alternativ där skatteförvaltningen tog över länsstyrelsernas verksamhet avseende bilregistrering och vägtrafikskatt. I denna PM redovisas riksskatteverkets (RSVs) principiella syn i frågan samt beskrivs hur de aktuella uppgifterna skulle kunna inordnas i skatteförvaltningens verksamhet.

2. Skatteförvaltningen idag

Skatteförvaltningen består idag av RSV, 24 länsskattemyndigheter och 120 lokala skattemyndigheter.

RSV är chefsmyndighet för skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna. Verket har fyra verksamhetsområden:
- Skatter och avgifter
- Folkbokföring
- Allmänna val
- Exekution (indrivning)

Genom föreskrifter, rekommendationer och uttalanden ska RSV verka för en enhetlig rättstillämpning. En annan uppgift är att fördela de ekonomiska resurser som ställs till förvaltningens förfogande. RSV ska vidare leda och följa upp verksamheten hos myndigheterna inom förvaltningsområdet.

Viss operativ verksamhet finns vid RSV. Det gäller främst punktskatter och sjömansskatt, där verkets beskattningsavdelning har uppgift som beskattningsmyndighet. Beskattningsavdelningen, med ca 120 anställda, är lokaliserad till Ludvika (punktskatter) och Göteborg (sjömansskatt). Verket har i övrigt sin verksamhet förlagd till Solna, där knappt 700 personer arbetar. Verkets uppgift som central förvaltningsmyndighet för vägtrafikskatt och överlastavgift sköts av vägtrafikskatteenheten som f n består av sju personer.

Länsskattemyndigheterna är regionala förvaltningsmyndigheter för frågor om skatter och socialavgifter. De är chefsmyndigheter för de lokala skattemyndigheterna i respektive län. Inom länsskattemyndigheterna finns en taxeringsenhet som leder taxeringsarbetet inom länet och vid vilken deklarationer avseende främst juridiska personer kontrolleras. Dessutom finns en revisionsenhet, som arbetar

med kvalificerade och integrerade revisioner som gäller skatter och avgifter, en mervärdeskatteenhet som ansvarar för arbetet med mervärdeskatten, en uppbördsenhet som tillsammans med de lokala skattemyndigheterna kontrollerar arbetsgivarnas inbetalningar och redovisningar av källskatter och arbetsgivaravgifter samt en besvärsenhet som för det allmännas talan i förvaltningsdomstolarna. Dataenheten har hand om datasystem och terminaler och administrativa enheten om interna administrativa frågor.

Inom länsskattemyndigheterna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västernorrlands län finns dessutom regionala revisionsenheter som svarar för viss revisionsverksamhet. En del av dessa enheters verksamhet gäller revisioner avseende vägtrafikskatt.

Länsskattemyndigheterna har sammalagt ca 4 900 årsarbetskrafter.

De lokala skattemyndigheterna är lokala förvaltningsmyndigheter ifråga om skatter och avgifter. Myndigheterna är indelade i en service- och en granskningsenhet. De större har dessutom en arbetsgivarenhet. Serviceenheten jämkar preliminär skatt, beslutar om förtida återbetalning, behandlar anståndsansökningar och omräknar skatt till följd av taxeringsändring. Granskningsenheten kontrollerar bl a löntagar- och rörelsedeklarationer. I samband med kontrollarbetet utförs också revisioner. Arbetsgivarenheten/gruppen kontrollerar arbetsgivares inbetalning och redovisning av källskatt och arbetsgivaravgifter.

Tillsammans har de 120 lokala skattemyndigheterna drygt 5 200 årsarbetskrafter.

Idag finns också ca 2 200 taxeringsnämnder, som har att besluta om inkomsttaxering och ca 350 nämnder för fastighetstaxering. Ledamöterna i nämnderna är politiskt valda, medan ordföranden utses av länsskattemyndigheten. Taxeringsnämnderna är formellt självständiga myndigheter.

3. Skatteförvaltningen i framtiden

3.1 Reformer

Skatteförvaltningen står inför stora förändringar i början 90-talet. De materiella skattereglerna ändras i stor utsträckning till följd av den stora skattereformen. Dessutom ändras reglerna om förfarandet radikalt i och med att den nuvarande taxeringslagen ersätts med en ny sådan lag samt en lag om självdeklaration och kontrolluppgifter. Taxeringsnämnderna ersätts av förtroendeorgan, skattenämnder, i skattemyndigheterna. Myndigheten skall fatta beslut med nämnd i de fall ett lekmannainflytande är värdefullt, främst vid tvistiga omprövningar. Övriga beslut ska fattas av tjänstemän. Möjlighetrna till omprövning av ett taxeringsbeslut utvidgas avsevärt. De skattskyldiga ska t ex kunna begära omprövning inom fem år från utgången av taxeringsåpret. Skatteprocessen ändras bl a genom en övergång från beloppsprocess till sakprocess. Ändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1991. (Se prop 1989/90:74.)

I propositionen om ny taxeringslag mm föreslås också att de nuvarande länsskattemyndigheterna och lokala skattmyndigheterna ersätts med en skattmyndighet i varje län. På varje ort där det nu finns en lokal skattemyndighet ska det inrättas ett lokalt skattekontor. Denna ändring föreslås också träda ikraft den 1 januari 1991.

Den 1 juli 1991 ska skatteförvaltningen, enligt ett principbeslut i riksdagen, överta ansvaret för folkbokföringen från svenska kyrkan. Ca 1 200 tjänster ska då tillföras de lokala skattemyndigheterna.

3.2 Den regionala organisationen

Bildandet av en skattemyndighet i varje län är inledningen av en stor omorganisation av den regionala och lokala skatteförvaltningen. Förslaget till ny organisation har tagits fram av RSV och redovisats för regeringen i rapporten Ny skatteorganisation (RSV Rapport 1989:1).

Den nuvarande organisationen medför att skatteförvaltningen har många kontaktytor mot främst företagen. För mindre företag är det ofta svårt att förstå hur beskattningsverksamheten fungerar. Beslut om skatter och avgifter fattas för ett och samma företag inom olika delar av den regionala och lokala förvaltningen. Möjligheten att ge en effektiv service till företagen försämras till följd av den splittrade organisationen, liksom de skattskyldigas möjligheter att ta tillvara sina intressen. Bl a dessa problem ligger bakom förslaget till ny organisation av skatteförvaltningen i länen.

De redovisade problemen har lett fram till förslaget om att verksamheten skall integreras och decentraliseras. Företagen skall få en kontaktyta för i stort sett alla sina skattefrågor. Inriktningen skall vara att verksamheten förs ut till de lokala skattekontoren.

Detta andra steg i omorganisationen av skatteförvaltningen i länen tas med början den 1 januari 1992, då den nya inre organisationen träder i kraft. Genomförandet kommer sedan med nödvändighet att ta några år, eftersom kompetens måste byggas upp på/flyttas ut till de lokal skattekontoren.

Den nya organisationen ska ha följande principiella uppbyggnad.

Länsskattechefen leder verksamheten i länet. Till sitt stöd har han ett kansli. Dessutom finns i varje län
- ett eller flera lokala skattekontor
- ett länsskattekontor
- en rättsenhet
- en adminstrativ enhet
- en ADB-enhet.

Huvuddelen av den operativa verksamheten förläggs till de lokala skattekontoren. Beskattningen av de största företagen i länet, samt vissa andra speciella skattesubjekt, sköts dock av länsskattekontoret. Rättsenheten, administrativa enheten och ADB-enheten är regionala specialist- och stödenheter.

De lokala skattekontoren ska indelas i företagssektioner och personsektioner. Till personsektionerna ska, förutom löntagarbeskattning, höra uppgifter som gäller folkbokföring, fastighetsredovisning och fastighetstaxering.

3.3 Folkbokföring

Som nämnts tidigare, ska skatteförvaltningen den 1 juli 1991 ta över folkbokföringen från svenska kyrkan. Folkbokföringen sköts f n av nästan 1 500 pastorsexpeditioner. Arbetet är helt manuellt och tar i anspråk ca 2 000 årsarbetskrafter. När skatteförvaltningen tar över folkbokföringen, kommer verksamheten att datoriseras. Ca 1 200 årsarbetskrafter ska tillföras skatteförvaltningen för uppgiften. Personal som inom svenska kyrkan arbetar med folkbokföringsuppgifter kommer att ha företräde till dessa tjänster.

4. Ansvaret för beskattningsverksamhet

Den svenska grundlagen utgår från att beskattning och skattekontroll är ett så betydande ingrepp för den enskilde eller ett företag att alla föreskrifter om skatt skall beslutas av riksdagen. Detta brukar uttryckas som att beskattningen tillhör det obligatoriska lagområdet.

Synen på beskattningens och skattekontrollens stora betydelse för den enskilde måste självfallet återspeglas i den administration som skall ombesörja det konkreta beskattningsarbetet. Idag förekommer det i undantagsfall att myndighet utanför skatteförvaltningen är beskattningsmyndighet. Det gäller ifråga om arvsskatt, som påförs av tingsrätt, stämpelskatt vid fastighetsförvärv, som också påförs av tingsrätt samt ifråga om vägtrafikskatt, där länsstyrelserna är besakttningsmyndigheter. Enligt RSVs mening kan det ifrågasättas om det överhuvud taget är lämpligt att beskattningsverksamhet sker utanför skatteförvaltningen. Att t ex skatterevision utförs av personal utanför skatteförvaltningen är enligt RSVs uppfattning mycket tveksamt.

På vägtrafikbeskattningens område kan den nuvarande ordningen knappast anses fungera tillfredsställande. Den materiella styrningen av vägtrafikbeskattningen är givetvis svår att upprätthålla. Vidare kan RSV inte påverka resursinsatsen på området. Den betydande harmonisering som har gjorts av förfarandereglerna för vägtrafikskatt med motsvarande regler för annan beskattning, skulle givetvisleda till bättre likformighet om den tillämpades inom samma organisatoriska ram. Författningstekniska komplikationer inträder emellanåt mellan det regelsystem, ofta reglerat i regeringsförfattningar, som gäller för fordonsregistrering mm, och den skattelagstiftning som tillhör det obligatoriska lagområdet.

RSVs grundinställning är således att även vägtrafikbeskattningen bör ombesörjas av skatteförvaltningen, om inte mycket starka skäl kan anföras mot detta. Ett sådant skäl skulle kunna vara att en sådan ordning skulle bli ineffektiv och ge betydande administrativa merkostnader.

5. Vägtrafikbeskattningen inom skatteförvaltningen

Om skatteförvaltningen skulle överta beskattnings-myndighetsfunktionen för vägtrafikskatt, är det - bl a mot bakgrund av den utveckling av skatteadministrationen som redovisats ovan - ganska självklart att verksamheten skulle förläggas till de lokala skattekontoren. Man skulle således få minst 120 ställen istället för 24 vid vilka skattebeslut skulle kunna fattas. (Att det blir minst 120 ställen beror på att de nuvarande lokala skattemyndigheterna i storstäderna kan förväntas bli uppdelade i flera kontor.)

Nästa fråga är då, om man kan skilja på beslut i bilregisterärenden och beslut som gäller vägtrafikskatt. Detta torde av flera väl kända skäl inte vara lämpligt. Således bör de lokala skattekontoren också bli lokala registreringsmyndigheter.

Den nu beskrivna ordningen skulle från medborgarnas sida innebära den klara fördelen att man på 120 orter - istället för 24 - skulle kunna komma i direktkontakt med registrerings- och beskattningsmyndigheten. Servicen gentemot medborgarna skulle därmed avsevärt förbättras.

Verksamhet av det aktuella slaget kan inte anses främmande för ett lokalt skattekontor. Man har redan fastighets-redovisning och får om drygt ett år folkbokföringen. Bilregistrering och vägtrafikbeskattning passar väl in i den verksamhet som kommer att bedrivas på en personsektion inom ett lokalt skattekontor.

TSV är idag central registreringsmyndighet. Om man skulle fullfölja den skisserade tanken skulle denna funktion övertas av RSV. Däremot finns det ingen anledning att överväga om RSV också skulle överta själva registerhållningen eller den övriga verksamhet som bedrivs av TSVs registeravdelning. Det sagda skulle emellertid innebära att TSVs registeravdelning skulle bli utan myndighetsuppgifter och på ett mer fullständigt och korrekt sätt bli uppdragstagare inom registerhållnings-området, mot sjöfatsverket ifråga om båtregistret, mot RSV ifråga om bilregistret, mot länsstyrelserna ifråga om körkortsregistret, mot andra intressenter som polisen, ASB, bilbranschen m fl. TSVs registeravdelning skulle då kunna jämföras med t ex DAFA AB. Om registeravdelningen i detta perspektiv skulle tillhöra TSV, vara självständigt bolag eller drivas i annan form, skulle få övervägas särskilt. Flera alternativ till lösning skulle finnas. För RSVs del kan bara konstateras att registeravdelningen skulle ombesörja samma uppgifter beträffande registerhållning och skatteuppbörd som man gör idag, men på uppdrag istället för enligt författningsåläggande. En sådan ordning torde främja utvecklingen mot en ännu större kostnadseffektivitet och rationalitet i verksamheten.

Som framgått tidigare, är skatteförvaltningen inne i en omfattande förändringsprocess. Det torde därför inte vara praktiskt möjligt för de lokala skattekontoren att överta verksamheten förrän år 1993. Skulle det av något skäl vara lämpligt att förvaltningen övertog uppgifterna tidigare, torde detta få ske genom att verksamheten övertas på länsnivå,

för att senare föras ut på lokal nivå.

Behovet av ADB utbyggnad torde vara mycket begränsat. Skatteförvaltningen har redan idag dataförbindelse med bilregistret.

Bedömning av kostnadskonsekvenser vid val av alternativa regionala huvudmän för bil- och körkortsregistren

1 Avgränsningar

Ett flertal pågående utredningar behandlar frågor som berör verksamheten vid TSVs distriktsorganisation.

Utredningen Körkort 2000 ser bl a över förarutbildningen och därmed sammmanhängande frågor samt vissa frågor om körkortsbehörigheten och återkallelser av körkort.

RRV har i en revisionsrapport "Den statliga fordonskontrollen" föreslagit att AB Svensk Bilprovning regelmässigt skall utföra alla former av teknisk fordonskontroll, d v s även kontrollen på väg.

Enligt riksdagens beslut i enlighet med propositionen om en "Ny regional statlig förvaltning" kommer ansvaret för samordningen av det regionala trafiksäkerhetsarbetet att överföras från TSVs regionala organisation till respektive länsstyrelse den 1 juli 1991. Våra beräkningar tar hänsyn till den nu beslutade samordningen.

2 Givna förutsättningar

Utgångsläget för kostnadsjämförelsen är ett nollalternativ med nu gällande ansvars- och uppgiftsfördelning mellan länsstyrelsen och TSVs distrikt. Detta skall jämföras med ett TSV-alternativ, vilket innebär att TSV i samtliga län bygger upp en egen länsorganisation som från länsstyrelsen tar över uppgifter rörande körkort, bilregister, vägtrafikbeskattning och yrkestrafik samt allmänna ombudsfunktionen i körkortsfrågor. Uppgiften att samordna det regionala trafiksäkerhetsarbetet ligger i båda alternativen på länsstyrelsen.

Nollalternativet utgår från att de rationaliseringar och effektiviseringar av verksamheten som nu är möjliga har vidtagits.

3 Nollalternativet

3.1 TSVs regionala organisation

Nollalternativet innebär att TSVs sju distrikt med lokalkontor kvarstår och att nuvarande verksamhet i distrikten fortgår, dvs främst förarprov, fordonskontroll och trafikmiljöfrågor. Större delen av nuvarande arbete med samordning av det regionala trafiksäkerhetsarbetet har förts till länsstyrelsen. Tjänsterna som handläggare av barn och ungdomsfrågor, 8 st, dras in.

Distriktens resurser, ca 360 årsarbetskrafter, är fördelade enligt följande:

- förarprov inkl tillsyn	64 %
- fordonskontroll inkl remisser	16 %
- trafikmiljöfrågor	3 %
- arbetsledning/administration	10 %
(- samordning tom 91-06-30	6 %)

Personalkostnaderna uppgår till ca 75 miljoner kronor per år.

3.2 Länsstyrelserna

Nollalternativet innebär att länsstyrelsen har kvar det regionala ansvaret för frågor rörande yrkestrafik, bil och körkortsregistrering, vägtrafikbeskattning samt sådana körkortsfrågor som i övrigt handläggs inom länsstyrelsen. I dagens läge har länsstyrelserna olika organisatoriska lösningar för dessa funktioner. De ingår i rättsenheterna eller allmänna enheterna antingen som separata funktioner eller som en s k trafikenhet med särskild chef. Antalet tjänstemän vid länsstyrelsen som arbetar i dessa funktioner uppgår till ca 520.

Som allmänna ombud i körkortsfrågor (AO) är förordnade särskilda tjänstemän hos länsstyrelsen, företrädesvis med juridisk utbildning. Den verksamhet som AO svarar för motsvarar ca 35 årsarbetskrafter fördelat på 75 personer. Härtill kommer kanslipersonal motsvarande ca 50 årsarbetskrafter. Flera AO arbetar dessutom som handläggare på körkortsenheterna, några är ansvariga för körkortsfrågorna. Övriga AO har huvudsakligen andra uppgifter inom länsadministrationen. Många AO-ärenden kräver handläggning av kvalificerad jurist. I flera län är därför chefen för allmänna enheten ett av de allmänna ombuden.

Länsstyrelsernas resurser för de olika trafikfunktionerna fördelar sig i stort enligt följande:

- yrkesmässig trafik	5%	(arbetsledning ingår i resp verksamhet)
- bilregister	40%	
- vägtrafikskatt	15%	
- körkort, körkortsärenden	25%	
- information	15%	

Härtill kommer allmänna ombudsfunktionen med ca 85 årsarbetskrafter totalt.

Personalkostnaderna uppgår till ca 120 miljoner kronor per år.(Källa: TSVs AF 1990 + AO + yrkestrafik.)

Samtliga länsstyrelser förbereder nu genomförandet av reformen med en ny regional statlig förvaltning bl a genom att se över såväl verksamhet som organisation. I drygt 3/4 av länen är en samordning av bil- och körkortsfrågor, vägtrafikskatt och i flera fall också yrkestrafikfrågor i en "trafikenhet" under gemensam ledning genomförd eller planerad.

4 TSV-alternativet

Enligt de skisser till en framtida regional organisation som TSV redovisat kommer verkets regionala organisation att länsindelas. I stället för sju distrikt skapas 24 självständiga länsenheter, samtliga med nuvarande uppgifter exklusive ansvar för samordning.

TSVs länsorganisation övertar från länsstyrelserna verksamheterna yrkestrafik, bil- och körkortsregistrering, vägtrafikskatt samt de körkortsfrågor som i övrigt handläggs inom länsstyrelsen.

De allmänna ombuden för körkortsfrågor skall ingå i länskontorens organisation.

Förutom nuvarande sju distriktskontor kommer 17 av de nuvarande lokalkontoren (stationskontoren) att ingå i den nya organisationen. Alla - utom lokalkontoret i Eskilstuna - är redan i dag lokaliserade till residensstäder.

TSV förutser följande förändringar i den regionala organisationen:

- 24 nya tjänster som länschefer inrättas
- 7 tjänster som distriktschef dras in
- 10 tjänster som assistenter/kontorister vid lokalkontor dras in
- 8 tjänster som barn- och ungdomskonsulenter dras in.

Från länsstyrelserna förutser TSV inledningsvis att all personal (motsv antal årsarbetskrafter) som handlägger bilregisterfrågor, körkortsfrågor, vägtrafikskattefrågor och yrkestrafikfrågor liksom AO-funktionen förs över till TSVs länskontor.

Den skisserade länsorganisationen beräknas komma att omfatta drygt 1 000 årsarbetskrafter, vilket innebär att de nya länskontoren får ca 40 tjänster var, förutom Stockholm, Göteborg och Malmö som får resp 80, 60 och 60 tjänster.

4.1 Personalkostnader

Enligt TSVs verksamhetsplan 1990/91 utgör arbetsledning och administration ca 10 % av de nuvarande TSV-distriktens kostnader. Detta innebär att det för ett länskontor med ca 40 tjänster skulle krävas ca 4 årsarbetskrafter för dessa uppgifter, vilket förenklat innefattar länschef + 3 assistenter. Totalt finns f n 77 assistenter för administrativa uppgifter i TSVs regionala organisation. TSV bedömer att 10 av dessa kan dras in i samband med den föreslagna omorganisationen, vilket innebär att varje region, centralt och lokalt, skulle få totalt ca 2,8 assistenttjänster för administrativa arbetsuppgifter.

TSV-alternativet medför följande kostnadskonsekvenser (tkr):

+ 24 tjänster som länschef (25 000)	+7 200-
- 7 tjänster som distriktschef (25 000)	-2 100-
- 10 " " assistent (11 000)	-1 320-
	+3 780-
+ lkp 41,6 %	+1 572-
Summa ökade personalkostnader i det av TSV redovisade alternativet	+5 352-

I kostnadsberäkningarna förutsätts vidare att

- 8 tjänster som barn- och ungdomshandläggare dras in i båda alternativen och att

- ingen ökning sker av antalet trafikingenjörer, f n 7 st, vilka enligt förslaget skall betjäna flera län.

För länsstyrelsernas del kommer TSV-alternativet att medföra minskade kostnader för administration inklusive ledning. Enligt en uppskattning gjord av länsstyrelsernas organisationsnämnd utgör kostnaderna för administrationen vid en länsstyrelse högst 10 % av lönekostnaden inklusive lkp.

Enligt TSVs registeravdelnings beräkning av länsstyrelsernas lönekostnader uppgick dessa för bil- och körkortsfunktionerna inklusive vägtrafikskatt till ca 95 miljoner kronor budgetåret 1989/90. Härtill kommer ca 25 miljoner kronor för AO- och yrkestrafikfunktionerna. Detta skulle innebära att de administrativa kostnaderna vid länsstyrelserna skulle kunna minska med ca 12 miljoner kronor per år, motsvarande ca 46 årsarbetskrafter. Fördelat på län innebär detta ca 2 årsarbetskrafter på ett normallän.

Frågan är dock om inte 10 %, åtminstone vad avser bilregistret, är en för hög andel av den administrativa servicen. Genom att TSVs registeravdelning svarar för infor-

mationssystemet för bil- och körkortsregistrering svarar den också för en stor del av den service som normalt skulle åvila länsstyrelsen. TSV liksom riksskatteverket svarar även för kurser och konferenser etc. Det är vidare osäkert i vilken utsträckning besparingarna kan infrias eftersom de berör ett flertal administrativa funktioner. Enligt vår bedömning kommer högst ca 6 miljoner kronor att kunna inbesparas vid länsstyrelserna avseende administrativ service.

Enligt TSVs bedömning skulle 2,5 årsarbetskrafter per län för administrativ service vara tillräckligt för såväl TSVs nuvarande verksamhet som den verksamhet som överförs från länsstyrelsen. Det kan dock ifrågasättas om den av TSV föreslagna indragningen av tio administrativa tjänster i nuvarande regionala organisation går att genomföra samtidigt som organisationen tillförs 550 årsarbetskrafter. Årskostnaden på 1,8 miljoner kronor kommer enligt vår bedömning att kvarstå i den nya organisationen.

Det skisserade förslaget innebär vidare att de nya länskontoren skall tillföras AO-funktionen. Varje kontor måste alltså tillföras kvalificerad juridisk kompetens. Som tidigare nämnts är funktionen i dag fördelad på flera personer med olika organisatorisk placering inom länsstyrelsen. De AO som handlägger de kvalificerade ärendena är mestadels jurister.

Det kan därför enligt statskontorets mening bli svårt att inom den skisserade organisation tillgodose funktionen med kompetent personal de första åren efter en omorganisation. Sannolikt kommer AO-funktionen under de första åren att kräva ett resurstillskott motsvarande ca 10 årsarbetskrafter.

Vissa tekniska stödfunktioner till bil- och körkortsverksamheten samt vägtrafikbeskattningen i form av kopiatorutrustning, anknytning till länsstyrelsernas datasystem mm upphör, och TSV får finna nya tekniska lösningar.

Byte av huvudman förorsakar såväl före som efter en förändring under viss tid ökade, ej kalkylerbara personalkostnader på grund av större personalomsättning, dubbelbesättning av vissa funktioner, rekrytering, upplärning etc.

<u>Sammanfattningsvis innebär TSV-alternativet följande förändringar av kostnadsbilden:</u>

- Ökade lönekostnader per år + 9 milj kr

- Minskade adm kostnader vid länsstyrelserna - 6 milj kr

- Att föra över AO-funktionen till TSV medför vissa komplikationer och svårberäknade merkostnader.

- En överflyttning av verksamheten från länsstyrelsen till TSV kommer att innebära större personalomsättning, dubbelbesättning av tjänster mm under en övergångstid.

Tidsperspektivet för bedömningen är högst fem år. Förändringar av verksamhetens innehåll och rationaliseringar kommer sannolikt att relativt snart förändra personalkostnadsbilden.

4.2 Lokalkostnader

Bil- och körkortshandläggningen samt arbetet med vägtrafikbeskattningen sker som regel i lokaler som delas med länsstyrelsernas övriga verksamhet. Endast i tre län sker dessa verksamheter i lokaler i andra byggnader.

Länsstyrelserna måste överväga sina behov av lokaler när de tillförs nya uppgifter i samband med genomförandet av beslutet om samordnad regional förvaltning. Det måste bedömas som sannolikt att ett genomförande av TSV-alternativet i flertalet län medför en flyttning av bil- och körkortsverksamheten till andra lokaler.

En ny myndighet bör, för att kunna fungera på avsett sätt redan från början, hållas samman lokalmässigt. Det skulle till nöds gå att ha enheten för förarprov och fordonskontroll lokalmässigt skild från övrig verksamhet medan den nya länsledningen med bl a länschef, trafikingenjör och administration måste finnas där huvuddelen av verksamheten bedrivs. Detta innebär krav på ytterligare lokaler i anslutning till den nuvarande bil- och körkortsverksamheten.

Vår bedömning är att flyttning av bil- och körkortsverksamheten inklusive vägtrafikbeskattningen från länsstyrelsens lokaler kommer att krävas i flertalet län.

Årskostnaderna för lokaler förutsätts bli desamma i båda alternativen eftersom personalstyrkan blir i stort oförändrad. En undersökning av lokalkostnaderna visar att kostnaderna per anställd i de tre län som har separata byggnader för verksamheten uppgår till ca 35 000 kronor per år. Denna kostnad är identisk med den lokalkostnad TSV har för sin regionala verksamhet.

Byte av lokaler i 20 län innebär att flyttningskostnader bör beräknas för minst 500 länsstyrelsetjänstemän. Det är inte sannolikt att nya lokaler kan anordnas i anslutning till TSVs nuvarande distrikts- eller lokalkontor. Några kostnader för flyttning av TSV-personal har inte beräknats.

Uppgifter om verkliga flyttningskostnader har inhämtats från de länsstyrelser som flyttat bil- och körkortsverksamheten till separata byggnader, nämligen Stockholms län, Hallands län och Västernorrlands län. Kostnader för datorinstallation m m har lämnats av TSVs registeravdelning. Kostnaderna avser år 1990. Från och med den 1 januari 1991 utgår mervärdeskatt på flyttningstjänster.

Flyttningskostnad för 20 arbetsplatser fördelas enligt följande:

Flyttningskostnad	40 000	kronor
Ombyggnad, expedition m m	110 000	"
Datorinstallationskostnad	50 000	"
Sa	200 000	"

Summa flyttningskostnad per arbetsplats ca 12 500 kronor inklusive mervärdeskatt.

Sammanfattningsvis innebär TSV-alternativet följande:

- Flyttningskostnad för länsstyrelsepersonal ca 6,25 miljoner kronor.

- Härtill kommer sannolikt kostnader för flyttning av TSVs regionala verksamhet i flera residensstäder. Ca 200 av TSVs tjänstemän är fn stationerade i residensstäder.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]