



Grönt, gult eller rött ljus?

Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning
för körkortsfrågor





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM
2014-10-22
ERT DATUM
2013-08-22

DIARIENR
2013/184-5
ER BETECKNING
N2013/3851/TE
N2010/6083/TE

Regeringen
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera den förändrade ansvarsfördelningen för körkortsfrågor

Regeringen gav den 22 augusti 2013 Statskontoret i uppdrag att analysera Transportstyrelsens hantering av körkortsärenden och utvärdera överföringen av verksamheten från länsstyrelserna. I uppdraget har även ingått att lyfta fram lärdomar som kan dras från den förändrade ansvarsfördelningen inför liknande förändringar inom staten.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Grönt, gult eller rött ljus. Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor* (2014:25).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Wockelberg Hedlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Johan Wockelberg Hedlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Genomförandet av uppdraget	11
1.3	Disposition	14
2	Transportstyrelsens uppdrag, verksamhet och organisering	17
2.1	Reformerad myndighetsorganisation 2009	17
2.2	Regeringens styrning av Transportstyrelsen	18
2.3	Transportstyrelsens organisering och styrning	22
2.4	Körkortsavdelningens verksamhet	23
3	Körkortsreformens genomförande	27
3.1	Utredningar som föregick reformen	27
3.2	Regeringens underlag inför beslutet om reformen	28
3.3	Regeringens mål och ekonomiska förutsättningar för körkortsreformen	31
3.4	Länsstyrelsernas avvecklingsarbete	34
4	Körkortsverksamhetens utveckling och organisering efter körkortsreformen	37
4.1	Förberedelsearbetet inför överföringen av körkortsverksamheten	37
4.2	Stora problem vid uppstarten av verksamheten	39
4.3	Förklaringar till de olika problemen	44
4.4	Beslut om att prioritera viss verksamhet	48
4.5	Antalet beslutade tillståndsärenden har inte påverkats	48
4.6	Antal beslutade ingripandeärenden har påverkats kraftigt	49
4.7	Åtgärder för att komma tillrätta med problemen	57
4.8	Kontroll över balanserna under hösten 2013	62
5	Effekterna av körkortsreformen	65
5.1	Målen med körkortsreformen	65
5.2	Kostnaderna har ökat	65
5.3	Något kortare handläggningstider för tillståndsärenden	74
5.4	Bättre förutsättningar för kvalitetsutveckling	78
5.5	Servicen till allmänheten har byggts ut	84
5.6	Samverkan med myndigheter på regional nivå har minskat	88

6	Statskontorets slutsatser och förslag	91
6.1	Utvärdering av körkortsreformens måluppfyllelse	91
6.2	Brister i reformen och lärdomar inför framtiden	96
6.3	Transportstyrelsen bör kunna effektivisera sin verksamhet	103
6.4	Statskontorets förslag	104
	Referenser	107

Bilagor

1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	111
2	Sammanfattning av utredningar om en förändrad ansvarsfördelning för körkortsadministrationen 1995–2007	115
3	Metod för att neutraliser pris- och verksamhetsförändringar vid en jämförelse av kostnaderna för körkortsadministrationen	121

Sammanfattning

Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över ansvaret för handläggningen av körkortsärenden från länsstyrelserna. Verksamheten består huvudsakligen av att utfärda körkorts- och handledartillstånd och att fatta beslut om att återkalla körkort. Under ett år fattar Transportstyrelsen ungefär 600 000 beslut i körkortsärenden. År 2013 kostade den överförda verksamheten 270 miljoner kronor.

Det övergripande syftet med organisationsförändringen var att samla all tillståndsverksamhet inom transportområdet hos Transportstyrelsen. Regeringen formulerade också mål om att reformen skulle leda till att kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska, att handläggningstiderna skulle bli kortare och att förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning skulle förbättras.

Statskontoret har på uppdrag av regeringen utvärderat körkortsreformen. I uppdraget har det ingått att dra lärdomar inför liknande organisationsförändringar inom staten.

Målen med körkortsreformen har delvis uppnåtts

Statskontorets utvärdering visar att:

- Målet om att kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska med drygt 50 miljoner kronor per år har inte uppnåtts. De faktiska kostnaderna för den överförda verksamheten har ökat med ca 55 miljoner kronor. Tas hänsyn till prisutveckling och verksamhetsförändringar har kostnaderna ökat med 17 miljoner kronor.
- Målet om kortare handläggningstider har delvis uppnåtts i och med att Transportstyrelsen numera handlägger och fattar automatiska beslut om många handledar- och körkortstillstånd inom ett fåtal dagar.
- Förutsättningarna för att utveckla körkortsverksamhetens kvalitet har förbättrats. Därmed har reformens mål om att skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning uppnåtts.
- Allmänhetens möjligheter att kommunicera med ansvarig körkortsmyndighet har förbättrats. Målet om att alla medborgare ska ha möjlighet att komma i kontakt med Transportstyrelsen i körkortsärenden har uppnåtts.
- Förutsättningarna för samverkan med regionala myndigheter har förbättrats i och med att ärendehandläggningen inte längre är regionalt

organiserad. Däremot har förutsättningarna för samverkan förbättrats på nationell och internationell nivå.

Lärdomar av körkortsreformens genomförande

Körkortsreformen innebar att en omfattande ärendehandläggning fördes över från 21 länsstyrelser till en relativt nybildad myndighet. Samtidigt gick den tidigare pappersbaserade handläggningen över till en digitaliserad och delvis automatiserad handläggning. Statskontorets utvärdering visar dock att reformen inte föregicks av en tillräcklig analys av hur dessa utmaningar såg ut och hur de skulle kunna lösas. Detta fick som konsekvens att Transportstyrelsens körkortsorganisation inledningsvis saknade tillräcklig handläggningsskapacitet och att det tog lång tid att avsluta de ärenden som länsstyrelserna hade påbörjat.

Verksamhet som ska omorganiseras bör analyseras ordentligt

Den viktigaste lärdomen av körkortsreformen är att en verksamhet som ska omorganiseras behöver föregås av en ordentlig analys. Körkortsreformen visar tydligt att det kan få allvarliga konsekvenser att inte analysera av hur förutsättningarna för en organisationsförändring ser ut och vilka förberedelser som krävs för att reformarbetet ska lyckas. Reformen har hittills kostat drygt 200 miljoner kronor. En betydande del av dessa kostnader hade kunnat undvikas om reformen varit bättre förberedd.

Inledningsvis kunde Transportstyrelsen inte leva upp till lagkraven på hur en myndighets ärendehandläggning ska gå till. Transportstyrelsen har också fått kritik från JO för handläggningsfel som ombudsmannen har bedömt är svåra att ursäkta och som är anmärkningsvärda ur rättssäkerhetssynpunkt.

Först under 2013 hade Transportstyrelsen fullt ut hanterat de höga ärendebalanser som uppstod i samband med uppstarten av körkortsverksamheten. Problemen med att starta upp en fungerande ärendehandläggning har drabbat enskilda och haft en negativ inverkan på trafiksäkerhetsarbetet. En konsekvens av reformen är att drygt 11 000 färre körkort har återkallats, främst på grund av att handläggningen påbörjades för sent eller på grund av att indikationer på att en återkallelse kan behöva göras har lagts ad acta.

Pröva förutsättningarna att genomföra en digitalisering noga

Den utmaning det innebar att utveckla en fungerande digital och delvis automatiserad ärendehandläggning underskattades. Det administrativa stödssystemet som myndigheten tog fram för körkortsverksamheten var underdimensionerat, arbetade långsamt och hade inte testats fullt ut. Inledningsvis var det vanligt med driftstopp och i flera år fanns det en risk för att systemet skulle sluta fungera. Sammantaget har detta inneburit stora problem för ärendehandläggningen.

Möjligheten att effektivisera verksamheten genom ny teknik överskattades dessutom. Antagandet om att Transportstyrelsen skulle kunna halvera antalet handläggare visade sig inte stämma. Myndigheten använde lika många årsarbetskrafter i den övertagna verksamheten 2013 som länsstyrelserna gjorde innan reformen.

Gör en riskanalys inför större organisatoriska reformer

Inför liknade omorganisationer bör regeringen se till att det görs en analys av riskerna för att den ansvariga myndigheten under reformarbetet inte ska kunna leva upp till lagkraven på ärendehandläggning vad gäller kvalitet, rättssäkerhet och handläggningskapacitet. Regeringen kan använda riskanalysen som ett underlag för att väga de eventuella problem en reformprocess innebär mot de fördelar som reformen förväntas leda till. En väl genomförd riskanalys ger dessutom regeringen framförhållning att hantera problem som kan uppstå under genomförandet.

Ett exempel på en fråga som regeringen hade behövt bättre framförhållning för att lösa var hur överföringen av de öppna ärendena organiserades. Transportstyrelsen och länsstyrelserna kunde inte enas om hur de rättsliga förutsättningarna såg ut för att stegvis överlämna ärendehandläggningen. Transportstyrelsen fick nu ta över 9,5 miljoner dokument och 135 000 öppna ärenden över en natt. Ärendena behövde dessutom föras över till det nya digitala ärendehanteringssystemet innan Transportstyrelsen kunde fortsätta handläggningen. Detta bidrog starkt till de problem som Transportstyrelsen fick med höga ärendebalanser och långa handläggningstider.

Regeringen bör följa hur kostnaderna för körkortsadministrationen utvecklas

Statskontoret bedömer att det finns förutsättningar för att minska kostnaderna för körkortsverksamheten på sikt. Körkortsavdelningen har främst inriktat sitt strategiska arbete mot att hantera de problem som uppstod i samband med uppstarten av verksamheten. Även under 2013 pågick insatser för att arbeta av de ärendebalanser som uppstod i samband med övertagandet. Nu bör det finnas möjlighet att utnyttja de stordriftsfördelar som reformen innebär för att nå en lägre kostnadsnivå. För att säkerställa att Transportstyrelsen tar tillvara på körkortsreformens möjligheter till en mer kostnadseffektiv körkortsadministration föreslår Statskontoret

- att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa hur kostnaderna för körkortsverksamheten utvecklas och vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att effektivisera verksamheten.

Regeringen bör se över Transportstyrelsens mandat att fatta automatiska beslut

JO har ifrågasatt om Transportstyrelsen har en rättslig grund för att fatta automatiska beslut i körkortsärenden. Statskontoret föreslår

- att regeringen prövar frågan om den rättsliga regleringen bör ändras vad gäller Transportstyrelsens mandat att fatta automatiska beslut i den omfattning som myndigheten gör för närvarande.
- att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka för- och nackdelar det finns med att ändra regleringen så att även fler typer av körkortsärenden kan beslutas automatiskt.

1 Inledning

Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009 som en del av en omfattande myndighetsreform på transportområdet. Ett år senare övertog myndigheten länsstyrelsernas uppgifter för körkort och yrkestrafik. Det innebar att Transportstyrelsen fick ansvar för handläggning och beslut i ärenden enligt körkortslagen (1998:488). Dessa ärenden rör bland annat körkortsingripanden och bedömningar av personers lämplighet som körkortsinnehavare och handledare vid övningskörning.

Under den första tiden efter reformen uppstod en rad olika problem i körkortsverksamheten. Stora ärendebalanser byggdes upp hos Transportstyrelsen och myndigheten har haft problem med långa handläggningstider och bristande tillgänglighet gentemot allmänheten. Transportstyrelsen har också fått kritik för sin handläggning från både Riksdagens ombudsmän (JO) och Justitiekanslern (JK).

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Den 22 augusti 2013 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att analysera Transportstyrelsens hantering av körkortsärenden och att utvärdera överföringen av verksamheten från länsstyrelserna. I uppdraget ingick att lyfta fram lärdomar från den förändrade ansvarsfördelningen inför liknande och framtida förändringar inom staten.

Regeringen motiverade uppdraget med att man såg ett behov av att utvärdera i vilken mån syftet med förändringen hade uppfyllts och att undanröja eventuella hinder för att det skulle uppfyllas. Vidare angav regeringen att det är angeläget att tillvarata de lärdomar som kan dras från den förändrade ansvarsfördelningen inför framtida förändringar i staten.

Statskontoret skulle redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2014. Vi bifogar det i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Genomförandet av uppdraget

Statskontorets uppdrag består av två huvuduppgifter. För det första ska vi utvärdera i vilken mån Transportstyrelsen har uppfyllt de mål som regeringen satte upp för reformen gällande effektivitet, service och regional samverkan. För det andra ska vi analysera hur reformen förbereddes och genomfördes för att se vilka lärdomar som går att dra av detta. I detta avsnitt

beskriver vi hur vi har arbetat med dessa två delar separat, även om mycket av det material vi sammanställt och många av de intervjuer vi genomfört givetvis varit till nytta i uppdragets båda delar.

I arbetet med att beskriva reformens bakgrund och dess genomförande har vi gått igenom utredningsdirektiv, utredningsbetänkanden, propositioner och minnesanteckningar från det arbete som bedrevs för att föra över länsstyrelsernas verksamhet till Transportstyrelsen. Vi har i detta arbete intervjuat tjänstemän på Näringsdepartementet och Socialdepartementet (enheten för statlig förvaltning), den särskilde utredaren som ansvarade för Transportstyrelseutredning (nuvarande generaldirektör vid Transportstyrelsen), ansvarig beställare och projektledare för övertagandeprojektet vid Transportstyrelsen. Vi har dessutom träffat länsrådet vid länsstyrelsen i Västernorrland som företrädde länsstyrelserna i den process som föregick Transportstyrelsens övertagande av körkortsverksamheten.

För att utvärdera hur väl reformens mål har uppfyllts beskriver vi i rapporten hur verksamheten tidigare bedrevs vid länsstyrelserna och hur den idag bedrivs vid Transportstyrelsen. Vi kan därmed se förändringar i arbetssätt och analysera dessa förändringars betydelse. Vi gör också en statistisk jämförelse av bland annat verksamheternas kostnader och utfall.

Underlaget till beskrivningarna av länsstyrelsernas och Transportstyrelsens verksamhet är dels intervjuer och dels skriftligt material. Vi har intervjuat chefer och handläggare i den nuvarande linjeorganisationen. De flesta av dessa har också arbetat med körkortsfrågor i länsstyrelsernas regi och har därmed kunnat lämna uppgifter om denna verksamhet. Vi har även gått igenom årsredovisningar, regelverk, verksamhetsplaner internrevisionsrapporter, JO- och JK-beslut samt rapporteringar till regeringen.

1.2.1 Metod för att mäta reformens utfall

För att kunna utvärdera om de mål som sattes upp för körkortsreformen har uppnåtts har vi samlat in, sammanställt och analyserat statistik från länsstyrelserna och Transportstyrelsen. Det finns begränsningar i tillgången på statistik. Detta gör det svårt att fullt ut analysera Transportstyrelsens nuvarande körkortsverksamhet liksom att göra jämförelser av verksamheten före och efter körkortsreformen. Vi har strävat efter att klargöra och beakta skillnader i förutsättningar och redovisningar som råder över tid när vi gör jämförelser mellan länsstyrelsernas och Transportstyrelsens verksamhet.

För att utvärdera mål om ökad enhetlighet och bättre förutsättningar för att utveckla verksamhetens kvalitet har vi analyserat körkortsverksamhetens organisering, styrning och kvalitetssäkring. Vi har även tagit fram tidsserier över hur vanligt det är att ett beslut i ett körkortsärende överprövas och ändras i efterhand av domstol.

Vi beskriver dessutom hur allmänhetens kontakter med ansvarig körkortsmyndighet har utvecklats. För att visa detta redovisar vi statistik över handläggningstider, kundtjänstens svarstider och Transportstyrelsens uppföljning av hur nöjda de som vänder sig till myndigheten är med hur deras ärende hanteras.

När vi undersöker om kostnaderna för körkortsverksamheten har minskat använder vi oss av tre olika mått. Först redovisar vi hur den totala kostnaden har utvecklats för den verksamhet som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna. Därefter gör vi en analys baserad på styckkostnaden för att fatta beslut i körkortsärende. I denna analys väger vi in att kostnaden för statlig verksamhet ökar över tid och att volym och sammansättning av beslutade körkortsärenden har förändrats. Avslutningsvis redovisar vi även hur antalet årsarbetskrafter i den reformerade körkortsverksamheten har utvecklats över tid.

I rapporten använder vi olika tidsperspektiv när vi redovisar statistik. När vi beskriver verksamhetens utveckling utan att direkt relatera denna till reformens målsättning, presenterar vi tidsserier över flera år. När vi utvärderar utfallet av reformen och dess mål jämför vi 2008 med 2013. Skälet till att vi använder 2008 och inte 2009 som jämförelseår är att under det senare året så påverkades verksamheten hos länsstyrelserna av överlämnings- och omställningsarbetet. Vi jämför utfallet med just 2013 eftersom det var då Transportstyrelsen skulle ha uppnått reformens ekonomiska mål.

1.2.2 Metod för att dra lärdomar inför framtida liknande reformer

För att kunna dra lärdomar av hur körkortsreformen genomfördes inför liknade organisationsförändringar inom staten har vi lyft fram olika problem som uppstod i samband med att körkortsadministrationen överfördes till Transportstyrelsen. Därefter har vi analyserat varför problemen uppstod och vad som hade kunnat göras för att processen skulle fungera bättre. I våra rekommendationer inför framtida liknande organisationsförändringar har vi dels vägt in vilka konsekvenser olika brister i förberedelsearbetet har fått, dels vad regeringen angivit i den förvaltningspolitiska propositionen, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, om hur statliga organisations- och strukturförändringar bör genomföras för att vara effektiva och väl fungerande.¹

Enligt regeringen är genomförandet av en reform avgörande både för reformens utfall och för dess kostnader. För att förändringen ska kunna ske på ett korrekt och ändamålsenligt sätt ska syfte och motiv vara tydligt uttalat. Det beslutsunderlag som tas fram inför en reform måste, enligt regeringen, innehålla en grundläggande analys med motivet till ombildning, nybildning eller

¹ Prop. 2009/10:175.

avveckling. Analysen är viktig, inte minst eftersom medarbetares produktivitet, motivation och allmänna välbefinnande ofta påverkas negativt när verksamheten avvecklas.

1.2.3 Bemanning och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Johan Wockelberg Hedlund (projektledare) och Hannes Jacobsson.

En intern referensgrupp med personer från Statskontoret har kvalitetssäkrat projektet. Dessutom har två externa referenspersoner varit knutna till projektet. Den ena är Lars Bergfalk, tidigare chef för Vägtrafikinspektionen och internrevisor på Transportstyrelsen. Den andra är Niklas Marklund, enhetschef för verksamhetsstöd vid länsstyrelsen i Västernorrland. Transportstyrelsen har faktagranskat och lämnat synpunkter på kapitel 1–5 i denna rapport.

1.3 Disposition

Vi beskriver Transportstyrelsens uppdrag, verksamhet och organisering i kapitel 2. Där beskriver vi också regeringens styrning av myndigheten och myndighetens ekonomiska villkor. Kapitlet innehåller också en översiktlig beskrivning av den nuvarande körkortsverksamheten samt de vanligaste ärendena som körkortsavdelningen har att hantera.

I kapitel 3 beskriver vi hur körkortsreformen genomfördes. Kapitlet redogör för de utredningar som föregick reformen samt regeringens slutliga beslutsunderlag. Här beskriver vi också länsstyrelsernas avvecklingsarbete. Utifrån kapitlet ska det gå att bedöma om det förberedelsearbete som gjordes inför regeringens beslut om att genomföra reformen var tillräckligt för att möjliggöra en väl fungerande omorganisering av körkortsadministrationen.

Vi beskriver Transportstyrelsens förberedelsearbete inför övertagandet i kapitel 4. Här analyserar vi även de problem som följde på övertagandet, förklaringar till dessa samt Transportstyrelsens arbete med att komma till rätta med problemen. Syftet med redovisningen är att ge underlag för våra slutsatser om vilka generella lärdomar det går dra av körkortsreformens genomförande inför liknade omorganisationer i staten.

Kapitel 5 utgör grunden för vår utvärdering av om målen för körkortsreformen har uppnåtts. I kapitlet analyserar vi utvecklingen av kostnader, handläggningstider och allmänhetens möjligheter att komma i kontakt med ansvarig körkortsmyndighet. Vi analyserar också hur organiseringen av körkortsverksamheten har utvecklats utifrån Transportstyrelsens förmåga att utveckla och säkerställa kvaliteten i ärendehandläggningen och att samverka med andra aktörer i körkortsrelaterade frågor.

I kapitel 6 återfinns Statskontorets slutsatser om i vilken utsträckning målen för reformen har uppnåtts samt vilka lärdomar som vi anser att det går att

dra av det sätt på vilket reformen har genomförts. I kapitlet redovisas också Statskontorets förslag.

1.3.1 Begreppsanvändning

I rapporten har vi klassificerat de olika ärendetyperna som Transportstyrelsen hanterar sedan myndigheten övertagit körkortsverksamheten från länsstyrelserna. Den övergripande indelningen som vi gör är att särskilja *skattefinansierade* och *avgiftsfinansierade* ärenden. Skattefinansierade ärenden utgörs huvudsakligen av *ingripandeärenden*, där myndigheten utreder en föräres lämplighet att fortsätta att inneha ett körkort och *medicinska villkor* förenade med ett körkortsinnehav. De avgiftsfinansierade ärendena benämner vi ibland som *tillståndsärenden* eftersom de framförallt handlar om att ta ställning till om en person ska få ett handledar- eller ett körkortstillstånd.

Transportstyrelsen refererar ibland till alla ärenden de tog över från länsstyrelserna som tillståndsärenden (dvs. både skattefinansierade och avgiftsfinansierade ärenden). Vi har i rapporten dock undvikit denna användning av begreppet.

2 Transportstyrelsens uppdrag, verksamhet och organisering

Transportstyrelsens huvuduppgifter är att svara för regelgivning, tillståndsprövning och tillsyn inom transportområdet. I uppdraget ingår bland annat att ansvara för frågor om kompetenskrav och behörigheter, svara för vägtrafikregistret samt se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.²

2.1 Reformerad myndighetsorganisation 2009

När Transportstyrelsen inrättades den 1 januari 2009 förändrades den statliga myndighetsstrukturen på transportområdet. Tidigare utgick myndighetsorganisationen från de fyra trafikslagen flyg, järnväg, sjöfart och vägtrafik. Den nuvarande myndighetsstrukturen är huvudsakligen oberoende av trafikslag och utgår från olika myndighetsuppgifter:

- Transportstyrelsen utformar regler och kontrollerar hur de följs, ger tillstånd (körkort och certifikat), registrerar ägarbyten samt sköter trängsel-skatt och fordonsskatt. Myndigheten har ungefär 1 750 medarbetare fördelade på 13 olika orter.
- Trafikverket ansvarar för långsiktig planering av transportsystemet för alla trafikslag samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Myndigheten ansvarar även för kunskapsprov och körprov för körkort. Trafikverket har cirka 6 500 anställda.
- Trafikanalys granskar beslutsunderlag, utvärderar åtgärder och ansvarar för statistik. Myndigheten har drygt 30 medarbetare.
- Statens väg- och transportforskningsinstitut är ett oberoende forskningsinstitut inom transportsektorn med omkring 200 medarbetare.

Vid sidan av dessa fyra myndigheter ansvarar Luftfartsverket för flygledning och säkerheten i svenskt luftrum medan Sjöfartsverket ansvarar för säkerhet och framkomlighet till sjöss. Sjöfartsverket ansvarar även för byggande, drift och underhåll av sjöfartens infrastruktur.

² Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen.

2.1.1 Samlat ansvar för normering, tillståndsgivning och tillsyn

Transportstyrelsen tog över Järnvägsstyrelsens och Luftfartsstyrelsens verksamhet, delar av Sjöfartsverkets och Vägverkets verksamheter samt ett mindre antal uppgifter från Banverket, Tullverket och Boverket. Den 1 januari 2010 tog myndigheten över ansvaret för att handlägga körkorts- och yrkestrafikärenden från länsstyrelserna.

I propositionen, *Transportstyrelsen och dess verksamhet* angavs flera motiv till att inrätta Transportstyrelsen som trafikslagsövergripande myndighet. Ett av dessa var att garantera en oberoende, tillförlitlig och effektiv tillsyn för alla trafikslag. Ett annat var att dagens transporter och resor ofta sker med flera olika trafikslag, varför det i möjligaste mån bör eftersträvas likformighet och likabehandling även i normgivningen mellan trafikslagen. Förutsättningarna för att uppnå dessa mål ansågs öka i en samlad verksamhet. Genom att samla verksamheten i en myndighet förväntades rättstillämpningen bli mer enhetlig mellan olika trafikslag. Dessutom skulle administrationskostnaderna kunna minska om verksamheten från flera myndigheter samlades i en större organisation.³

2.2 Regeringens styrning av Transportstyrelsen

Handläggningen av körkortsärenden utgår från körkortslagen och körkortsförordningen.⁴ Regeringen styr huvudsakligen Transportstyrelsen genom myndighetens instruktion och regleringsbrev. I regleringsbrevet anges bland annat att myndigheten ska utveckla sina insatser för tillståndsgivning för att främja en effektiv konkurrens på berörda marknader.⁵ Någon särskild reglering eller uttalad styrning av körkortsverksamheten finns inte, vare sig i myndighetens instruktion eller i regleringsbrevet.

Vid sidan av regeringens formella styrning finns det en rutin för informell styrning och informationsutbyte. En gång varje år genomför företrädare för regeringen en myndighetsdialog med Transportstyrelsens ledning. Av Transportstyrelsens regleringsbrev framgår det att myndigheten ska redovisa underlag för tertialdialoger vid tre tillfällen per år. Generaldirektören träffar dessutom normalt tjänstemän vid Näringsdepartementet en gång per månad för att utbyta information om aktuella frågor.

2.2.1 Transportpolitiska mål och principer styr verksamheten

Inriktningen på Transportstyrelsens verksamhet styrs genom att det i instruktionen anges att myndigheten ska verka för att de transportpolitiska

³ Prop. 2008/09:31.

⁴ Förordningsnummer (1998:980).

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Transportstyrelsen inom utgiftsområde 22 Kommunikationer, ändringsbeslut 2013-04-18.

målen uppnås. Målen används som utgångspunkt för Transportstyrelsens interna planering och styrning liksom för återrapporteringen av verksamhetens resultat.

Det övergripande transportpolitiska målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Dessutom finns det ett funktionsmål för tillgänglighet och ett hänsynsmål för säkerhet, miljö och hälsa. Till målen finns ett antal preciseringar och etappmål knutna. För att underlätta avvägningar mellan olika transportpolitiska mål har regeringen beslutat om ett antal transportpolitiska principer. Dessa ligger och till grund för Transportstyrelsens verksamhetsplanering. I sammandrag innebär principerna att

- kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur transporten ska utföras
- beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former
- samverkan inom och mellan trafikslag ska främjas
- konkurrens mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas
- trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.

2.2.2 Ekonomisk styrning

Riksdagen beslutade den 2 december 2010 om nya finansieringsprinciper för Transportstyrelsens verksamhet.⁶ Dessa innebär att verksamheten i huvudsak ska finansieras på ett enhetligt sätt oberoende av trafikslag. Dessutom ska fördelningen mellan avgiftsfinansiering och skattefinansiering ske enligt enhetliga principer för hela verksamheten.

Transportstyrelsens verksamhet finansieras via ett ramanslag som uppgår till 2 miljarder kronor under 2014.⁷ Tre fjärdedelar av anslaget (1,5 miljarder kronor) avser avgiftsfinansierad verksamhet och en fjärdedel av anslaget (500 miljoner kronor) avser skattefinansierad verksamhet.

Villkor för avgiftsfinansierad verksamhet

Inom körkortsverksamheten tar Transportstyrelsen ut avgifter för att utfärda och tillverka körkort. Transportstyrelsen beslutar om avgifternas storlek. Myndigheten disponerar dock inte över avgifterna utan de förs över till statsbudgeten.

⁶ Prop. 2010/11:30, bet. 2010/11:TU6, rskr. 2010/11:58 och 2010/11:59

⁷ Utgiftsområde 22, anslag 1:12. Transportstyrelsen förfogar även över anslag som avser finansiering av trängselskatt i Stockholm (anslag 1:11) respektive Göteborg (anslag 1:14).

Regeringen beslutar om budget för avgiftsfinansierad offentligrättslig verksamhet uppdelad på de fyra trafikslagen.⁸ Körkortsverksamheten ryms inom budgeten för registerhållning, tillsyn, tillstånd med mera inom vägtrafikområdet, som totalt uppgår till 1,5 miljarder kronor 2014. Budgeten för den avgiftsfinansierade körkortsverksamheten preciseras inte ytterligare i regleringsbrevet. Avgifterna ska dock tas ut enligt självkostnadsprincipen, det vill säga de avgifter som myndigheten tar ut ska motsvara kostnaderna för verksamheten.

Villkor för den skattefinansierade verksamheten

Anslagsposten för skattefinansierad verksamhet får användas till verksamhet som inte finansieras med avgifter, andra anslag eller övriga intäkter.⁹ Regeringen preciserar inte närmare hur Transportstyrelsen ska använda anslagsposten. Det är alltså myndigheten som avgör vilka resurser man ska avsätta för de olika verksamheter som är anslagsfinansierade inom de fyra trafikslagen.

Till den anslagsfinansierade körkortsverksamheten hör myndighetsutövning i form av att ta ställning till om en person är fortsatt lämplig att inneha ett körkort eller om särskilda villkor (exempelvis att bära glasögon) ska vara förenade med rätten till ett körkort.

Villkor för uppdragsverksamhet

I regleringsbrevet anger regeringen en budget för uppdragsverksamheten, det vill säga avgiftsbelagd verksamhet där myndigheten disponerar intäkterna. Budgeten är uppdelad på de fyra trafikslagen. Transportstyrelsen bedriver inte någon omfattande uppdragsverksamhet inom körkortsverksamheten.

Transportstyrelsen styr i hög utsträckning resurstilldelningen till körkortsverksamheten

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Transportstyrelsen har stora möjligheter att styra över vilka resurser som ska avsättas till körkortsverksamheten. Det är myndigheten, och inte regeringen, som avgör hur körkortsverksamhetens resursbehov ska prioriteras i förhållande till myndighetens övriga verksamhet.

2.2.3 Regeringens återrapporteringskrav

Transportstyrelsen ska redovisa sin verksamhet enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Av myndighetens regleringsbrev framgår det att myndighetens resultatredovisning ska delas in i områdena regelgivning, tillsyn, tillståndsprövning och registerhållning.

⁸ De medel som är avsatta för avgiftsfinansierad verksamhet får användas för sådana förvaltningsutgifter som täcks av avgifter som redovisas brutto på statens budget.

⁹ Regleringsbrevet för 2014.

Redovisningen görs vidare uppdelat på de fyra trafikslagen. Det innebär att körkortsverksamheten redovisas i årsredovisningen under rubriken *Tillstånd och annan ärendehantering* tillsammans med annan verksamhet inom vägtrafikområdet.

I regleringsbrevet anger regeringen att inriktningen för redovisningen ska vara att så långt det är möjligt redovisa i vilken utsträckning myndighetens prestationer har bidragit till att uppfylla de transportpolitiska målen.

I regleringsbreven för budgetåren 2011–2013 hade Transportstyrelsen i uppdrag att göra en särskild redovisning av körkortsverksamheten till regeringen. Myndigheten skulle bland annat redovisa och analysera handläggningstider för olika slag av ärenden.

2.2.4 Transportstyrelsens återrapportering

Transportstyrelsens redovisning av resultatet av körkortsverksamheten har blivit mer omfattande över tid i myndighetens årsredovisning. Från och med 2012, när verksamheten blev en egen avdelning, redovisas verksamhetens utveckling i ett eget avsnitt. Tidigare beskrevs den som en del av trafikregistret.

För att redovisa hur resultatet har utvecklats över tid använder myndigheten nyckeltal för ett urval representativa ärenden inom körkortsverksamheten. I årsredovisningen för 2013 redovisas uppgifter om antalet handlagda ärenden, den genomsnittliga handläggningstiden, styckkostnaden för vissa beslut samt automatiseringsgraden för tillståndsärenden. Transportstyrelsen redovisar kundtjänstens prestationer i form av antal anrop, besvarandegrad och medelväntetid.

De särskilda återrapporteringar som myndigheten tidigare presenterade innehöll avsevärt mer information om körkortsverksamheten än vad årsredovisningarna gör. I rapporterna innehöll den deskriptiva statistiken över handläggningstiderna bland annat spridningsmått och handläggningstider inklusive samt exklusive delgivningstider. I rapporterna beskrevs också myndighetens utvecklingsarbete, potentiella risker och åtgärdsprogram.

Transportstyrelsens finansiella redovisning av körkortsverksamheten

Det framgår inte av Transportstyrelsens årsredovisning vad körkortsverksamheten kostar. I enlighet med regeringens direktiv är redovisningen strukturerad så att körkortsverksamhetens kostnader utgör en del av kostnaderna inom vägtrafikområdet.

Huvuddelen av de avgifter som tas ut för tillståndsprövning inom vägtrafikområdet utgörs av körkortsverksamhetens avgifter. I årsredovisningen för 2013 framgår att det samlade avgiftsresultatet för tillståndsprövningen inom vägtrafikområdet var negativt, det vill säga intäkterna från avgifterna var

lägre än Transportstyrelsens kostnader. Underskottet uppgick till 7 miljoner kronor under året, vilket gav en kostnadstäckningsgrad på 96 procent.

2.3 Transportstyrelsens organisering och styrning

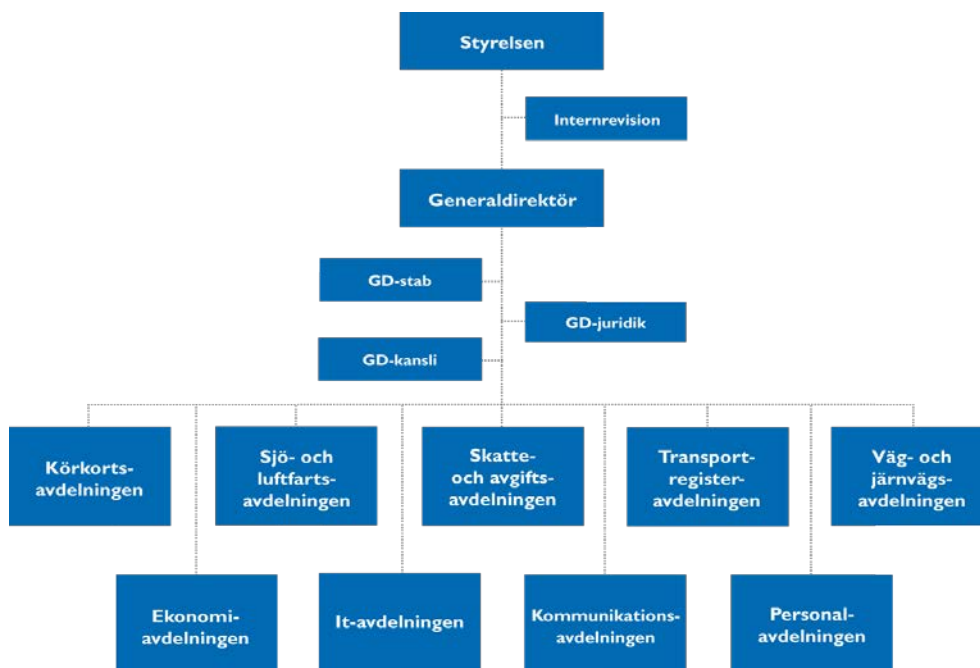
Transportstyrelsen leds av en styrelse. Styrelsen ansvarar inför regeringen för myndighetens verksamhet och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Vidare ansvarar styrelsen för att verksamheten redovisas på ett rättvisande sätt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁰

Styrelsen fattar bland annat beslut om myndighetens organisation direkt under generaldirektören, myndighetens verksamhetsplan och årsredovisning. Generaldirektören ansvarar inför styrelsen och ska sköta verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar.

2.3.1 Transportstyrelsens organisation

Transportstyrelsens verksamhet är indelad i nio olika avdelningar. En av dessa är körkortsavdelningen som är den avdelning som har flest antal anställda. Transportstyrelsens organisation framgår av figur 1.

Figur 1 Organisationsschema för Transportstyrelsen.



Källa: Transportstyrelsen.

¹⁰ Transportstyrelsen 2012, Arbetsordning – styrelsens beslut om arbetsordning för Transportstyrelsen. Arbetsordningen följer regeringens föreskrifter i myndighetsförordningen (2007:515).

2.3.2 Transportstyrelsen styr med mål och resultatuppföljning

Transportstyrelsen har mål- och resultatstyrning som styrfilosofi. Detta definieras som att myndigheten

- Anger mål för en verksamhet
- Tar fram resultatinformation systematiskt
- Analyserar och bedömer resultatet mot uppställda mål.

Styr- och ledningsprocessen består av en långsiktig strategisk styrprocess, med tidshorisonten 5–10 år, och en årlig verksamhetsplaneringsprocess, med tidshorisonten 1–3 år.

Verksamhetsplaneringen sker i dialog mellan generaldirektören och de olika avdelningarna. Utifrån myndighetens mål, omvärldsbevakning och resultatuppföljning görs en bedömning av vilka ekonomiska resurser avdelningarna ska få förfoga över under det kommande året. I verksamhetsplanen anges också vilka mål avdelningen förväntas uppnå under det kommande året.

Vid sidan av processen med verksamhetsplaneringen sker även en löpande uppföljning av mål, verksamhet, budget, arbetssätt, metoder etc. I den löpande uppföljningen ingår en månadsvis budgetuppföljning samt en verksamhetsuppföljning i form av en resultatdialog mellan generaldirektören och avdelningscheferna tre gånger per år.¹¹

2.4 Körkortsavdelningens verksamhet

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur den körkortsverksamhet som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna är organiserad. Organisation och hur den har utvecklats sedan 2010 beskriver vi mer utförligt i kapitel 4.

2.4.1 Organisation

Totalt arbetar motsvarande 400 årsarbetskrafter på Transportstyrelsens körkortsavdelning. Verksamheten är organiserad i fyra enheter som i sin tur är indelade i sektioner.

Kundtjänstenheten tar mot inkommande samtal, ansökningar och andra inkommande handlingar. Enklare ärenden handläggs av autohandläggaren, som kundtjänsten ansvarar för, eller av medarbetarna på enheten. Enheten slussar vidare mer komplicerade ärenden till körkortsavdelningens två utredningsenheter. Enheten för verksamhetsutveckling arbetar med uppföljning, verksamhetsutveckling och styrning.

Kundtjänsten och enheten för verksamhetsutveckling är placerade i Örebro. De två utredningsenheterna bedriver verksamhet på sex olika orter i landet.

¹¹ Transportstyrelsens styr- och ledningsprocess 2010-12-1. Dnr TSG 2010-866.

Våren 2014 beslutade Transportstyrelsen att körkortsverksamheten i Norrköping ska föras över till andra orter för att effektivisera verksamheten.

2.4.2 Körkortsavdelningens ärendeprocesser

Ungefär hälften av körkortsverksamheten utgörs av avgiftsfinansierad verksamhet som består i att handlägga tillståndsärenden. Resterande verksamhet finansieras via skatter och består huvudsakligen i att pröva om det finns skäl att dra in ett körkort.

2.4.3 Handläggning av tillståndsärenden

Handläggningen av tillståndsärenden handlar huvudsakligen om att ta ställning till om en person ska få tillstånd att ta körkort eller att vara handledare. En stor del av dessa ärenden är enkla att avgöra och handläggs automatiskt. Totalt handlades 540 000 tillståndsärenden 2013, varav hälften helt automatiskt.

Vi redovisar nedan översiktligt hur Transportstyrelsen har utformat handläggningsprocessen för tillståndsärenden. Som exempel använder vi processen för att handlägga körkortstillstånd. Ansökan om handledarbevis hanteras i princip på motsvarande sätt. Tillsammans utgör dessa ärendeslag ungefär 90 procent av myndighetens tillståndsbeslut under ett år.

Beslut om körkortstillstånd

Vägen till ett körkort börjar med en ansökan hos Transportstyrelsen om att få ett körkortstillstånd. I ansökan ingår att göra en hälsodeklaration och en synundersökning. Målet är att allt fler ska ansöka via Körkortsportalen eftersom detta underlättar myndighetens hantering; det går ofta att undvika ofullständiga ansökningar.¹² För att myndigheten ska påbörja handläggningen måste den sökande ha betalat ansökningsavgiften.

Transportstyrelsen kontrollerar om den sökande uppfyller kraven för att få ett tillstånd.¹³ Denna kontroll görs automatiskt genom registerkontroller. Upptäcker myndigheten inga hinder utfärdas ett tillstånd automatiskt. Om det finns något hinder eller någon tveksamhet så går ansökan vidare till manuell hantering. Kundtjänst tar hand om enklare ärenden. I mer komplicerade fall går ärendet vidare till en utredningsenhet. Det kan till exempel ske när brottsbelastade personer ansöker om körkortstillstånd och en utreda-

¹² Körkortsportalen är en internsida där information om körkortsfrågor och en rad e-tjänster samlats. Sidan är ett samarbete mellan Transportstyrelsen och Trafikverket.

¹³ I det ingår att undersöka om det finns några formella hinder, exempelvis ålder och medborgarskap, mot att utfärda ett tillstånd. Myndigheten undersöker också om det finns några personliga omständigheter, såsom missbruksproblem, som gör att de inte ska utfärda ett tillstånd. För att kontrollera detta gör myndigheten bland annat sökningar i brotts- och trafikregistret. Vidare gör de en bedömning av om det finns några medicinska skäl att inte utfärda ett körkortstillstånd. Myndigheten baserar bedömningen på de uppgifter som den sökande lämnat.

re kan behöva granska domar och ta kontakt med frivårdsmyndigheter för att bedöma den personliga lämpligheten hos den sökande.

Ett beslut om körkortstillstånd kan innehålla vissa villkor, exempelvis att föraren ska bära glasögon eller regelbundet lämna in medicinska intyg.

För att få ett körkort krävs att de sökande klarar ett praktiskt och ett teoretiskt prov. Det är Trafikverket som ansvarar för att utföra proven. Transportstyrelsen beslutar om provens utformning och är också den myndighet som utfärdar körkort. Denna verksamhet svarade Vägverket för tidigare.

2.4.4 Handläggning av ingripandeärenden

Den skattefinansierade verksamheten utgörs huvudsakligen av så kallade ingripandeärenden där myndigheten tar ställning till om det finns skäl att ta ifrån en person rätten att köra ett fordon. I vissa fall ska Transportstyrelsen besluta om en tid, så kallad spärrtid, inom vilken ett nytt körkort inte får utfärdas. Istället för att återkalla ett körkort kan Transportstyrelsen i vissa fall utfärda en varning eller besluta om att villkora körkortet med alkoholås. Möjligheten till alkoholås infördes permanent 2012, men förekom tidigare som testverksamhet.

Transportstyrelsen kan besluta om att återkalla körkort av följande anledningar:¹⁴

1. Rattfylleri, grovt rattfylleri eller grov vårdslöshet i trafik.
2. Smitning från en trafikolycka.
3. Flera trafikförseelser, till exempel mindre hastighetsöverträdelser.
4. Brott mot väsentlig trafikregel, exempelvis fortkörning eller rödljuskörning.
5. Opålitlighet ur nykterhetssynpunkt, till exempel om polisen omhändertagit en person för berusning vid ett antal tillfällen.
6. Ett allvarligt brott som inte behöver vara ett trafikbrott eller ha samband med bilkörning, till exempel grov misshandel eller narkotikabrott.
7. Sjukdom som innebär att de medicinska krav som ställs för att få ha körkort inte uppfylls.
8. Läkrintyg eller ett bevis om godkänt förarprov lämnas inte till Transportstyrelsen, trots att myndigheten kräver det.
9. Körkortet är utfärdat på felaktiga grunder.

Myndigheten skiljer på ingripandeärenden där polis omhändertar körkortet direkt och ingripandeärenden där körkort inte omhändertagits direkt. Under

¹⁴ Körkortsportalen.

2013 fattade Transportstyrelsen 30 000 respektive 18 000 beslut i sådana ärenden. Under 2013 återkallades totalt 40 000 körkort.

Till den skattefinansierade verksamheten hör också handläggning av medicinska villkor, där Transportstyrelsen granskar körkortsinnehavarens medicinska lämplighet att inneha körkort. Enligt Transportstyrelsen finns i dag cirka 75 000 körkort med medicinska villkor. Myndigheten tar årligen emot cirka 30 000 läkarintyg för att bedöma körkortsinnehavares medicinska lämplighet.

Handläggning av ingripandeärenden

Körkort som omhändertas direkt av polis blir ett prioriterat ärende som Transportstyrelsen ska handlägga skyndsamt. Övriga ärenden hanteras genom att kundtjänstenheten går igenom inkommande underrättelser och ordnar dem i olika köer. Syftet med att granska underrättelser är att sortera ärendena och påbörja ett nytt ingripandeärende eller konstatera att informationen i underrättelsen inte ska motivera någon åtgärd.

Handläggarna vid utredningsenheterna kontrollerar om alla relevanta handlingar finns i ärendet, eller om det behövs kompletterande information. De kan behöva ta kontakt med exempelvis polis eller någon av Transportstyrelsens anlitade läkare. Det är också vanligt att den som är föremål för en utredning får möjlighet att yttra sig i ärendet. Utredaren fattar själv beslut om körkortet ska återkallas och vilken spärrtid som i så fall ska gälla. I denna bedömning finns en omfattande praxis att ta hänsyn till. En handläggare kan arbeta parallellt med flera hundra ärenden, eftersom mycket av handläggningstiden går åt till att invänta ny information i ärendet.

2.4.5 Nya arbetsformer men samma bedömningar

De personer som vi intervjuat, såväl handläggare som chefer, menar att den utredningsinsats som krävs i ett körkortsärende i grunden är den detsamma som före reformen. Däremot har arbetsformerna förändrats.

- All handläggning av ärenden sker numera digitalt i ett gemensamt ärendehanteringssystem. Tidigare arbetade handläggarna med ärenden i pappersform. Alla dokument och tjänsteanteckningar som hörde till ett ärende fanns samlade i en mapp.
- Beslutsformen har ändrats. Vid länsstyrelserna redogjorde handläggaren för utredningsärendet för en kollega eller en chef som fattade beslut i ärendet. I dag gäller enmansbeslut som regel, även om nyanställda får stöd i beslutsfattandet.
- Under länsstyrelsetiden handlades ett ärende i det län där personen var folkbokförd. I dag finns det ingen geografisk koppling mellan var ett ärende handläggs och var körkortet är utfärdat. Detta innebär att handläggarna har kontakt med polis, socialtjänst och domstolar över hela landet.

3 Körkortsreformens genomförande

I Statskontorets uppdrag ingår att utvärdera överföringen av körkortsverksamheten till Transportstyrelsen. I detta kapitel redovisar vi inledningsvis det utredningsarbete som låg till grund för reformen, det vill säga det kunskapsunderlag som låg till grund för regeringens beslut om reformen. Därefter redovisar vi de mål och ekonomiska villkor som regeringen angav för centraliseringen av körkortsadministrationen. Avslutningsvis redovisar vi kostnaderna för länsstyrelsernas avvecklingsarbete.

3.1 Utredningar som föregick reformen

Olika utredningar hade tagit upp frågan om en centralisering under lång tid, men ingen av dessa utredningar hade till uppgift att ta ställning till om ansvarsfördelningen borde förändras. Utredningarna har främst analyserat i vilken utsträckning en centralisering av hela eller delar av körkortsadministrationen kunde leda till en effektivare verksamhet. Parallellt med detta gjordes analyser som visade att körkortsadministrationen också kunde effektiviseras om länsstyrelserna fortsatte att ansvara för verksamheten.

Våren 2000 avslutades en utredning där effektivitetsfrågan inte stod i centrum. Bakgrunden var att körkortsingripanden i vissa fall bedömdes ha fått – eller ofta uppfattades ha fått – en strafflik prägel.¹⁵ Frågan ströks från dagordningen i och med att Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) senare under 2000 kom fram till att körkortslagens bestämmelser om återkallelse inte står i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning.¹⁶ Under 2014 har frågan aktualiserats på nytt genom att ett ärende om dubbelbestraffning har fått prövningstillstånd i HFD. Enligt domstolen kommer de att fatta ett beslut i ärendet tidigast under senhösten 2014.

En mer utförlig beskrivning av de utredningar som behandlade körkortsadministrationens organisering under perioden 1995–2007 finns i bilaga 2.

¹⁵ Utredningen om körkortsingripanden bedömde att det svenska systemet inte är helt förenligt med Europakonventionen och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. I det svenska systemet behandlas vissa trafiköverträdelser först i en straffrättslig process, som kan leda till böter eller fängelsestraff, och senare prövas frågan om körkortsåterkallelse i en separat process. I de båda konventionerna finns förbud mot att lagföra och straffa en person flera gånger för en och samma sak. Tidigare hade Lagrådet gjort samma bedömning. Utredningen prövade förutsättningarna för att föra över delar av körkortsadministrationen till den straffrättsliga processen för att på så sätt undvika att dubbelbestraffning uppstod (SOU 2000:26).

¹⁶ RÅ 2000 ref. 65.

3.2 Regeringens underlag inför beslutet om reformen

Det som slutligen kom att avgöra frågan om länsstyrelsernas ansvar för körkortsärenden var att regeringen fattade beslut om en förändrad myndighetsstruktur inom det transportpolitiska området. Sommaren 2007 tillsattes en utredning med uppgift att förbereda och genomföra bildandet av Transportstyrelsen. Att körkortsreformen var en del av en större myndighetsreform påverkade hur reformen kom att genomföras. I utredningen behandlas frågan om ändrad ansvarsfördelning av körkortshandläggningen översiktligt.

I februari 2008 föreslog Transportstyrelseutredningen i sitt delbetänkande (SOU 2008:9) att länsstyrelsernas uppgifter inom körkortsområdet skulle tas över av Transportstyrelsen från och med den 1 januari 2010, det vill säga ett år efter det att den nya myndigheten hade bildats. Utredningen motiverade förslaget med att utgångspunkten för att bilda Transportstyrelsen var att verksamheten ska omfatta all norm- och tillståndsgivning för de fyra trafikslagen och att det saknades skäl för att frångå detta för den verksamhet som länsstyrelserna ansvarade för på körkortsområdet.

Enligt utredningen fanns det dock fler dimensioner i frågan om den framtida organiseringen av körkortsadministrationen eftersom en överföring innebar att en central myndighet skulle ta över ansvaret från 21 regionala myndigheter. Därmed behövdes även frågor om möjlig effektivisering och behovet av regional verksamhet analyseras.

3.2.1 Underlaget för bedömningen av effektiviseringspotential

Transportstyrelseutredningen gav Vägverket (trafikregisteravdelningen) i uppdrag att bedöma effekterna av att koncentrera länsstyrelsernas verksamhet med körkort och yrkestrafik. Vägverket kom fram till att antalet årsarbetskrafter på körkortsområdet skulle kunna reduceras från knappt 270 årsarbetskrafter till drygt 70 årsarbetskrafter. Besparingen på ungefär 200 årsarbetskrafter kunde uppnås inom tre år efter det att nya verktyg hade introducerats och stordriftsfördelar hade utnyttjats fullt ut. Vidare krävdes författningsändringar på flera områden för att uppnå full effektivitetseffekt. Initialt skulle stora resurser gå åt till att etablera nya processer för ärendehantering och beslut.

Den promemoria som beskriver effektiviseringspotentialen är mycket kortfattad. Den utgörs av totalt nio sidor, varav hälften är bilagor. Vägverkets beräkning av resursbehovet vid en centralisering bygger på en bedömning av hur stor del av den årliga ärendemängden som borde gå att hantera automatiskt och hur stora resurser som borde krävas för att hantera den återstående ärendemängden manuellt. Det framgår inte hur Vägverket gick tillväga för att göra dessa bedömningar.

Vägverket bedömde att motsvarande 66 årsarbetskrafter skulle behövas för direkt handläggning inom körkortsverksamheten. Totalt resursbehov, inklusive arbetsledning och systemförvaltning, uppskattades till 73 årsarbetskrafter.¹⁷ Kalkylen byggde på att 98,5 procent av alla ansökningar om handledar- och körkortstillstånd, och knappt hälften av alla beslut om körkortsåterkallelser, skulle kunna beredas och beslutas i helt automatiska processer.

I tabell 1 redovisar vi hur stora resurser som Vägverket bedömde skulle behövas för att utföra olika arbetsuppgifter.

Tabell 1 Vägverkets bedömning av antalet årsarbetskrafter som krävdes för körkortshantering.

Arbetsuppgifter	Bedömning av årsarbetskrafter efter centralisering
Arbetsledning och systemförvaltning	8
Körkortstillstånd och handledarskap	21
Återkallelser (inklusive anmälan från läkare)	30
Läkarintyg	11
Övrigt	4
Totalt	73

Källa: "Uppdrag om översyn av effektiviseringsmöjligheter", Vägverket

Transportstyrelseutredningen bedömde att Vägverket hade underskattat komplexiteten i körkortshantering. Det framgår av utredningen att länsstyrelserna starkt ifrågasatte Vägverkets bedömning. En mer realistisk bedömning var, enligt Transportstyrelseutredningen, en halvering av antalet årsarbetskrafter. Antalet årsarbetskrafter skulle kunna minska med upp till 150 årsarbetskrafter, och inte med 200 årsarbetskrafter som Vägverket angett. Detta förutsatte dock att möjligheterna till samarbete med övriga myndigheter och till att använda medicinsk kunskap inte skulle försämrats.

3.2.2 Etappvis övergång från regional till central handläggning

Transportstyrelseutredningen bedömde att verksamheten i utgångsläget skulle kvarstå på en regional basis eftersom en fullskalig centralisering bedömdes vara negativ för servicen. På ett par års sikt skulle verksamheten förskjutas från ett regionalt till ett centralt perspektiv. Utredningen motive-
rade den stegvisa processen med att man inte ville riskera allvarliga störningar i den löpande verksamheten. Det närmare tillvägagångssättet och frågan om vad som kan hanteras centralt, och vad som lämpligen kvarstår regionalt, fick avgöras i det fortsatta reformarbetet.

¹⁷ I trafikregistrets PM har behovet av arbetsledning och systemförvaltning uppskattats till 14 årsarbetskrafter totalt för att handlägga yrkestrafik- och körkortsärenden. Handläggningen av körkort utgör drygt hälften av de totala årsarbetskrafterna. I tabellen anges därför att resurserna för arbetsledning och systemförvaltning uppgick till 8 årsarbetskrafter.

3.2.3 Kritik från länsstyrelserna mot reformprocessen

Länsstyrelserna lämnade en gemensam skrivelse till regeringen i januari 2008, det vill säga en månad innan Transportstyrelseutredningen föreslog en överföring av körkortsprocessen till en central myndighet. Skrivelsen innehöll dels ett kompletterande underlag om utvecklingsmöjligheterna för länsstyrelsernas handläggning av körkorts- och yrkestrafikärenden, dels skarp kritik mot Transportstyrelseutredningen.

Länsstyrelserna ifrågasatte om deras verksamhet överhuvudtaget omfattades av utredningens direktiv. Vidare ifrågasatte de varför utredningen inte hade knutit någon kontakt med länsstyrelserna, vars verksamhet de utredde. De kritiserade också att Vägverket, i sin analys av möjligheterna att effektivisera körkortshanteringen, inte hade begärt att få någon information från länsstyrelserna, förutom statistik inom yrkestrafikområdet.

Avslutningsvis yrkade länsstyrelserna på att regeringen ”inte skulle använda Transportstyrelsens betänkande som beslutsunderlag utan erforderlig komplettering, kvalitetssäkring och förankring.”

3.2.4 Regeringen beslutar att körkortsverksamheten ska överföras till Transportstyrelsen

I slutet av april 2008 beslutade regeringen att länsstyrelsernas uppgifter inom körkortsområdet skulle föras över till Transportstyrelsen. Beslutet ingick som en del i ett tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen.¹⁸

Transportstyrelseutredningens egentliga utredningsarbete avslutades i och med utredningens huvudbetänkande som publicerades några dagar efter beslutet om tilläggsdirektiv. Utredningen övergick därmed till att genomföra de åtgärder som krävdes för att den nya myndigheten skulle kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.¹⁹

3.2.5 Transportstyrelseutredningens huvudbetänkande

I sitt huvudbetänkande utvecklade och kompletterade Transportstyrelseutredningen sitt tidigare förslag.²⁰ Utredningen innehöll även ett mer utvecklat finansieringsförslag och en kompletterad konsekvensanalys. Omorganisationen på körkorts- och yrkestrafikområdet bedömdes vara den mest krävande organisationsförändringen när den nya myndigheten skulle bildas. Utredningen bedömde två faktorer som särskilt viktiga att ta hänsyn till.

- En ny organisation måste byggas upp på ett sätt som gör att befintlig kompetens kan tas tillvara.

¹⁸ Att tilläggsdirektivet innebar ett beslut om att Transportstyrelsen skulle ta över handlägningsansvaret för körkortsfrågor från länsstyrelserna framgår av prop. 2008/09:31.

¹⁹ Dir 2008:45.

²⁰ SOU 2008:44 Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.

- Det behövs tid för att anpassa eller ta fram teknik som behövs för ett smidigt ärendeflöde redan från start.

Utredningen redovisade även två alternativ för hur övertagandet av körkortsverksamheten skulle kunna gå till.

- En övergångsorganisation av personal från länsstyrelserna med en koncentrerad regional placering. Anmälningar och ansökningar skulle inledningsvis förberedas vid trafikregistret i Örebro, men slutgiltigt handläggas i de lokalt placerade arbetsenheterna.
- Ansvaret för verksamheten överförs stegvis till Transportstyrelsen genom att myndigheten övertar verksamhetsansvaret län för län, eller ärendeslag för ärendeslag.

Utredningen skrev att alternativen behövde preciseras ytterligare genom fortsatt utredning i samverkan mellan Vägverket och länsstyrelserna. Ett omfattande material behövde analyseras för att det skulle gå att bedöma i vilken ordning och till vilka kostnader en verksamhetsöverföring kunde ske. Utredningen ansåg att en arbetsgrupp omgående borde bildas för det fortsatta arbetet.

I oktober 2008 tillsattes en arbetsgrupp, under ledning av chefen för trafikregisteravdelningen. Arbetsgruppen kom att ansvara för det huvudsakliga förberedelsearbetet inför övertagandet av körkortsverksamheten. I samband med det fastställdes bemanning, geografisk indelning samt mål och inriktning för verksamheten som skulle organiseras i Transportstyrelsen. Detta arbete beskriver vi närmare i kapitel 4.

Transportstyrelseutredningen bedömde att det inte gick att uppskatta vilka eller hur stora omställningskostnader reformen skulle ge upphov till, bara att kostnaderna skulle bli betydande. Utredningen bedömde dock att de framtida vinsterna av omorganisationen skulle överstiga kostnaderna med stor marginal.

3.3 Regeringens mål och ekonomiska förutsättningar för körkortsreformen

I september 2008 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen med förslag på de lagändringar som krävdes för att genomföra regeringens beslut om att inrätta Transportstyrelsen.²¹ Där framgår att regeringen avsåg att återkomma till riksdagen om hanteringen av körkortsfrågor.

²¹ Proposition 2008/09:31 Transportstyrelsen och dess verksamhet.

3.3.1 Proposition om körkortsverksamheten i september 2009

I september 2009 överlämnade regeringen förslag till riksdagen på de lagändringar som krävdes för att Transportstyrelsen skulle kunna ta över körkortsverksamheten. Dessutom föreslogs ändrade forum- och instansordningsregler på körkortsområdet.²² I propositionen redovisade regeringen även sina ställningstaganden om målen och de ekonomiska förutsättningarna för reformen.

Skälet till att ändra ansvarsfördelningen för körkortsfrågor var, enligt regeringen, att verksamheten ligger inom Transportstyrelsens kärnverksamhet och att all sådan verksamhet bör överföras till myndigheten.

3.3.2 Regeringens mål om effektivisering

Regeringen konstaterade att flera remissinstanser hade ifrågasatt den bedömning som både Vägverket och Transportstyrelseutredningen gjort av effektiviseringsmöjligheterna av att centralisera körkortshandläggningen. Regeringen hade förståelse för remissinstansernas farhågor men bedömde att en samlad hantering av frågorna skapar utrymme för en betydande effektivisering av verksamheten, även om potentialen alltså var något oklar. En samlad verksamhetsledning bedömdes skapa bättre förutsättningar för en mer effektiv verksamhet och skulle underlätta en enhetlig rättstillämpning. Faktorer som bedömdes bidra till detta var

- bättre möjligheter att centralt utveckla och använda ny teknik för en ökad maskinell ärendehantering
- bättre förutsättningar att bedriva en effektiv personalpolitik och kompetensutveckling.

Betydelsen av att endast behöva vända sig till en myndighet när det gäller körkortsfrågor skulle inte heller underskattas, enligt regeringen.

3.3.3 Regeringens mål om service och fortsatt samverkan på regional nivå

Regeringen delade länsstyrelsernas och flera andra remissinstansers syn på vikten av att de sökande får möjlighet till personlig kontakt med myndighetens personal. En fullständig centralisering av körkortsverksamheten skulle, enligt regeringens bedömning, vara negativ både från servicesynpunkt och ur ett rättssäkerhetsperspektiv. En förutsättning för verksamhetsöverföringen var att samverkan skulle ske med andra myndigheter liksom att överföringen inte skulle försämra möjligheterna att använda medicinsk sakkunskap. Regeringen betonade att en överföring av frågorna till Transportstyrelsen inte behövde betyda att dessa måste lokaliseras till en ort.

²² Proposition 2009/10:20 Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet.

Vidare pekade regeringen på att Transportstyrelsen hade en regional förankring, vilket skulle skapa möjligheter att sprida verksamheten på flera orter och därmed inte försämra kontakterna med regionala myndigheter.

Transportstyrelseutredningens förslag var att på ett par års sikt förskjuta verksamheten från ett regionalt till ett centralt perspektiv. Om Transportstyrelsen skulle fullfölja detta så förutsatte regeringen att myndigheten skulle beakta det som angetts i propositionen om möjligheten till personliga besök och regional förankring.

3.3.4 Beslut om ekonomiska förutsättningar

Regeringen angav att Transportstyrelsens anslag skulle minskas från och med 2011 eftersom man bedömde att körkortsverksamheten skulle kunna utföras till en lägre kostnad än tidigare. Från och med 2013 skulle anslaget vara 20 miljoner kronor lägre än den tidigare nivån. I de förslag på anslagsnivåer som regeringen angav i budgetpropositionen för 2011 för åren 2011–2013 har en minskning av anslagsnivån införts på motsvarande 20 miljoner kronor med hänvisning till att kostnaderna för körkortsadministrationen förväntades minska.²³

Regeringen bedömde att det även skulle gå att göra successiva besparingar inom den avgiftsbelagda verksamheten. Från och med 2013 beräknades kostnaderna inom den avgiftsbelagda verksamheten vara 30 miljoner kronor lägre än idag. Effekten skulle därmed bli en besparing på totalt 50 miljoner kronor.

I oktober 2009 föreslog regeringen i budgetpropositionen för 2010 att 135,7 miljoner kronor skulle föras över från länsstyrelsernas anslag till Transportstyrelsens anslag för att finansiera myndighetens ökade kostnader. Regeringens bedömning av omfattningen på de överförda anslagsmedlen byggde på en kalkyl av länsstyrelsernas kostnader för att handlägga anslagsfinansierade yrkes- och körkortsärenden 2008. Räknat i 2008 års priser motsvarade de överförda anslagsmedlen 129 miljoner kronor. Länsstyrelserna skulle överlåta sina fordringar och skulder för körkorts- och yrkestrafikverksamheten till Transportstyrelsen till det bokfört värde.

Länsstyrelsernas kostnader för avveckling och omställning skulle enligt regeringen uppgå till cirka 80 miljoner kronor. Hälften av dessa kostnader avsåg regeringen att låta Transportstyrelsen bidra med under 2010. Det underskott som därmed uppstod i myndigheten kunde enligt regeringens bedömning hanteras genom de framtida besparingarna.

²³ Transportstyrelsen har redovisat underlag som myndigheten fått från Regeringskansliet för att härleda beslutet om Transportstyrelsens budget 2011–2014 i budgetpropositionen för 2011 som styrker detta.

3.4 Länsstyrelsernas avvecklingsarbete

I slutet av 2009 redovisade länsstyrelserna gemensamt till regeringen vilka konsekvenser överföringen av körkorts- och yrkestrafikfrågor fick för myndigheterna. De totala kostnaderna för att genomföra överföringen uppskattades till närmare 100 miljoner kronor. I tabell 2 redovisar vi de kostnader som länsstyrelsernas redovisade till regeringen.

Tabell 2 Länsstyrelsernas kostnader för avveckling och överföring

Länsstyrelsernas kostnader för avveckling och överföring	Mnkr
Avveckling personal och lokaler	59,0
<i>Uppsägningslöner</i>	<i>15,9</i>
<i>OH-kostnader</i>	<i>10,4</i>
<i>Lokaler</i>	<i>14,8</i>
<i>Pensionsinsättningar</i>	<i>7,8</i>
<i>Engångspremier</i>	<i>10,1</i>
Avveckling e-tjänster och tele	11,3
<i>Restvärde lån</i>	<i>10,1</i>
<i>Övrigt</i>	<i>1,2</i>
Produktionsbortfall 2009	15,2
<i>Rekryteringskostnader</i>	<i>1,7</i>
<i>Inhyrd personal</i>	<i>8,1</i>
<i>Extrainsatser från stödfunktioner</i>	<i>5,4</i>
Uppstart av Transportstyrelsen	5,2
<i>Medverkan i projekt och utbildningar</i>	<i>5,2</i>
Överlämnings- och restarbete	7,8
<i>Förteckning och packning av ärenden och arkiv</i>	<i>3,6</i>
<i>Extra arbetsuppgifter 2010</i>	<i>4,2</i>
Totalt	98,5

3.4.1 Kostnader för avveckling av personal och lokaler

Resursläget under 2009 beskrevs som mycket ansträngt hos vissa länsstyrelser. Efter regeringens beslut om att länsstyrelserna skulle överföra sina arbetsuppgifter till Transportstyrelsen började personal började söka sig till andra arbetsgivare. Detta var särskilt påtagligt hos de länsstyrelser som låg på orter där Transportstyrelsen inte startade upp någon verksamhet. Drygt 150 personer på körkortssidan och 40 personer på yrkestrafiksidan hade i september 2009 tackat ja till ett erbjudande om övergång till den nya myndigheten. Några erbjöds fortsatt anställning vid länsstyrelsen. Andra fick hjälp av arbetsgivaren att gå vidare till annan sysselsättning. Därutöver fanns ett antal korttidsanställda vars anställning upphörde. Av de 350 personer som tidigare arbetade på trafikområdet beräknades 62 personer bli övertaliga. Totalt uppskattades kostnaderna för uppsägning av personal till 44 miljoner kronor.

Transportstyrelsen tog över lokaler från en länsstyrelse. Övriga länsstyrelser behövde därmed minska sin lokalyta. Kostnaderna för att säga upp lokaler uppskattades till 15 miljoner kronor.

3.4.2 Kostnader för att avveckling av e-tjänster och telefoni

Länsstyrelserna hade, i enlighet med regeringens beslut, tagit fram ett gemensamt system för e-tjänster, automatisk ärendehantering och telefoni-tjänster. I och med att Transportstyrelsen inte tog över detta system uppstod avskrivningskostnader på de investeringar som länsstyrelserna gjort och kostnader för att säga upp avtal med leverantörer. Kostnaderna för detta uppskattades till 11,3 miljoner kronor. Om man inkluderar de investeringar som länsstyrelserna kostnadsfört under tidigare år så kan de totala kostnaderna uppskattas till 38 miljoner kronor, enligt länsstyrelserapporten.

3.4.3 Kostnader för att hantera produktionsbortfall 2009

Parallellt med att länsstyrelserna arbetade med att hantera övertalighet behövde de också se till att det fanns tillräckligt med personalresurser för att hantera de ärenden som inkom. Kostnaderna för inhyrd personal, rekrytering och extrainsatser från stödfunktioner beräknades till 15 miljoner kronor.

3.4.4 Kostnader för medverkan i uppstarten av Transportstyrelsen

Personal från länsstyrelserna medverkade i arbetsgrupper och utförde andra insatser som krävdes för att starta upp verksamheten i ny regi. Vidare fick de som skulle gå över till Transportstyrelsen utbildning av sin nya arbetsgivare för att lära sig bland annat myndighetens ärendehanteringssystem och nya handläggningsrutiner. Länsstyrelsernas kostnader för sådana aktiviteter uppskattades till 5 miljoner kronor.

3.4.5 Kostnader för överlämnings- och restarbete

Kostnaderna för att arkivera ärenden och förbereda dem för flytt beräknades till 3,6 miljoner kronor. Vidare räknade länsstyrelserna med att få hantera felaktigt adresserade ansökningar och efterforska uppgifter i gamla ärenden till en kostnad av 4,2 miljoner kronor under 2010.

4 Körkortsverksamhetens utveckling och organisering efter körkortsreformen

I detta kapitel beskriver vi inledningsvis det förberedelsearbete som Transportstyrelsen bedrev när myndigheten skulle ta över körkortsverksamheten. Därefter beskriver vi de problem som uppstod vid uppstarten och de åtgärder som myndigheten har vidtagit för att komma tillrätta med problemen.

4.1 Förberedelsearbetet inför överföringen av körkortsverksamheten

I oktober 2008 togs två beslut som var centrala för hur körkortsorganisationen kom att utformas i Transportstyrelsens regi.

Den 1 oktober redovisade den särskilde utredaren Staffan Widlert, som regeringen utsett till generaldirektör för Transportstyrelsen, hur körkortsavdelningens framtida regionala organisation skulle utformas. Inriktningen var att bemanningen för den övertagna verksamheten skulle uppgå till 178 personer och att verksamheten skulle bedrivas på sex olika orter: Stockholm, Mariestad, Kristianstad, Norrköping, Örebro och Härnösand.

Chefen för Vägverkets trafikregisteravdelning fick i uppdrag att leda arbetet med att bygga upp en ny körkortsorganisation. Det huvudsakliga förberedelsearbetet inför uppstarten av verksamheten bedrevs inom ramen för det så kallade Körkortsprojektet. Projektets direktiv beslutades den 13 oktober 2008.

4.1.1 Körkortsprojektets direktiv

Körkortsprojektet skulle vidta alla de åtgärder som behövdes för att

- organisera länsstyrelsernas körkortsverksamhet i Transportstyrelsen
- Transportstyrelsen skulle kunna ta över verksamheten utan inskränkningar, avbrott eller kvalitetsförsämringar.

Projektet skulle bygga upp en digitaliserad ärendehantering och ett gemensamt besluts- och stödsystem. Inriktningen för arbetet var att förenkla verksamheten och minska dess kostnader. Målet var att verksamhetskostnaderna skulle ha minskat med mellan 50 och 100 miljoner kronor vid årsskiftet 2012/2013, jämfört med länsstyrelsernas tidigare kostnader. Personalen skulle minska med motsvarande 100 årsarbetskrafter. Samtidigt skulle kva-

liteten i verksamheten vara oförändrad eller bättre med handläggningstider på 2–3 dagar för enkla ärenden och 14 dagar för mer komplicerade ärenden.

4.1.2 Körkortsprojektets organisering

Kärnan av projektet bestod av totalt sju personer från Vägverkets trafikregisteravdelning. Projektledaren blev senare chef för körkortsverksamheten. Det fanns två arbetsgrupper som bland annat hade ansvar för olika deluppdrag. I vissa deluppdrag fanns även personal från länsstyrelserna representerade.

Projektet hade en styrgrupp med representanter från Vägverket. Vidare fanns det en extern samverkansgrupp som Transportstyrelsens generaldirektör ledde. I denna grupp ingick företrädare från Regeringskansliet och länsstyrelsernas LAKY-grupp (samverkansgrupp för körkortsfrågor) som företrädde länsstyrelserna under överföringsprocessen. Körkortsprojektet använde även en referensgrupp med personer från länsstyrelsernas körkortsverksamhet för att göra riskbedömningar och avstämningar av olika organisatoriska förslag.

Parallellt med körkortsprojektet drevs ett it-projekt med uppgift att utveckla det arbetsverktyg där i princip all körkortshandläggning sker. Körkortsprojektet hade rollen som kravställare. It-projektet startades innan körkortsprojektet och beslut om val av system och tekniska lösningar hade fattats innan körkortsprojektet påbörjades.

4.1.3 Projektets genomförande

Körkortsprojektet genomförde ett omfattande arbete inför Transportstyrelsens övertagande. Till de mer centrala insatserna som projektet ansvarade för hörde följande:

- Hyra och utrusta fungerande arbetsplatser på sex olika orter.
- Utveckla en betalningslösning som kunde administrera de avgifter som myndigheten tar ut för körkortsverksamheten. Under 2012 administrerades exempelvis 600 000 avgiftsfinansierade tillståndsbeslut för körkortsärenden.
- Ta fram en ny organisations- och ledningsstruktur och bemanna denna med nya chefer, handläggare från länsstyrelserna och andra personalresurser.
- Ta fram riktlinjer, verksamhetsregler, handläggarinstruktioner, arbetsinstruktioner, rutiner med mera.
- Ta ställning till hur det nya administrativa stödsystemet skulle utformas för att möjliggöra en digital ärendehantering och ett automatiskt beslutsfattande.

- Informera länsstyrelsernas personal om övertagandeprocessen samt utbilda personalen så att de var redo att börja arbetet i den nya organisationen i januari 2010.
- Säkerställa att handlingar som länsstyrelserna tagit emot och upprättat i pågående och nyligen avslutade ärenden skulle finnas tillgängliga i fysiska arkiv och/eller som digitalt lagrade dokument.
- Se till att kommunikationen med polis, domstolar, olika register och andra myndigheter skulle fungera.
- Säkerställa att den medicinska stödorganisationen fortsatte att fungera.

Vi har gått igenom de olika insatser som projektet planerade att genomföra och jämfört dessa med vad projektet gjorde inför uppstarten av verksamheten. Genomgången visar att den tidsplan som sattes upp i huvudsak höll. I stort sett fanns alla de funktioner och resurser som projektet hade fått direktiv om att färdigställa på plats när verksamheten startade den 1 januari 2010.

På några områden kom utvecklingsarbetet inte så långt som avsett.

- Tidsplanen för uppbyggnaden av ärendehanteringssystemet höll inte. Vissa funktioner blev inte klara och det fanns inte tid att testa systemet fullt ut innan det togs i drift.
- Projektet uppnådde inte målet att ta över handläggning och beslutsfattande av vissa ärenden samt att påbörja överföringen av handlingar från länsstyrelserna under hösten 2009.
- Projektet fattade beslut om nya rutiner och ekonomiska villkor för att köpa tjänster av de konsultläkare som ingår i den medicinska stödorganisationen senare i processen än vad som var tänkt från början.

Transportstyrelsens internrevision granskade körkortsprojektets insatser och bedömde att projektet gjorde ett gediget jobb under 2009, som resulterade i att verksamheten kunde tas över och starta den 1 januari 2010, om än med vissa störningar. Transportstyrelsens generaldirektör och den dåvarande chefen för Trafikregisteravdelningen har i våra intervjuer uppgett att de uppfattade att körkortsprojektet fungerade väl och att det i huvudsak levde upp till de direktiv som beslutades för projektet.

4.2 Stora problem vid uppstarten av verksamheten

När körkortsverksamheten startades i januari 2010 uppstod omfattande problem i ärendehantering. Det nya ärendehanteringssystemet visade sig fungera dåligt. I och med att i princip all handläggning görs i systemet blev handläggningsskapaciteten avsevärt lägre än vad som krävdes för att hantera de körkortsärenden som inkom till myndigheten. De ärendebalanser som Transportstyrelsen övertog från länsstyrelserna visade sig vara större än vad myndigheten räknat med. Ärendebalanserna växte kraftigt. Problemen i

ärendehanteringssystemet gjorde att det inte gick att utöka handläggningsskapaciteten eftersom antalet handläggare som kunde arbeta i det samtidigt var begränsat.

Problemen i ärendehanteringssystemet ledde till att myndigheten fick ta emot väldigt många telefonsamtal. Samtalen kom främst från ungdomar och deras föräldrar som hade ansökt om körkortstillstånd eller tillstånd att vara handledare och inte fått ett beslut, men också från personer som var skulda för fortsatt körkortsinnehav. Transportstyrelsen hade räknat med att hantera en miljon samtal per år. Det första året tog myndigheten emot 2,2 miljoner samtal. Under de första sex månaderna 2010 besvarades färre än vart fjärde inkommande samtal och den genomsnittliga väntetiden uppgick till över tio minuter för perioden februari – juni (uppgifter för januari saknas). Problemen fick stor uppmärksamhet i media.

4.2.1 Stark kritik från Justitieombudsmannen

Problemen i körkortsverksamheten och ett stort antal klagomål ledde till att Justitieombudsmannen (JO) granskade verksamheten. Granskningen beslutades i september 2010 och visade att många av dem som klagat på orimligt långa väntetider hade goda skäl för sin kritik. JO konstaterade att det hade varit svårt eller omöjligt att få kontakt med myndigheten; sökande kunde inte nå kundtjänsten inom rimlig tid och kunde inte få besked om hur det egna ärendet fortskred eller om de behövde komplettera det något på något sätt.

Under de första månaderna fanns det stora brister i Transportstyrelsens hantering av överklaganden. Myndigheten hade inte handlagt skrivelser med överklaganden och vidarebefordrat dem till överinstansen i tid. Myndigheten hade dessutom skickat kopior på ärenden och fullmakter, inte originalhandlingar som förvaltningslagen kräver. JO angav att dessa handläggningssfel var svåra att ursäktas och att de från rättsäkerhetssynpunkt var anmärkningsvärda.

I september 2010 verkade bristerna i handläggningen av överklaganden ha rättats till, enligt JO. Däremot kvarstod problemen med långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten. JO konstaterade att bristerna drabbat enskilda som fått vänta orimligt länge på ett beslut, ibland med betydande negativa konsekvenser för deras livssituation.

Under perioden 2010–2013 kritiserade JO körkortshandläggningen ett 40-tal gånger. I de flesta fall rörde kritiken långa handläggningstider. År 2010 och 2011 fick Transportstyrelsen motta kritik i 11 respektive 19 beslut, därefter minskade antalet beslut med kritik till 4 respektive 5 beslut 2012 och 2013.

JO har ifrågasatt lagenligheten i att fatta automatiska beslut

Enligt 18 kap. 5 § förordningen (2001:650) om vägtrafikregister får beslut fattas genom automatiserad behandling av uppgifter i vägtrafikregistret.

Transportstyrelsen administrerar registret och det innehåller uppgifter om bland annat fordonsregistrering, fordonsskatt, körkortsregistrering och trängselskatt. Inför uppstarten av körkortsverksamheten tolkade Transportstyrelsen den direkta lydelsen av förordningen som att de får fatta beslut automatiskt i alla delar av vägtrafikregistret. Med stöd av denna tolkning har myndigheten utvecklat automatiserade beslut för vissa ärenden om körkort.

Vid en inspektion 2011 ifrågasatte JO Transportstyrelsens rätt att fatta automatiska beslut. JO bedömde att det krävs ett undantag från myndighetsförordningens krav på att det för varje ärende ska upprättas en handling som bland annat visar vem som har fattat beslutet för att det automatiska beslutsfattandet ska överensstämma med gällande rätt.

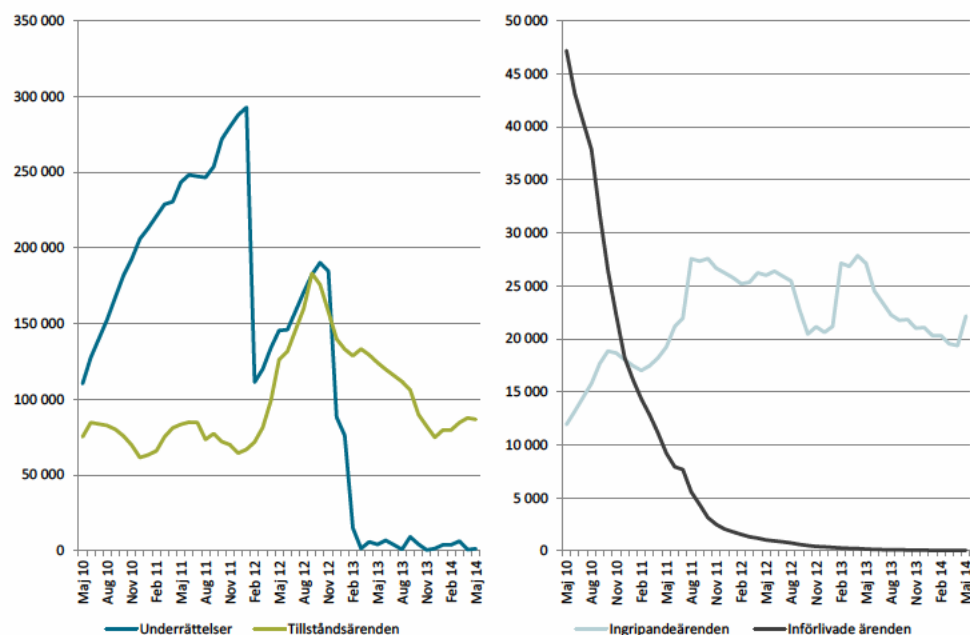
Med anledning av JO-beslutet överlämnade Transportstyrelsen under våren 2012 en framställan till regeringen om att körkortsförordningen och myndighetens instruktion skulle ändras så att Transportstyrelsen skulle få möjlighet att fatta automatiska beslut i körkortsverksamheten. Transportstyrelsen angav att möjligheten att fatta automatiska beslut från början var skriven för beslut som rör fordonsregistreringen, vilket var det enda område där sakbestämmelsen var intagen i vägtrafikregisterförordningen. Om man läser bestämmelsen i sitt sammanhang går det också, enligt Transportstyrelsen, att dra slutsatsen att det bara är fordonsregistrering som får fattas genom automatiserad behandling. Detta stöds också av vad som sägs om automatiserade beslut i fordonsförordningen (2009:211).

Transportstyrelsen angav i framställan till regeringen att deras förslag till ändrad reglering borde genomföras snarast möjligt eftersom myndigheten fattar automatiska beslut på områden där den förslagna förändringen behövs för att ge Transportstyrelsen ett tillräckligt rättsligt mandat för hanteringen. Regeringen har ännu inte tagit ställning till Transportstyrelsens förslag.

4.2.2 Problemen höll i sig fram till och med 2013

Handläggningen av körkortsärenden började fungera bättre efter sommaren 2010. Det tog dock lång tid innan Transportstyrelsen hade uppnått ett normalläge inom alla ärendeslag i fråga om tiden från det att ärenden har inkommit till myndigheten och fram till att myndigheten har avgjort ärendena. För att beskriva detta redovisar vi i figur 2 hur körkortsverksamhetens ärendebalanser har utvecklats fram till och med maj 2014.

Figur 2 Ärendebalanser per kategori och månad.



Anmärkning: Balansen utgörs både av de ärenden där myndigheten inte har påbörjat handläggningen och av de ärenden där myndigheten har påbörjat men inte avslutat handläggningen. Det saknas uppgifter om balanser före maj 2010.

Källa: Transportstyrelsen.

Höga balanser av underrättelser fram till februari 2013

Från våren 2010 och fram till ingången av 2012 steg balanserna för underrättelser, från 100 000 till 300 000 obehandlade underrättelser. De tvära nedgångarna i antalet underrättelseärenden som framgår av figur 2 beror på att myndigheten fattat beslut om att lägga ärenden ad acta, det vill säga att avskrika ärenden utan att handlägga dem. Under första halvan av 2013 hade Transportstyrelsen nått ett läge där de handlade underrättelser i samma takt som nya underrättelser inkom.

Kontroll över balanserna för tillståndsärenden under hösten 2010

Som framgår av figur 2 kunde Transportstyrelsen från och med sommaren 2010 avsluta fler tillståndsärenden än vad som inkom. Balanserna sjönk under hösten 2010 från knappt 85 000 ärenden till drygt 60 000 ärenden. I början av 2012 steg ärendebalanserna kraftigt, vilket förklaras av ett beslut om att ändra körkortslagen. Många passade på att ansöka om förlängning av högre behörighet innan den nya körkortslagen trädde i kraft 2013.

Höga balanser av ingripandeärenden fram till 2013

Trendmässigt steg balanserna för ingripandeärenden från 11 000 till 26 000 ärenden mellan våren 2010 och sommaren 2011. Därefter låg balanserna på en relativt hög nivå fram till 2013 när antalet pågående ärenden började

minska. Först under början av 2014 uppnådde Transportstyrelsen ett läge där balanserna för ingripandeärenden låg på en normalnivå. En starkt bidragande orsak till detta är att myndigheten även har lagt ingripandeärenden ad acta (se även avsnitt 4.6).

Övertagna ärenden arbetades av 2010–2011

I figur 2 syns också utvecklingen för de ärenden som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna, och hur myndigheten över tid har arbetat av dessa ärenden. Det framgår att antalet övertagna ärenden som myndigheten inte hade påbörjat minskade kontinuerligt under de två första verksamhetsåren. Vid ingången av 2012 hade Transportstyrelsen påbörjat handläggningen för de flesta ärenden de tagit emot från länsstyrelserna.

4.2.3 Problem med långa handläggningstider

Även om Transportstyrelsen hade stora problem i ärendehandläggningen det första året så hanterade myndigheten totalt 730 000 ärenden 2010. Men problemen i körkortshanteringen ledde till att handläggningstiderna ökade. För tillståndsärenden var problemen som störst under 2010. Tyvärr finns det ingen tillförlitlig statistik över myndighetens handläggningstider för det året.

Handläggningstider för tillståndsärenden 2011–2013

Mellan 2011 och 2013 minskade de genomsnittliga handläggningstiderna för tillståndsärenden.

- Handläggningstiden för vanliga körkortstillstånd minskade från 6 veckor till 4 veckor.
- Handläggningstiden för handledartillstånd minskade från 6 veckor till 5 veckor.
- Handläggningstiden för ett körkortstillstånd för högre behörighet minskade från 8 veckor till 5 veckor.

Handläggningstider för ingripandeärenden 2011–2013

Under perioden 2011–2013 hade Transportstyrelsen framför allt problem med långa genomsnittliga handläggningstider för ärenden av typen ingripande, ej omhändertaget. År 2011 tog ett genomsnittligt ärende 43 veckor att handlägga. Året efter hade handläggningstiden ökat till 56 veckor, det vill säga en genomsnittlig handläggningstid på över ett år. Under 2013 sjönk den genomsnittliga handläggningstiden till 22 veckor. Förklaringen till de långa handläggningstiderna under 2012 var att beslutskapaciteten ökade och att myndigheten avslutade många gamla ärenden under året.

För de ingripandeärenden som startar genom att polisen omhändertar ett körkort på plats finns ett krav på skyndsam handläggning.²⁴ Från och med

²⁴ Körkortsförordning (1998:980).

2011 och fram till 2013 var handläggningstiderna för dessa ärenden relativt stabila. År 2011 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 17 veckor. De följande åren, 2012 och 2013, uppgick den genomsnittliga handläggningstiden till 20 veckor.

4.3 Förklaringar till de olika problemen

I detta avsnitt analyserar vi olika problem som uppstod när Transportstyrelsen övertog ansvaret för körkortsverksamheten. I avsnitt 4.4 redovisar vi vilka åtgärder Transportstyrelsen vidtagit för att verksamheten ska fungera bättre. I kapitel 6, där vi redovisar våra slutsatser, gör vi en sammanfattande bedömning av de bakomliggande orsakerna till varför problemen i körkorts-hanteringen uppstod.

4.3.1 Ärendehanteringssystemet fungerade dåligt

Det finns två huvudsakliga skäl till att ärendehanteringssystemet inte fungerade som det var avsett vid uppstarten. Utvecklingsarbetet inför uppstarten av systemet hade försenats och de tekniska lösningar som valdes motsvarade inte de krav som ärendehandläggningen ställde. Tekniska problem med prestanda och driftsstabilitet var det som orsakade de huvudsakliga problemen i ärendehanteringssystemet.

Utvecklingsarbetet försenades inför övertagandet

Föreningen med att utveckla körkortsverksamhetens administrativa stöd-system innebar bland annat att Transportstyrelsen inte hann drifttesta systemet i full skala inför uppstarten. Vidare saknades vissa funktioner som fick tillföras när systemet tagits i bruk.

Enligt våra intervjuer finns det flera förklaringar till att utvecklingsarbetet försenades. Transportstyrelsen var en nybildad myndighet där flera olika system utvecklades parallellt. Det var svårt att få en överblick över vilka beslut som fattades och hur den samlade it-utvecklingen fortskred. Organisatoriskt var myndighetens it-resurser uppdelade mellan en nybildad central it-enhet i Norrköping och en stor it-verksamhet i Örebro som trafikregister-avdelningen fört med sig från Vägverkstiden. Den oklara rollfördelningen innebar problem för utvecklingsarbetet, både under förberedelsearbetet och under våren 2010.²⁵

En annan förklaring till att systemet inte var färdigbyggt och testat innan det togs i bruk var att det från början fanns ont om tid att designa, utveckla och bygga systemet.

²⁵ Transportstyrelsens internrevision 2010-05-10, Granskning av projektet för övertagande av länsstyrelsernas körkortsverksamhet. TSG 2009-538.

Ärendehanteringssystemet var inte anpassat till verksamhetens krav

Det verktyg, W3D3, som utgör grunden för ärendehanteringssystemet är i första hand ett diariesystem. Det är inte avsett för mer kvalificerad ärendehandläggning av det slag som delar av körkortsadministrationen innebär. En förklaring till att detta system valdes är att det redan fanns hos myndigheten.

När myndigheten började använda W3D3 saknade systemet tillräcklig kapacitet för att alla handläggare skulle kunna använda det samtidigt. Behovet av minneskapacitet hade underskattats kraftigt i förberedelsearbetet. Detta var ett allvarligt problem som innebar en risk för att systemet helt skulle sluta fungera. Behovet av minneskapacitet växte dessutom över tid i takt med att nya körkortsärenden inkom till myndigheten.

Kapacitetsbristen gjorde systemet långsamt, det vill säga det tog lång tid för det att reagera på de kommandon som handläggarna matade in. En annan konsekvens var driftstopp och andra produktionsstörningar. Under de första fyra månaderna som systemet var i bruk rapporterades cirka 50 störningar i form av att väsentliga systemfunktioner inte fungerade och cirka 200 störningar som medförde hög grad av reducerad funktionalitet.²⁶ Detta fick naturligtvis stora negativa konsekvenser för handläggningskapaciteten i och med att i princip all ärendehandläggning sker digitalt.

En annan faktor som komplicerat myndighetens utvecklingsarbete är att systemet medger begränsade möjligheter till uppföljning. Det innebär att det är svårt att ta fram uppgifter om var i handläggningen som problemen med produktiviteten uppstår.

4.3.2 Flera problem vid övertagandet av ärenden

Det gick inte att handlägga de ärenden som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna innan ärendena hade digitaliserats. Det bidrog till att ärendehandläggningen drog ut på tiden och att allmänheten började fråga om hur ärendehandläggningen fortskred.

Myndigheten började planera arbetet med att hantera arkivöverföringen i februari 2009 och genomförde det tillsammans med personal från länsstyrelserna. Körkortsprojektet hade sedan som ambition att påbörja inscanningen under hösten 2009. Länsstyrelserna bedömde dock att detta inte var möjligt enligt gällande lagstiftning.

Övertagandet av länsstyrelsernas arkiv och inscanning av dokument startade vid årsskiftet 2009/2010 och genomfördes som planerat på tre månader. Totalt scannades 9,5 miljoner dokument in. Arbetet komplicerades dock av att länsstyrelserna hade använt olika system för att diarieföra och registrera sina dokument. De direktiv som Körkortsprojektet utfärdade om hur överlämningen skulle gå till sågs som rådgivande, och inte som styrande av flera

²⁶ Internrevisionen 2010-10-28.

länsstyrelser.²⁷ Inscanningen gjordes huvudsakligen av inhyrda konsulter från bemanningsföretag. Flera av de handläggare vi intervjuat uppger att det inte var ovanligt att det inledningsvis gjordes fel vid inläsningen som gjorde det svårt att hitta den information som eftersöktes.

Dessutom underskattades mängden information som Transportstyrelsen skulle ta över från länsstyrelserna. Transportstyrelsen räknade med att ta över ca 200 000 ärenden från länsstyrelserna, varav hälften avslutade och hälften öppna. Myndigheten baserade kalkylen på länsstyrelsernas normalbalanser. Det visade sig att antalet ärenden var fler än förväntat, sannolikt på grund av att handläggningsskapaciteten gick ned vid de länsstyrelser vars personal inte skulle gå över till Transportstyrelsen. Dessutom var antalet dokument per ärende betydligt fler än förväntat.

Transportstyrelsens internrevision har uppskattat att antalet övertagna öppna ärenden uppgick till mellan 130 000–140 000, det vill säga mellan 30 och 40 procent fler än beräknat. Antalet övertagna dokument var dubbelt så många som förväntat. Vidare framgår det att Transportstyrelsen övertog ärenden där handläggningen pågått i flera månader utan att avslutas från vissa länsstyrelser.²⁸ Sammantaget innebär detta att övertagandet försvårades.

De mellan 30 000 och 40 000 öppna ärenden som Transportstyrelsen övertog utöver vad myndigheten hade räknat med motsvarar ungefär det antal ansöknings- och ingripandeärenden som kommer in under en månad. Enligt internrevisionens granskning var dock de övertagna ärendena i stor utsträckning sådana som kräver utredningsarbete. Detta innebär en betydligt större arbetsinsats än en månads arbete.

4.3.3 Behovet av åtkomst till inkomna ärenden underskattades

Transportstyrelsen hade kraftigt underskattat den efterfrågan som privatpersoner, advokater, läkare och domstolar med flera har av att få ut handlingar från pågående ärenden. Enligt Transportstyrelsen väcktes frågan om aktrekvireringar väldigt sent under 2009. Som framgått tidigare i detta kapitel har JO dragit slutsatsen att Transportstyrelsen inte hade beaktat de förvaltningsrättsliga kraven på körkortshanteringen tillräckligt i sitt förberedelsearbete. En tänkbar förklaring till att omfattningen av denna arbetsuppgift inte uppmärksammades tillräckligt kan vara att länsstyrelsernas kanslipersonal, som skötte arbetsuppgiften, inte fanns med på de seminarier och möten som körkortsprojektet genomförde med länsstyrelserepresentanter inför övertagandet.

²⁷ Transportstyrelsen 2010, Granskning av körkortsverksamhet vid trafikregistret. PM från internrevisionen 2010-10-28.

²⁸ Transportstyrelsen 2010, Granskning av körkortsverksamhet vid trafikregistret. PM från internrevisionen 2010-10-28.

4.3.4 En stor mängd inkommande samtal behövde hanteras

I och med att ärendebalanserna växte och handläggningstiderna drog ut på tiden ökade antalet inkommande samtal till Transportstyrelsen. Kundtjänsten klarade inte av att svara på alla frågor. Det berodde dels på att resurserna på kundtjänstsektionen inte räckte till, dels på att kundtjänsten inte hade den kunskap som krävdes för att svara på alla frågor. Produktionskapaciteten blev lidande av att handläggarna fick ägna en del av sin arbetstid åt att hantera inkommande samtal i stället för att handlägga ärenden. I och med att ärendehanteringssystemet arbetade så långsamt tog det dessutom lång tid att få fram uppgifterna som de som ringde efterfrågade och att därefter återuppta ärendehandläggningen.

4.3.5 Nya arbetsuppgifter och rutiner

Flera av de olika problem som uppstod vid uppstarten kan förklaras av att verksamhetens komplexitet och omfattning hade underskattats. Vid sidan av dessa problem är det normalt att det uppstår en del inkörningsproblem när en ny organisation byggs upp med nya chefer där medarbetarna ställs inför nya arbetsuppgifter och nya riktlinjer och rutiner.

Medarbetarna ställdes inför nya rutiner och arbetsuppgifter

De handläggare som gått över från länsstyrelserna behövde lära sig nya administrativa rutiner. De gick från att handlägga ärenden manuellt i pappersform till en digitaliserad ärendehantering i ett gemensamt system. Vidare införde myndigheten en ny beslutsform för kvalificerade ärenden. I stället för att föredra sitt ärende för en beslutsfattare som avgjorde ärendet skulle handläggarna själva fatta beslut i ärendet.

Många handläggare som kom från länsstyrelserna hade goda kunskaper om körkortslagstiftningen och dess praxis. De hade kunskap om vilka överväganden och utredningsinsatser som lagstiftningen kräver inför ett beslut i ett körkortsärende. Andra medarbetare som gått över från länsstyrelserna hade en smalare och grundare kompetens. Detta innebar att lottningen av ärenden behövde göras med hänsyn till medarbetarnas kompetens. Inledningsvis fanns det en brist på erfarna handläggare.²⁹

Vid sidan av de medarbetare som togs över från länsstyrelserna anställde Transportstyrelsen även medarbetare utan erfarenhet av körkortslagstiftningen. Vissa tillsvidareanställdes, men det stora flertalet visstidsanställdes eller hyrdes in via bemanningsföretag. Planen var att de skulle förstärka organisationen under en övergångsperiod när myndigheten klarade av merarbetet och inkörningsproblemen som reformen antogs innebära. Erfarna handläggare från länsstyrelsetiden fick avsätta tid för att lära upp dem och

²⁹ Transportstyrelsens internrevision 2010, Granskning av projektet för övertagande av länsstyrelsernas körkortsverksamhet, TSG 2009-538.

kvalitetssäkra deras arbete, vilket initialt drog ned körkortsadministrationens kapacitet att handlägga mer kvalificerade ärenden.

4.4 Beslut om att prioritera viss verksamhet

För att kunna hantera de problem som uppstod i ärendehanteringens under våren 2010 beslutade chefen för körkortsenheten att viss verksamhet skulle prioriteras före annan verksamhet. Enheten övergav ambitionen att kundtjänst skulle svara på alla inkommande samtal under huvuddelen av 2010. Det bedömdes vara bättre att använda de tillgängliga resurserna för att minska de höga ärendebalanserna, som var en viktig orsak till de många telefonsamtalen, i stället för att prioritera kundtjänstens svarsfrekvenser.

De problem som uppstod när Transportstyrelsen övertog verksamheten innebar att myndigheten bedömde att det var nödvändigt att prioritera vissa ärenden framför andra. Enhetschefen fattade beslut om att dela in körkortsärendena i fem grupper efter prioritetsordning. Beslutet innebar att huvuddelen av tillståndsärendena fick högsta prioritet, liksom överklagandeärenden och alkoholärendena. Bland ingripandeärendena fick ärenden där körkort omhändertagits på plats av polis högsta prioritet, medan andra ingripandeärenden gavs lägre prioritet. Vidare innebar beslutet att myndigheten i de flesta fall inte meddelade varningar på grund av en trafikförseelse, i väntan på en automatiserad lösning.

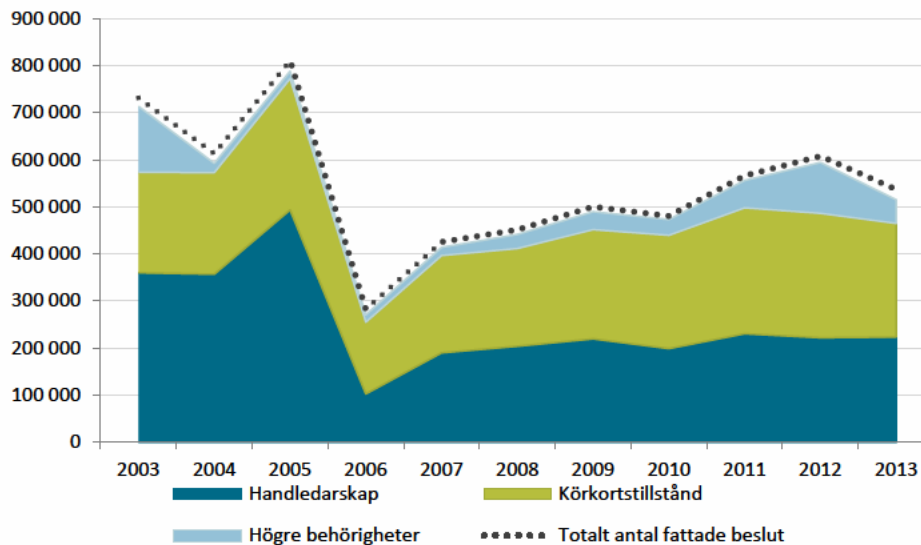
Transportstyrelsen fattade beslutet om vilka ärenden som skulle prioriteras med hänsyn till de lagreglerade skyndsamhetskraven för verksamheten och överväganden om vad trafiksäkerheten kräver. Enligt Transportstyrelsen hade länsstyrelserna tidigare tillämpat motsvarande prioritetsordning vid behov. Beslutet om hur olika ärenden ska prioriteras gäller fortfarande under 2014, men det har fått mindre betydelse efter det att myndigheten har arbetat av sina ärendebalanser.

Beslutet om prioriteringar i verksamheten bidrog till att balanserna för tillståndsärendena började minska efter sommaren 2010. Samtidigt växte balanserna för ingripandeärenden och underrätter. Förenklat kan man säga att Transportstyrelsen prioriterade uppgiften att pröva nya förarens lämplighet framför att kontrollera befintliga förarens lämplighet.

4.5 Antalet beslutade tillståndsärenden har inte påverkats

Huvuddelen av Transportstyrelsens beslut i körkortsärenden utgörs av tillståndsärenden som är enkla att avgöra – handledarskap och vanliga körkortstillstånd. I figur 3 redovisar vi hur antalet beslutade tillståndsärenden utvecklades under perioden 2003–2013. De större volymförändringar som finns beror på att lagstiftningen ändrats.

Figur 3 Antal avgiftsfinansierade beslut per år och kategori.



Anmärkning: Med högre behörigheter avses lastbils- och busskörkort.

Källa: Vägtrafikregistret.

Under perioden 2003–2005 låg antalet avgjorda tillståndsärenden på en avsevärt högre nivå än idag. Under dessa år passade många på att ansöka om behörighet att vara handledare innan lagändringen medförde ett krav på utbildning. Det är också förklaringen till att så få handledartillstånd utfärdades 2006 och 2007. Ökningen av antalet beslut om högre behörigheter under 2012 beror också på en förändrad lagstiftning, bland annat ska högre behörigheter förnyas vart femte år i stället för vart tionde år.

Körkortsreformen har inte påverkat antalet beslutade tillståndsärenden särskilt mycket. Jämfört med utvecklingen åren före och efter reformen skedde dock en viss minskning av antalet beslut 2010.

4.6 Antal beslutade ingripandeärenden har påverkats kraftigt

Ingripandeärenden initieras huvudsakligen genom att polisen omhändertar ett körkort på plats (så kallat ingripande omhändertaget ärende) eller genom att Transportstyrelsen i efterhand samlar in information som kan leda till att myndigheten utreder om det finns skäl att återkalla ett körkort (ett ingripande ej omhändertaget ärende). Antalet beslut i ingripandeärenden har påverkats kraftigt av reformen. Antalet beslut om varningar och återkallade körkort minskade från 51 000 år 2009 till 23 000 år 2010.

4.6.1 Oförändrat inflöde av ingripandeärenden

Det finns ingen heltäckande statistik som visar hur inflödet av möjliga körkortsingripanden har utvecklats över tid. Vi har dock inte hittat några tecken

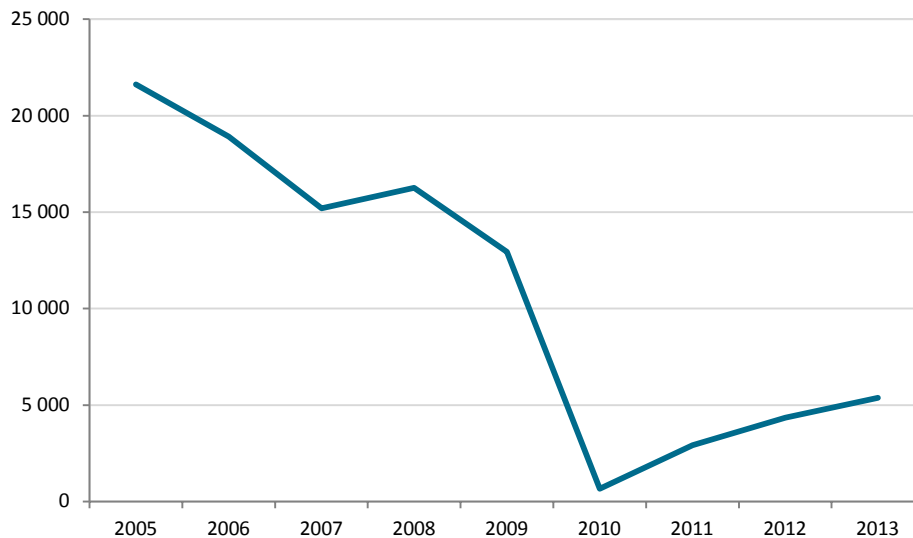
som tyder på att inflödet av körkortsärenden till Transportstyrelsen skulle ha förändrats i någon större utsträckning sedan 2009:

- Lagstiftningen har inte ändrats på ett sätt som kan förklara nedgången i antalet fattade beslut.
- Under perioden 2005–2013 beslagtogs polisen ungefär lika många körkort per år. Cirka 20 000 körkort per år omhändertas av polisen varje år, något som alltid leder till ett ingripandeärende.
- Antalet böter för fortkörning som polisen utfärdar med stöd av fartkameror varierar från år till år, men var i genomsnitt ungefär lika många 2007–2009 som 2010–2013 (56 000 respektive 59 000 per år).
- Antalet omhändertagna enligt lagen om omhändertagande av berusade personer m.m. (LOB) har legat någorlunda konstant kring 60 000–70 000 per år sedan 2006.
- Antalet underrättelser från läkare låg mellan 2 000 och 3 000 per år under perioden 2006–2011. En viss minskning skedde år 2010, men inflödet har därefter ökat till ca 4 000 per år under 2012 och 2013.

4.6.2 Färre varningar efter reformen

Transportstyrelsens beslut att nedprioritera ingripandeärenden som förväntas resultera i en varning har inneburit att antalet varningar har minskat kraftigt sedan länsstyrelsetiden. Av figur 4 framgår det att länsstyrelserna utfärdade ca 15 000 varningar årligen de sista åren som de ansvarade för körkortsverksamheten. År 2010 utfärdade Transportstyrelsen 700 varningar. Därefter har antalet varningar ökat och 2013 utfärdades drygt 5 000 varningar.

Figur 4 **Antal utfärdade varningar per år.**



Källa: Vägtrafikregistret.

Av körkortslagen framgår det att varning ska utfärdas för vissa förseelser som kan leda till körkortsindragning, om det av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. I förarbetena till körkortslagen framgår det att det krävs starka skäl för att under loppet av ett par år ge en person två på varandra följande varningar. Om föraren begår nya trafikförseelser efter varningen anses han eller hon ha visat sådan bristande vilja att rätta sig efter trafikbestämmelserna att det anses vara befogat att återkalla körkortet.³⁰

Enligt Transportstyrelsen har det ingen formell betydelse om en varning har utfärdats eller inte när myndigheten beslutar om att dra in ett körkort vid upprepade förseelser. Oavsett om en körkortsinnehavare har varnats eller inte kan myndigheten hänvisa till en tidigare förseelse vid en framtida återkallelse av körkortet.

Transportstyrelsen har uppgivit att de använder varningsinstitutet när de anser att en varning är en tillräcklig åtgärd. Däremot ger de inte preliminära varningar i väntan på en automatisk lösning. Myndigheten har överlämnat en skrivelse till regeringen med ett förslag på att lagstiftningen ska ändras så att det blir möjligt med ett automatiskt beslutsfattande för preliminära varningar.

4.6.3 Färre indragna körkort efter reformen

Som vi har konstaterat så innebar körkortsavdelningens prioriteringsbeslut från våren 2010 att ingripandeärendena där polis omhändertog körkortet på

³⁰ Prop. 1995/75 s 106.

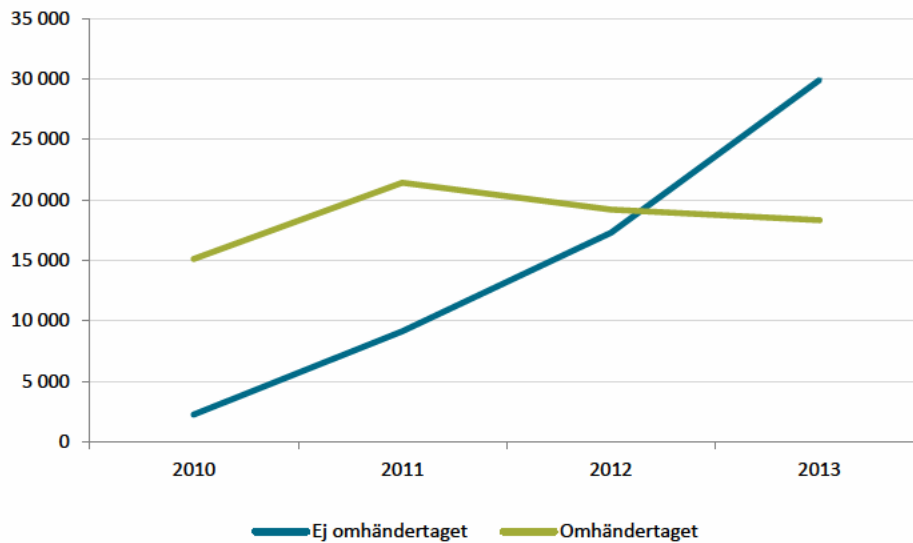
plats fick högsta prioritet. Andra ingripandeärenden ingick i prioritetsgrupp 2–5. I praktiken hade myndigheten inledningsvis svårt att hinna med att handlägga andra ingripandeärenden än dem som ingick i prioritetsgrupp 1.

Nedan ges exempel på vilka ärenden som ingår i prioritetsgrupperna 2–5:

- Prioritetsgrupp 2: Hastighetsöverträdelse (21 km/h på 30-sträcka och 31 km/h på 40–120-sträcka), rödljuskörning, vårdslöshet i trafik eller opålitlighet i nykterhetshänseende (tre eller fler LOB:ar inom en tvåårsperiod).
- Prioritetsgrupp 3: Brott mot 5 § lagen om straff för vissa trafikbrott (och överträdelsen inte kan anses som ringa) och när körkortshavaren genom upprepade brott i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter trafikbestämmelser.
- Prioritetsgrupp 4: Allmän brottslighet och mindre allvarliga trafikbrott såsom: hastighetsöverträdelser (16–20 km/h över på 30-väg, 25–30 km/h över på 40–120-väg), stopplikt, väjningsplikt mot gående, olaga yrkesmässig trafik (svarttaxi).
- Prioritetsgrupp 5: Körkortshavaren har genom upprepade brott i väsentlig grad visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter de bestämmelser som gäller i trafiken och förseelsen kan antas leda till varning. Opålitlighet i nykterhetshänseende (två omhändertaganden enligt LOB inom en tvåårsperiod). Mindre allvarliga trafikbrott såsom järnvägsbom, broöppning, kör- och vilotidsregler, högerregel med åtföljande kollision och att stanna eller parkera på motorväg.

Figur 5 bygger på uppgifter från Transportstyrelsens ärendehanteringssystem och beskriver relationen mellan antalet handlagda ärenden av typen ”ingripande omhändertaget direkt” och ärendetypen ”ingripande ej omhändertaget” under perioden 2010–2013. Det framgår tydligt att Transportstyrelsen inledningsvis inte handlade ärenden i prioritetsordning 2–5 i någon större utsträckning.

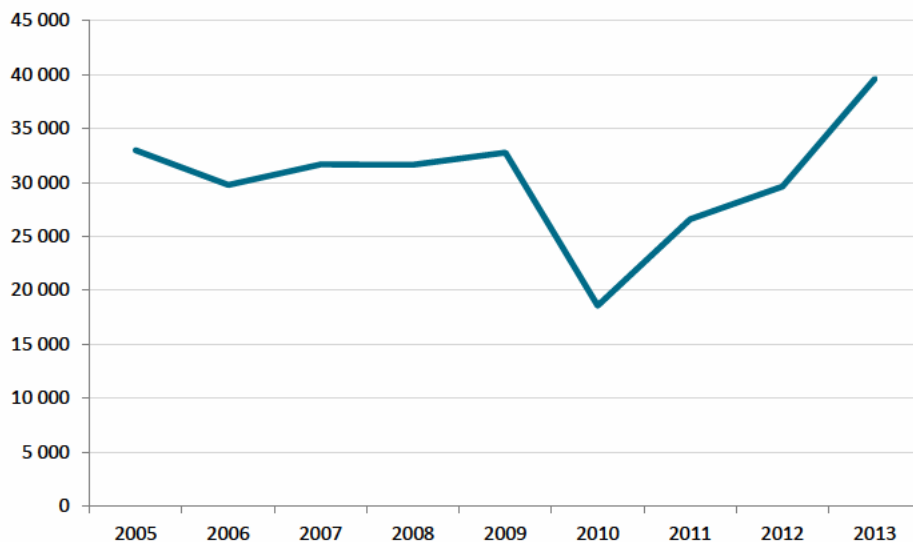
Figur 5 Antal handlagda ingripandeärenden efter typ och år.



Källa: Transportstyrelsen.

I figur 6 redovisar vi hur många körkort som återkallades under perioden 2005–2013. Det framgår att antalet återkallade körkort sjönk kraftigt det första året efter reformen, från 33 000 återkallade körkort 2009 till knappt 19 000 år 2010. Huvuddelen av dessa körkort omhändertogs av polisen på plats. Som vi har konstaterat brukar polisen normalt omhänderta ca 20 000 körkort per år.

Figur 6 Antal återkallade körkort per år.



Anmärkning: Utöver formellt återkallade körkort fattas ytterligare ca 4 000 beslut per år enligt kategorin "ej ytterligare ingripande". Dessa körkort har varit återkallade tillsvidare i väntan på dom, men eftersom domen fallit efter att den preliminära återkallelsetiden löpt ut blir de i formell mening inte återkallade.

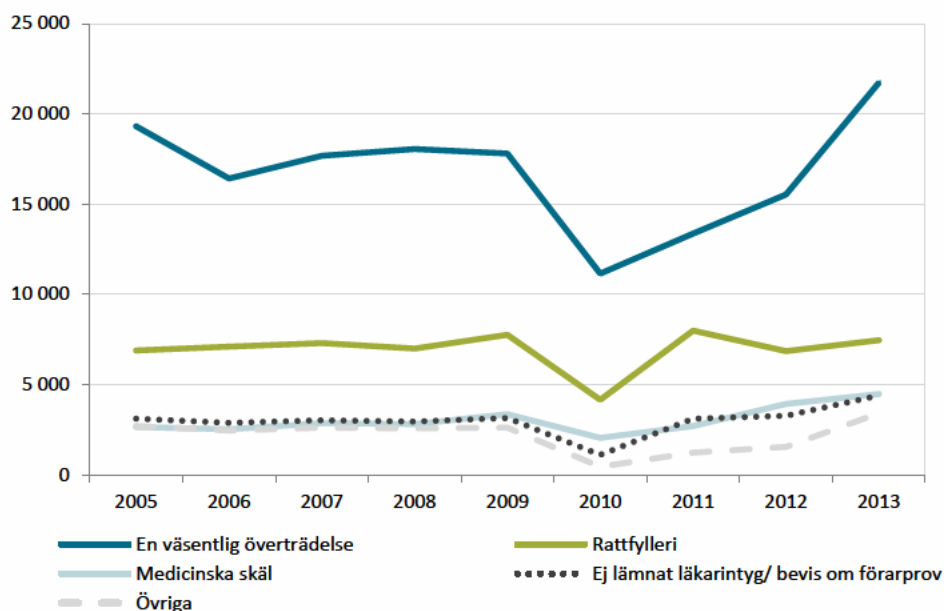
Källa: Vägtrafikregistret.

Antalet återkallade körkort var jämförelsevis lågt även 2011. Då uppgick antalet återkallade körkort till knappt 27 000. Först 2012 låg antalet återkallade körkort på en nivå som nästan motsvarade nivåerna åren före körkortsreformen. År 2013 återkallades ovanligt många körkort (knappt 40 000), vilket berodde på att Transportstyrelsen satsade på att arbeta av gamla ärenden. Från 2014 och framåt räknar Transportstyrelsen med att antalet återkallelser kommer att ligga på ungefär samma nivå som innan reformen. Möjligen kan fler kameror för automatisk trafikövervakning leda till att antalet indragna körkort ökar något.

Samtliga återkallelseorsaker minskade 2010

I figur 7 har vi delat upp statistiken över antalet återkallade körkort på olika återkallelsegrunder. Detta ger en bild av hur reformen påverkat olika återkallelsegrunder.

Figur 7 Antal återkallade körkort efter återkallelseorsak och år.



Källa: Vägtrafikregistret.

Av figuren framgår det att antalet beslut om att återkalla körkort minskade för alla återkallelsegrunder 2010. Antalet återkallade körkort på grund av en väsentlig överträdelse (vanligen fortkörning) sjönk från knappt 18 000 återkallade körkort 2009 till drygt 11 000 återkallade körkort 2010. Även under åren 2011 och 2012 låg antalet återkallade körkort med denna motivering lägre än åren före reformen. Det jämförelsevis höga antalet återkallade körkort 2013 förklaras av att många gamla ärenden avgjordes under året.

Antalet återkallelser på grund av rattfylleri sjönk från cirka 7 000 åren före reformen till drygt 4 000 år 2010. Från 2011 och framåt har dock antalet

återkallade körkort på grund av rattfylleri varit ungefär lika många som åren före reformen.

För återkallelsegrunderna *medicinska skäl*, *ej lämnat läkarintyg* eller *lämnat felaktigt bevis om godkänt förarprov* skedde det också en nedgång under 2010. Från 2011 och framåt har antalet indragna körkort enligt dessa återkallelsegrunder legat på ungefär samma nivå eller högre som åren innan reformen.

För ärendekategorin *övriga återkallelsegrunder* var det först under 2013 som Transportstyrelsen kom upp i länsstyrelsernas nivåer över antalet återkallade körkort. Det året låg antalet återkallade körkort på en högre nivå än åren innan reformen.

Konsekvenser av körkortsreformen på antalet återkallade körkort

I tabell 3 jämför vi antalet körkort som länsstyrelserna (LST) återkallade under de fyra åren innan reformen med antalet körkort som Transportstyrelsen (TS) återkallat under de fyra år som myndigheten har ansvarat för körkortsadministrationen.³¹

Tabell 3 Skillnad i antal återkallade körkort mellan perioden 2010–2013 och perioden 2006–2009

	LST 2006–2009	TS 2010–2013	Skillnad (antal)	Skillnad (%)
En väsentlig överträdelse	69 936	61 750	-8 186	-12
Rattfylleri	29 144	26 440	-2 704	-9
Medicinska skäl	11 520	13 139	1 619	14
Ej lämnat läkarintyg/ bevis om förarprov	11 995	11 852	-143	-1
Övriga	10 234	6 639	-3 595	-35
Totalt	125 868	114 653	-11 215	-9

Anmärkning: Eftersom ett körkort kan återkallas på grund av flera punkter vid ett tillfälle summerar inte de specifika återkallelsepunkterna i tabellen till totalen.

Källa: Transportstyrelsen.

Tabellen visar att under de fyra år som Transportstyrelsen ansvarat för körkortsverksamheten har myndigheten återkallat drygt 11 200 färre körkort än vad länsstyrelserna gjorde under en motsvarande period. Vi tolkar detta som att en effekt av körkortsreformen är att vissa personer som gjort sig skyldiga till en förseelse som normalt resulterat i ett indraget körkort har fått behålla sitt körkort.

³¹ Anledningen till att vi jämför fyraårsperioder är dels för att naturliga variationer inte ska få genomslag, dels för att en initial minskning ska kunna kompenseras av en ökning när Transportstyrelsen arbetar av ärendebalansen.

Av tabellen framgår det även att motsvarande 8 000 av det minskade antalet indragna körkort beror på att antalet väsentliga återkallelser har minskat. Vi ser en minskning av antalet indragna körkort för alla återkallelsegrunder utom för medicinska skäl som har ökat med 1 600 återkallade körkort under de jämförda åren. Totalt har antalet indragna körkort minskat med 9 procent.

4.6.4 Förklaringar till att antalet indragna körkort har minskat

Vid ingången av 2014 hade Transportstyrelsen, enligt myndighetens egen bedömning, nått ett läge där balanserna för underrättelser och ingripandeärenden låg på en normal nivå. Detta åstadkom myndigheten genom att satsa på att arbeta av gamla ärenden och på att lägga vissa ärenden ad acta. Vi redovisar nu de olika beslut som Transportstyrelsen har fattat om att lägga ärenden ad acta och hur myndigheten motiverat besluten.

Beslut om att lägga underrättelseärenden ad acta i september 2011

I september 2011 fanns det 250 000 öppna underrättelser i Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.³² Chefen för körkortsenheten beslutade att samtliga underrättelser, förutom de som avsåg underrättelser enligt LOB, skulle läggas vilande (ad acta) utan ytterligare åtgärd. När myndigheten genomförde beslutet i januari 2012 innebar det att balanserna för underrättelser minskade från ca 290 000 till 108 000. Normalt resulterar knappt 20 procent av alla underrättelser till att ett ingripandeärende initieras, övriga läggs ad acta. Att handlägga de avskrivna underrättelserna manuellt hade, enligt Transportstyrelsens beräkningar, krävt en arbetsinsats på motsvarande 12 årsarbetskrafter.

Inför beslutet gjorde Transportstyrelsen en konsekvensanalys och införde en ny rutin för att undvika att trafikfarliga förare får behålla sina körkort. Av Transportstyrelsens beslut framgår att det faktum att polisen drar in körkort på plats innebär att de flesta grövre trafikförseelser resulterar i ett körkortsärende. När detta inte är möjligt (till exempel på grund av smitning eller behov av omedelbar vård) har Transportstyrelsen en rutin där Åklagarkammaren rapporterar om fall där personer fällts för rattfylleri, olovlig körning och vårdslöshet i trafik. Myndigheten införde även en ny rutin som innebär att Rikspolisstyrelsen ska skicka rapporter om förseelser som blivit kända genom automatiska trafikövervakningskameror som anses relevanta för körkortsingripanden.

³² Huvudelen av underrättelserna initieras genom att Transportstyrelsen automatiskt får information från olika register om att det kan finnas skäl att ifrågasätta ett fortsatt körkortsinnehav. Det är kundtjänstenheten som granskar underrättelserna. Syftet är att sortera underrättelserna för att antingen påbörja ett nytt ingripandeärende, lägga till en underrättelse i ett redan pågående ingripandeärende eller konstatera att informationen i underrättelsen inte ska leda till någon åtgärd och därför lägga det ad acta direkt. I de flesta fall leder ett underrättelseärende inte till någon åtgärd.

Enligt Transportstyrelsens beslut var en konsekvens av åtgärden att myndigheten fick mindre möjlighet att återkalla ett körkort i enlighet med 5 kap. 3 § 3 p körkortslagen. Det handlar om att körkortshavaren genom upprepade brott i väsentlig grad har visat bristande vilja eller förmåga att rätta sig efter trafikbestämmelser. Transportstyrelsen exemplifierade betydelsen för trafiksäkerhetsarbetet med att länsstyrelserna under 2009 beslutade att återkalla 311 körkort och att utfärda 13 000 varningar med hänvisning till bestämmelsen.

Underrättelser om bruk av narkotika vid enstaka tillfälle nedprioriterades våren 2012

I maj 2012 beslutade Transportstyrelsen att inte utreda underrättelser om enstaka bruk av narkotika som är äldre än ett år, utan att lägga dem ad acta. Syftet var att frigöra resurser för att utreda och fatta beslut i mer aktuella ärenden.

Beslut om att lägga vissa ärenden med prioritet 2 ad acta hösten 2012

I augusti 2012 låg körkortsavdelningen mer än två år efter i handläggningen av ärenden för *ingripande ej omhändertagna körkort*. Totalt låg 9 000 sådana ärenden i kö, både prioritetsgrupp 1 och 2. De äldsta ärendena hade inkommit till myndigheten 2010. Vidare hade balansen av underrättelser ökat från 108 000 ärenden vid årets början till 170 000 ärenden i augusti.

För att utnyttja sina handläggningsresurser på ett bättre sätt beslutade Transportstyrelsen i augusti 2012 att lägga vissa körkortsärenden med prioritet 2 ad acta. Det gällde ärenden där det förekom brott eller förseelser som normalt medför återkallelse med stöd av 5 kap. 3 § 3 p körkortslagen där det gått mer än 18 månader sedan förseelsen eller brottet begicks. Orsaken är att myndigheten ska besluta om en preliminär varning i stället för en körkortsåterkallelse när det förflutit så lång tid sedan körkortsinnehavaren begick förseelsen.

Genom att nedprioritera dessa ärenden kunde Transportstyrelsen frigöra tid för ärenden som myndigheten ansåg vara mer angelägna ur trafiksäkerhetssynpunkt. I motiveringen till beslutet angav myndigheten att det i kön *ingripande ej omhändertagna körkort* låg outredda ärenden från mars 2010 där körkortshavarens nykterhetsförhållanden starkt kan ifrågasättas. Beslutet gällde under perioden 30 augusti 2013–30 juni 2013.

4.7 Åtgärder för att komma tillrätta med problemen

Transportstyrelsen har vidtagit en rad olika åtgärder för att komma tillrätta med problemen inom körkortshandläggningen. I detta avsnitt redovisar vi de viktigaste åtgärderna som myndigheten vidtagit för att öka produktionskapaciteten. I avsnitt 5.4, där vi analyserar hur kvaliteten i körkortshanteringen

har påverkats av körkortsreformen, beskriver vi Transportstyrelsens insatser för att utveckla verksamhetens kvalitet.

4.7.1 Insatser för att förbättra ärendehanteringssystemet

Transportstyrelsen har genomfört ett omfattande utvecklingsarbete för att säkra ärendehanteringssystemets driftssäkerhet och funktion. Ett grundläggande problem har varit bristande minneskapacitet i it-systemet. För att hantera detta byggde myndigheten upp ett så kallat sekundärlager, det vill säga en minnesresurs dit delar av lagrade data kunde föras över. Detta försenar arbetsprocessen, men är nödvändigt för att systemet ska kunna fungera. Vidare har myndigheten ansökt om och fått utökade gallringsmöjligheter för att kunna rensa ut information från systemet. Transportstyrelsen har även bedrivit ett tekniskt utvecklingsarbete för att förbättra användarvänligheten och funktionaliteten.

Länge fanns det en oro för att systemet skulle upphöra att fungera. Under 2012 fattade myndigheten därför ett inriktningsbeslut om att byta system. Huvudorsaken var att man bedömde att den tekniska lösningen som valdes från början var allt för instabil och att den innebar en risk för att körkorts-hanteringen inte skulle fungera på sikt.

Under 2013 avslutade Transportstyrelsen en förstudie som beskrev hur myndigheten kunde gå till väga för att åstadkomma en långsiktig lösning. Av förstudien, som är daterad den 25 februari 2013, framgår det att den dåvarande systemlösningen var behäftad med ett antal problem som hade en negativ påverkan på möjligheten att uppfylla fastställda mål. Förstudien beskrev den sammanvägda problembilden som betungande, att den hindrade planerade effektiviseringar och att den skapade oro för systemets tillgänglighet inom en snar framtid. I förstudien föreslogs att ett nytt arbetsverktyg skulle tas fram i samarbete med en strategisk partner och att det nya systemet skulle upphandlas från en extern leverantör.

Ett nytt system senast 2020

Våren 2014 genomförde Transportstyrelsen en undersökning, en så kallad Hälsocheck, av ärendehanteringssystemets driftssäkerhet och funktionalitet. Myndigheten bedömer nu att systemet är i bättre skick än för två år sedan och anser inte längre att det finns någon akut risk för att systemet ska upphöra att fungera. Vidare bedömer myndigheten att systemets funktionalitet kan förbättras med relativt enkla medel. Att systemet fungerar bättre 2014 än 2012 förklaras av att Transportstyrelsen har lyckats komma tillrätta med problemen med bristande kapacitet och att leverantören av systemet har hittat nya vägar för att förbättra systemets funktion.

Transportstyrelsen har undersökt systemets funktionalitet, dels genom ett antal tester, dels genom en enkät till användarna. Undersökningen visar bland annat att svarstiden för vanliga aktiviteter i genomsnitt ligger på 2–3 sekunder, vilket myndigheten beskriver som godkänt. För vissa aktiviteter är

svarstiderna dock oacceptabla, exempelvis tar det 10 sekunder att öppna Word-mallar. Enkäten visar att det finns två tydliga grupper av användare. En grupp som är övervägande positiv till systemet och en annan grupp som är mer negativ. Förklaringen till utfallet antas bero på vilka funktioner i systemet som olika grupper av handläggare använder.

Hälsochecken visade att det finns tydliga nyttor med att införa en ny modern lösning, både från verksamhets- och it-perspektiv, eftersom det nuvarande systemet bygger på gammal teknik. Transportstyrelsen beräknar att kostnaden för att införa ett nytt system uppgår till drygt 100 miljoner kronor. En nyttokalkyl, som bygger på att investeringen skrivs av på 10 år, visar att det nya systemet under en tioårsperiod skulle ge en kostnadsbesparing på motsvarande 6 miljoner kronor per år.

Under sommaren 2014 beslutade Transportstyrelsen att påbörja införandet av ett nytt ärendehanteringssystem senast 2020. Fram till dess kommer myndigheten att arbeta med att förbättra det nuvarande systemet. Det finns flera förklaringar till att Transportstyrelsen väljer att vänta med att införa ett nytt system. Myndigheten vill försäkra sig om att det finns tillräckligt med tid för att förbereda ett nytt system och invänta ett kommande byte av stor-datamiljön. Ett tredje skäl är att körkortsavdelningen vill utnyttja att verksamheten gått över till en mer stabil fas till att bedriva annat utvecklingsarbete än it-utveckling.

4.7.2 Bemanningen har förstärkts

Vid uppstarten 2010 uppgick bemanningen i körkortsverksamheten till ca 300 årsarbetskrafter. Det var en lika stor bemanning som länsstyrelserna använde för körkortsadministrationen under 2009. Tar man hänsyn till de personalresurser som utförde andra uppgifter än de som länsstyrelserna ansvarat för så minskade bemanningen av körkortsadministrationen med drygt 20 årsarbetskrafter.

Transportstyrelsen hade som ambition att minska antalet handläggare

En tredjedel av bemanningen bestod inledningsvis av konsulter, huvudsakligen från bemanningsföretag, som placerades vid kundtjänstsektionen. Tanken var att körkortsverksamheten skulle ha en tillfälligt förhöjd bemanning för att kunna hantera produktionsbortfall under reformprocessen och inledande inkörningsproblem.

Transportstyrelsen tog över motsvarande ca 150 årsarbetskrafter från länsstyrelserna. Det var något färre än de totalt 178 personer som erbjöds så kallad verksamhetsövergång från länsstyrelserna.

Vid uppstarten 2010 fanns även knappt 50 årsarbetskrafter som kom från Transportstyrelsen. Majoriteten av dem arbetade med frågor som länsstyrelserna inte ansvarat för. Ungefär 25 årsarbetskrafter bemannade en kund-

tjänst knuten till trafikregistret. Ett tiotal medarbetare fördes över till enheten för att administrera tillverkningen av körkort.

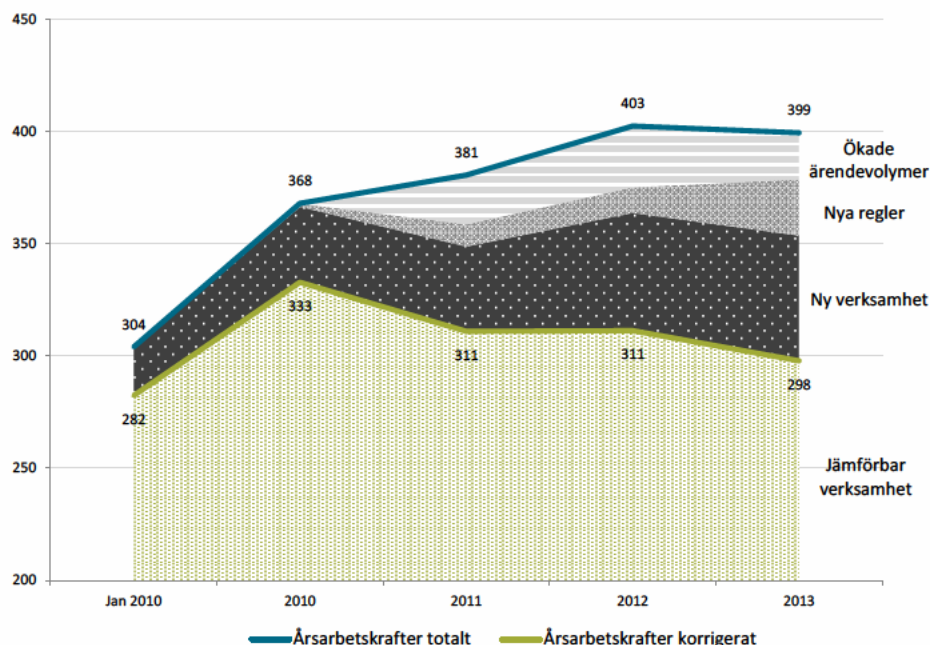
Enhetensledning och stab hämtades också från Transportstyrelsen och de uppgick till 7 årsarbetskrafter. Vid sidan av den personal som hämtades från länsstyrelserna och Transportstyrelsen rekryterades även några enhetschefer externt inför uppstarten av verksamheten.

Bemanningen har ökat

De problem som uppstod vid uppstarten ledde till att myndighetsledningen beslutade att tillföra ytterligare personalresurser till verksamheten. De tekniska problemen i ärendehanteringssystemet begränsade dock denna möjlighet eftersom systemet inte klarade av att hantera fler användare. För att utnyttja systemet maximalt handlade personalen körkortsärenden på kvällar och helger. Personal från övriga delar av trafikregisteravdelningen hjälpte till för att förstärka handläggningskapaciteten. Enligt avdelningsledningen var tillgången till resurser för personalförstärkningar inget problem under de första åren. Myndighetsledningen godkände personalförstärkningar i den omfattning som verksamheten kunde hantera.

Under 2013 hade körkortsavdelningen ungefär 400 årsarbetskrafter till sitt förfogande. Ökningen på motsvarande 100 årsarbetskrafter sedan uppstarten beror både på att Transportstyrelsen ökat bemanningen i den körkortsverksamhet som man tog över från länsstyrelserna och på att avdelningen har fått nya eller mer krävande arbetsuppgifter. I figur 8 har vi, med hjälp av Transportstyrelsen, tagit fram uppgifter om hur bemanningen har ökat och hur stor del av ökningen som förklaras av ökad ärendebelastning, ändrade regler och ny verksamhet.

Figur 8 Årsarbetskrafter vid körkortsavdelningen totalt och korrigerat för tillkommande arbetsuppgifter.



Anmärkning: Ny verksamhet utgörs av körkortstillverkning och de delar av trafikregistrets kundtjänst som Transportstyrelsen tog över. Nya regler utgörs främst av nya körkortslagen som trädde i kraft 2013. I dessa kategorier ingår deras andel av ledningsresurserna.

Källa: Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

Av figur 8 framgår det att körkortsorganisationen förstärkte sin bemanning av den övertagna verksamheten under 2010 och att personalresurserna som arbetade med övertagna uppgifter uppgick till 333 årsarbetskrafter under året. Därefter har antalet årsarbetskrafter i den övertagna verksamheten minskat, om man bortser från resursförstärkningar på grund av förändringar i regelverk och ökade ärendevolymer.

År 2013 uppgick antalet årsarbetskrafter enligt vårt sätt att jämföra till 298, och var alltså högre än Transportstyrelsens ursprungliga bemanning. Bemanningen var dock i stort sett jämförbar med länsstyrelsernas bemanning 2009.

Resurserna för utredning och ledning har ökat

Av tabell 4 nedan framgår det hur bemanningen av olika delar av körkortsorganisationen har utvecklats sedan starten. I denna jämförelse har vi inte kunnat exkludera resursförändringar som beror på ökade ärendevolymer, nya regler eller nya verksamheter.

Tabell 4 **Antal årsarbetskrafter efter verksamhetsområde och år.**

	Januari 2010	2013
Kundtjänst	135	134
Utredning	159	228
Stab och ledning	10	37
Totalt	304	399

Källa: Transportstyrelsen.

Mätt i antal årsarbetskrafter har den största resursförstärkningen skett inom verksamhetsområdet utredning, det vill säga de handläggare som främst arbetar med ingripandeärenden. Som framgår av tabellen har bemanningen ökat med cirka 70 årsarbetskrafter sedan starten 2010. Nästan hela ökningen skedde under 2010.

Antalet årsarbetskrafter i kategorin stab och ledning har också ökat. Det beror framför allt på att Transportstyrelsen tillförde körkortsorganisationen sådana resurser vid en omorganisation 2012 när verksamheten gick från att vara en enhet till att bli en avdelning. Antalet chefer ökade. Dessutom fördes administrativ personal över från andra delar av Trafikregisteravdelningen till den nybildade avdelningen. Flera av dem som flyttade till körkortsavdelningen hade dock arbetat med körkortsfrågor av stabskaraktär sedan den 1 januari 2010.

Konsulter har ersatts med anställd personal

Räknat i antalet årsarbetskrafter var kundtjänsten lika stor 2013 som vid uppstarten av verksamheten. Som vi har konstaterat ovan var en stor andel av personalen vid kundtjänsten inledningsvis inhyrd och var tänkt att vara tillfällig. I praktiken har alltså även bemanningen vid kundtjänsten förstärkts jämfört med det resursbehov som beräknades inför uppstarten av verksamheten. Anledningen till ökningen av kundtjänstens personalresurser är dock delvis av att sektionen fått nya arbetsuppgifter sedan 2010.

År 2010 var närmare en tredjedel av personalen inhyrd. Sedan dess har andelen inhyrd personal minskat och under 2013 utnyttjade körkortsavdelningen nästan inga konsulter. Konsulterna har ersatts av såväl tillsvidareanställda som visstidsanställda. Omsättningen på konsulter har varit hög och stora resurser har därmed lagts på upplärning. Dessutom kostar inhyrd personal i längden mer än anställd personal.

4.8 Kontroll över balanserna under hösten 2013

Transportstyrelsen påbörjade under 2012 en satsning på att utreda äldre ingripandeärende och förstärkte därför körkortsavdelningens bemanning. Dessutom fick avdelningen i uppdrag av myndighetens generaldirektör att följa upp de äldsta ärendena i myndighetens olika ärendeköer. Syftet var dels att ta fram en bild av ärendeläget, dels att ta fram information som

kunde användas för att kvalitetssäkra och effektivisera myndighetens processer.

Arbetet med att gå igenom gamla ärenden och besluten om att lägga ärenden ad acta innebar att körkortsverksamheten under 2013 gick mot ett läge med mer normala balanser. Myndigheten hann handlägga ingripandeärenden i den takt som nya ärenden kom in.

4.8.1 Antal pågående äldre ärenden på "normalnivån" vid ingången av 2014

Körkortsavdelningen redovisade sin uppföljning av gd-uppdraget i januari 2014. Det framgår att antalet pågående ärenden som var äldre än 12 månader hade minskat från ca 8 600 år 2012 till ca 4 200 i början på januari 2014. Under samma period hade antalet pågående ärenden som var äldre än 6 månader minskat från 74 000 ärenden till cirka 16 500 ärenden. Avdelningen bedömde att det är normalt att ha ca 4 000 pågående ärenden som är äldre än ett år, så länge inflödet av ärenden från polis, domstolar och anmälningar inte förändras.

Antalet inkomna men ej påbörjade ingripandeärenden hade också minskat i slutet av 2013. I november 2013 uppgick dessa ärenden till 3 000.

4.8.2 Kön av inkommande underrättelser töms löpande

Vid ingången av 2014 hade körkortsavdelningen uppnått sitt mål om att löpande tömma kön av inkommande underrättelser. I början av 2014 uppgick balansen i underrättelsekön till 19 pågående underrättelser, vilket kan jämföras med att kön som mest uppgick till knappt 300 000 underrättelser 2011.

5 Effekterna av körkortsreformen

I detta kapitel analyserar vi i vilken utsträckning målen med körkortsreformen har uppnåtts.

5.1 Målen med körkortsreformen

I kapitel 3 redovisade vi de mål som formulerades inför körkortsreformen. Det huvudsakliga skälet till att ansvaret för handläggningen av körkortsärenden flyttades från länsstyrelserna till Transportstyrelsen var att verksamheten hörde till den nybildade myndighetens kärnverksamhet.³³ Regeringen formulerade även mål om att:

- kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska
- handläggningstiderna skulle minska
- förutsättningarna för kvalitetsutveckling skulle förbättras och bland annat leda till enhetligare bedömningar
- servicen till medborgarna och samverkan med regionala myndigheter skulle inte försämrats.

5.2 Kostnaderna har ökat

Regeringen hade som mål att kostnaderna för körkortsadministrationen skulle minska med drygt 50 miljoner kronor per år från och med 2013. Besparingen skulle åstadkommas genom att kostnaderna för den skattefinansierade verksamheten skulle minska med 20 miljoner kronor och den avgiftsfinansierade verksamheten med 30 miljoner kronor. Transportstyrelsen satte upp ett mer ambitiöst mål än regeringen. Målet var att åstadkomma årliga besparingar på motsvarande 50–100 miljoner kronor fram till 2012.

5.2.1 Metod för att bedöma måluppfyllelse

Det finns flera problem förknippade med att jämföra kostnaderna för körkortsverksamheten före och efter reformen. Antalet beslutade ärenden har ökat sedan Transportstyrelsen tog över ansvaret. Vidare har sammansättningen av de beslut som fattats förändrats. I och med att kostnaden för att fatta ett beslut varierar mellan olika typer av beslut påverkar detta också

³³ Transportstyrelsen bildades för att åstadkomma en funktionsindeldad och trafikslagsövergripande myndighetsstruktur. Prop. 2009/10:20 Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet.

utfallet av en jämförelse av körkortsadministrationens faktiska kostnader. En annan faktor som man bör ta hänsyn till är att löne- och hyreskostnader med mera har ökat.

För att undersöka om målet om lägre kostnader för körkortsadministrationen har uppnåtts har vi gått tillväga på följande sätt. Först redovisar vi en jämförelse av hur kostnaderna för den överförda verksamheten har utvecklats mellan 2009 och 2013.

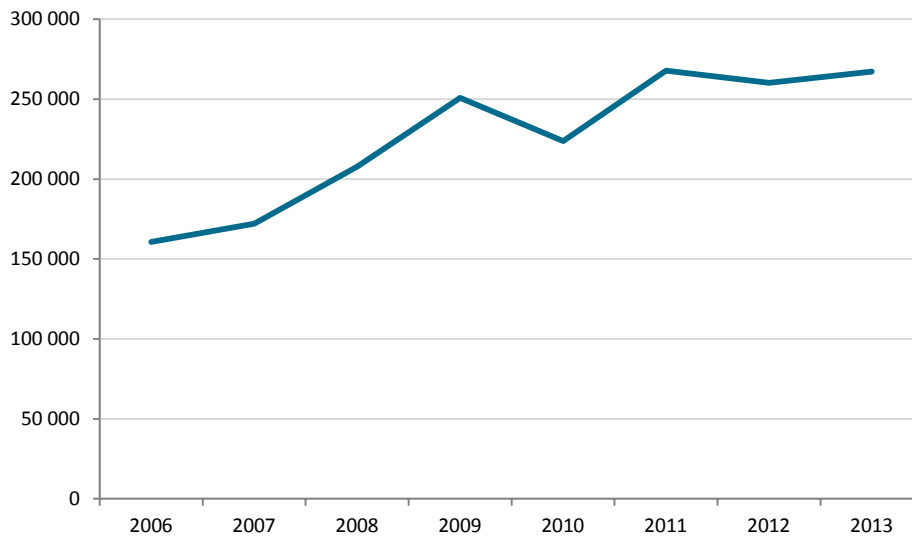
Därefter gör vi en analys baserad på hur styckkostnaden för att fatta beslut i körkortsärende har utvecklats. I denna analys väger vi in att kostnaden för statlig verksamhet ökar över tid och att volym och sammansättning av beslutade körkortsärenden har förändrats. Detta ger oss en möjlighet att uppskatta vad det skulle ha kostat om Transportstyrelsen 2013 hade handlagt de ärenden som länsstyrelserna handlade 2008. Avslutningsvis gör vi en jämförelse av hur antalet årsarbetskrafter har utvecklats för den överförda körkortsverksamheten. Jämförelsen baseras på den redovisning vi har gjort i kapitel 4 av hur bemanningen körkortsverksamheten har förändrats.

5.2.2 De faktiska kostnaderna för körkortsverksamheten har ökat

I figur 9 nedan redovisas hur kostnaderna för den körkortsverksamhet som fördes över till Transportstyrelsen har utvecklats under perioden 2006–2013 i löpande priser. Vi har hämtat uppgifter om länsstyrelsernas kostnader från myndigheternas årsredovisningar. Med hjälp av Transportstyrelsen har vi tagit fram myndighetens kostnader för de ärendeslag som länsstyrelserna ansvarade för. Kostnader för annan verksamhet som länsstyrelserna inte ansvarade för, till exempel körkortstillverkning, ingår inte i vår jämförelse. Kostnaderna för Körkortsavdelningens ärendehanteringssystem ingår inte heller i underlaget för vår jämförelse. Under 2013 uppgick denna kostnad till 11 miljoner kronor.

Av figuren framgår det att verksamhetskostnaderna steg under perioden 2007–2009, det vill säga de sista åren som länsstyrelserna ansvarade för verksamheten. I kostnaderna för 2009 ingår länsstyrelsernas avvecklingskostnader, vilket är förklaringen till att kostnaderna steg detta år. Totalt har avvecklingskostnaderna uppskattats till mellan 80 och 100 miljoner kronor. Kostnaderna sjönk under 2010, sannolikt på grund av förändringar i bemanningen av verksamheten. Därefter har kostnaderna ökat. En bidragande orsak är att de administrativa kostnaderna har ökat och att Transportstyrelsen har arbetat av de balanser som uppstod i samband med uppstarten. Under 2012 steg kostnaderna på grund av att arbetsbelastningen ökade till följd av att lagstiftningen ändrades. Det året inkom ovanligt många yrkestrafikärenden.

Figur 9 Totalkostnad för den överförda körkortsverksamheten.



Anm. Kostnaderna avser löpande priser.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

Som framgått är det problematiskt att utgå från länsstyrelsernas faktiska kostnader för körkortsadministrationen 2009 vid en kostnadsjämförelse eftersom länsstyrelserna hade omfattande engångskostnader till följd av reformen det året. I stället utgår vi från den uppskattning som regeringen gjorde av länsstyrelsernas kostnader i samband med att regeringen formulerade målet om en kostnadsminskning på 50 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2010 uppskattade regeringen att länsstyrelsernas kostnader för körkortsadministrationen och yrkestrafikverksamheten tillsammans uppgick till 230 miljoner kronor per år. Kostnaderna för yrkestrafikverksamheten uppgick till ca 18 miljoner kronor per år. Vi bedömer därför att regeringen uppskattade kostnaderna för körkortsverksamheten till 212 miljoner kronor per år i budgetpropositionen.³⁴

År 2013 uppgick Transportstyrelsens kostnader för den övertagna verksamheten till 267 miljoner kronor. En jämförelse mellan regeringens uppskattning av körkortsadministrationens kostnader inför reformen med Transportstyrelsens kostnader för den övertagna verksamheten 2013 visar att kostnaderna har ökat ökade med 55 miljoner kronor. Vi kan konstatera att detta utfall skiljer sig kraftigt från regeringens mål om att kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska med drygt 50 miljoner kronor.

³⁴ Uppskattningen överensstämmer med länsstyrelsernas redovisning av körkortsadministrationens kostnader i årsredovisningarna för 2008, som var de mest aktuella officiella uppgifter som fanns tillgängliga hösten 2009.

5.2.3 De administrativa kostnaderna är högre 2013

En faktor som påverkar de totala kostnaderna för körkortsverksamheten är hur de administrativa kostnaderna har utvecklats. Av länsstyrelsernas årsredovisningar framgår det att körkortsverksamhetens OH-kostnader 2008 uppgick till 53 miljoner kronor. Det motsvarade 26 procent av de totala kostnaderna. Vid Transportstyrelsen uppgick de indirekta kostnaderna för den övertagna körkortsverksamheten 2013 till 121 miljoner kronor. Det motsvarade 45 procent av de totala kostnaderna.

Det går inte att rakt av jämföra OH-kostnaderna på länsstyrelserna med körkortsverksamhetens indirekta kostnader eftersom olika metoder används för att beräkna kostnaderna.³⁵ Vid Transportstyrelsen bokförs exempelvis kostnader för chefer och möten som inte avser ett givet ärende som en indirekt kostnad. Länsstyrelserna redovisade huvuddelen av körkortsverksamhetens ledningsresurser som verksamhetskostnader.

I en kartläggning av statliga myndigheters OH-kostnader som Ekonomistyrningsverket (ESV) redovisade 2005 framgår det att i genomsnitt utgjorde OH-kostnadsandelen 25 procent av myndigheternas totala verksamhetskostnader, om man exkluderar ledningsresurser i linjeorganisationen.³⁶ Inkluderas linjeorganisationens kostnader för ledningsresurser uppgick OH-kostnaderna till 35 procent av de totala kostnaderna. Mot bakgrund av detta förefaller det som att körkortsverksamheten numera har jämförelsevis höga indirekta kostnader.

Om körkortsverksamheten bär en oproportionerligt hög andel av Transportstyrelsens indirekta kostnader kan det påverka utfallet av jämförelsen mellan körkortsverksamhetens totala kostnader före och efter reformen. Vi har inte analyserat hur Transportstyrelsen beräknar administrativa kostnader närmare. För Transportstyrelsen gäller att de avgifter myndigheten tar ut ska motsvara olika verksamheters faktiska kostnader. Detta torde innebära att myndigheten nog överväger hur indirekta kostnader ska fördelas på olika verksamheter.

Under den tid som Transportstyrelsen har ansvarat för körkortsverksamheten har de indirekta kostnaderna ökat från 83 miljoner kronor 2010 till 121 miljoner kronor 2013. Ökningen beror till stor del på att antalet chefer

³⁵ Enligt Transportstyrelsens ekonomimodell består en verksamhets indirekta kostnader av två delar. OH1 består i princip av kostnader för förvaltningsstödande verksamhet vid Transportstyrelsens huvudkontor. OH2 utgör kostnader som uppkommer inom en avdelning. I denna kostnad ingår kostnader för administrativ personal samt ledning och styrning (samtliga chefsnivåer), all form av kompetensutveckling, möten som inte avser ett givet ärende och fackligt arbete. Dessutom ingår en kostnad för varje arbetsplats som används i verksamheten och vad arbetsplatsen består av (kontorsarbetsplats, it-arbetsplats, telefoni-arbetsplats). Körkortsavdelningens totala OH-kostnad utgör till 23 procent av kostnaderna för kontors-, it- och telefoniarbetsplatser.

³⁶ ESV 2005:3.

har ökat, att stabsresurserna har byggts ut och att Körkortsavdelningen 2013 införde kontorsarbetsplatser. År 2013 inkluderar dessutom körkortsavdelningens indirekta kostnader en nedskrivningskostnad på 7 miljoner kronor för ett it-projekt som inte avser körkortsverksamheten.

5.2.4 Kostnaden per beslutat ärende har ökat

Genom beräkna vad ett genomsnittligt ärende kostade att handlägga 2013 respektive på länsstyrelsetiden, går det att neutralisera de effekter som ändrade ärendevolymer får på de totala kostnaderna när vi jämför dem. Vi kan också analysera skillnader i hur kostnaderna för den skattefinansierade och den avgiftsfinansierade verksamheten har utvecklats.

Vi har valt 2008 som utgångspunkt för jämförelsen eftersom det var det årets kostnader som låg till grund för regeringens mål om kostnadsminskningar. Vidare är 2008 års kostnader bättre att använda som jämförelse än 2009 års kostnader eftersom det ingår kostnader för att avveckla körkortsverksamheten 2009. Vi beskrev länsstyrelsernas avvecklingskostnader i avsnitt 3.4. Vi har valt 2013 som jämförelseår eftersom det är de mest aktuella uppgifter vi har tillgång till och eftersom regeringen bedömde att reformens stordriftsfördelar skulle ha slagit igenom 2013.

Körkortsavdelningens kostnader för annan verksamhet som länsstyrelserna inte ansvarade för, till exempel körkortstillverkning, ingår inte i vår jämförelse. För att göra jämförelsen mer rättvisande har vi också tagit hänsyn till kostnadsutvecklingen för statliga myndigheter under perioden 2008–2013, genom att räkna om kostnaderna till 2009 års prisnivåer – dvs. de nivåer som gällde det året målsättningen om kostnadsminskningen sattes upp.³⁷ Vi har även exkluderat de 7 miljoner kronor vi nämnt som avser nedskrivningar för annan verksamhet än körkortsverksamheten i jämförelsen.³⁸

Antalet avgiftsfinansierade ärenden har ökat medan de skattefinansierade minskat

Vi har använt beslutsstatistik från Vägtrafikregistret som skattning av antalet hanterade ärenden för att räkna fram styckkostnaderna. Transportstyrelsen anser att uppgifterna ger en god bild av volymutvecklingen sedan 2010. Siffrorna visar att de avgiftsfinansierade ärendena blivit cirka 20 procent fler sedan 2008, medan de skattefinansierade ärendena blivit 10 procent färre.

³⁷ För att deflatera kostnaderna för körkortsverksamheten har vi använt implicitprisindex för statliga konsumtionsutgifter. Eftersom målet om kostnadsbesparingen sattes 2009 har alla kostnader räknats om till detta års priser.

³⁸ I bilaga 3 redovisar vi mer utförligt hur vi gått tillväga för att beräkna hur kostnaderna har utvecklats.

Tabell 5 **Antal beslut per år, tusental.**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2008-2013 (%)
Avgiftsfinansierade ärenden	282	426	451	500	481	566	608	537	19
Skattefinansierade ärenden ³⁹	99	97	99	99	64	75	79	89	-10

Källa: Vägtrafikregistret och Transportstyrelsen.

Att de avgiftsfinansierade ärendena har ökat är delvis en följd av att antalet registrerade ofullständiga ansökningar har ökat. Sådana ansökningar resulterar i de flesta fall i ett automatiskt fattat beslut om avslag. År 2008 avvisades 13 000 tillståndsärenden, 2013 var motsvarande siffra 52 000.

En förklaring till att de skattefinansierade ärendena har minskat är att Transportstyrelsen fattar färre beslut om varningar än vad länsstyrelserna gjorde. Detta är beslut som kostar jämförelsevis lite att fatta. Antalet varningar har minskat från drygt 16 000 år 2008 till drygt 5 000 år 2013.

I vår analys av hur styckkostnaderna har förändrats har vi vägt in att länsstyrelserna relativt sett fattade fler beslut om att utfärda varningar än vad Transportstyrelsen gör. På motsvarande sätt har vi vägt in att antalet avvisade tillståndsbeslut ökat kraftigt sedan länsstyrelsetiden. Därmed neutraliserar vi effekterna av att sammansättningen av de beslutade ärendena har förändrats över tid.

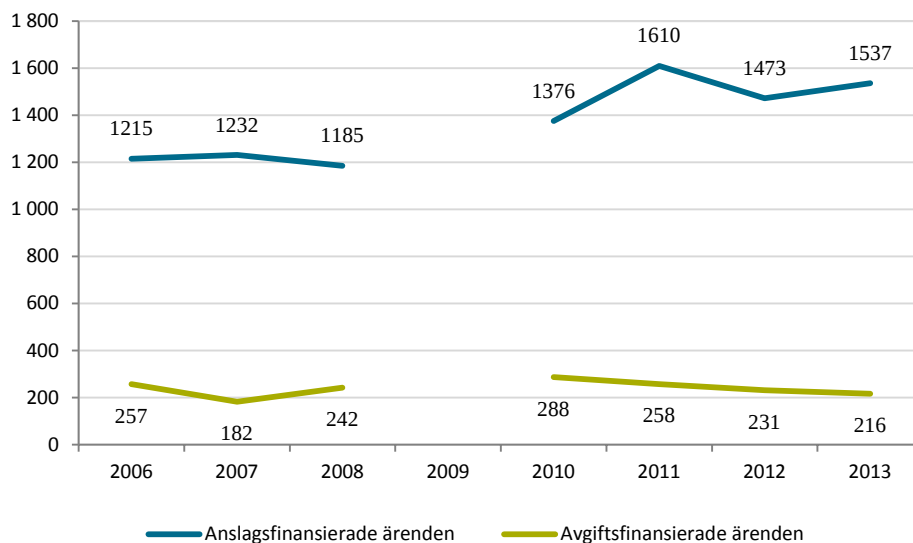
Styckkostnaden för skattefinansierad verksamhet har ökat

Som framgår av figur 10 är styckkostnaden för ett skattefinansierat ärende betydligt högre än styckkostnaden för ett avgiftsfinansierat ärende. Sedan 2008 har styckkostnaden ökat med cirka 30 procent för den skattefinansierade verksamheten. Ökningen beror framför allt på att hanteringen av medicinska villkor blivit dyrare, men även när det gäller ingripandeärenden var styckkostnaden högre 2013 än 2008.

För avgiftsfinansierade ärenden har styckkostnaden minskat med cirka 10 procent mellan åren 2008 och 2013. Utvecklingen förklaras bland annat av att ungefär hälften av besluten fattas automatiskt och att antalet avvisade ärenden har ökat.

³⁹ Uppgift om antalet medicinska villkor saknas för 2006. Vi har antagit att antalet för detta år motsvarar genomsnittet för perioden 2007–2009.

Figur 10 Styckkostnad per ärendetyp inklusive OH i fasta priser.



Anmärkning. Fördelningen per ärendetyp saknas 2009. Kostnaderna redovisas i 2009 års priser. I bilaga 3 redovisas hur vi gått tillväga för att beräkna styckkostnaderna.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

Jämförelse i fasta priser och 2008 års ärendevolymer ger en något mindre kostnadsökning

Genom att använda 2013 års styckkostnader och 2008-års ärendemängder går det att göra en teoretisk jämförelse av hur kostnaderna för körkortsverksamheten har förändrats sedan 2008. Som framgår av tabell 6 uppskattar vi att kostnaderna för verksamheten som länsstyrelserna bedrev 2008 ökade med 17 miljoner kronor 2013, räknat i 2009 års priser. Även denna jämförelse visar alltså att kostnaderna för körkortsverksamheten har ökat, istället för att minska med drygt 50 miljoner kronor som regeringen angav som mål för körkortsreformen.

Tabell 6 Kostnadsjämförelse 2008–2013 i 2008 års volymer och fasta priser. Kostnaderna inkluderar OH.

	2008	2013	Differens	Differens (%)
Avgiftsfinansierad verksamhet	109 000	98 000	-12 000	-11
Skattefinansierad verksamhet	101 000	129 000	29 000	+28
Totalt	210 000	227 000	17 000	+ 8

Anmärkning. 2009 års priser avses. Avrundningar gör att skillnaden mellan 2008 och 2013 inte motsvarar värdet i kolumnen Differens för den skattefinansierade verksamheten.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Vägtrafikregistret, Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

Av tabellen framgår det att kostnaderna för den skattefinansierade verksamheten som länsstyrelserna bedrev 2008 kan uppskattas ha ökat med 29 miljoner kronor, räknat i 2009 års priser. Regeringens mål om att kostnaderna skulle ha minskat med 20 miljoner kronor kan därmed inte sägas ha uppnåtts.

Kostnaderna för att bedriva den avgiftsfinansierade verksamheten har dock minskat. För den avgiftsfinansierade verksamheten har kostnaderna minskat med 12 miljoner kronor. Regeringens mål var att kostnaderna skulle minska med 30 miljoner kronor fram till och med utgången av 2013.

5.2.5 Merkostnader till följd av reformen

Transportstyrelseutredningen bedömde att omställningskostnaderna för att genomföra körkortsreformen skulle bli betydande, men att de framtida vinsterna av omorganisationen skulle överstiga kostnaderna med stor marginal. Regeringen bedömde att den förväntade besparingen på motsvarande drygt 50 miljoner kronor per år skulle ha slagit igenom fullt från och med 2013.⁴⁰

I och med att körkortsverksamheten fortfarande kostar mer än vad länsstyrelsernas verksamhet kostade 2008 har målet om att reformen skulle innebära en besparing inte uppnåtts. Även om Transportstyrelsen kan sänka kostnaderna för körkortsverksamheten från 2014 och framåt kommer det att ta lång tid innan de ekonomiska vinsterna av reformen överstiger reformens kostnader.

Kostnaderna för körkortsreformen fram till 2013

Som framgått tidigare uppskattade länsstyrelserna att myndigheternas omställningskostnader uppgick till 100 miljoner kronor. I budgetpropositionen för 2010 uppskattade regeringen länsstyrelsernas omställningskostnader till 80 miljoner kronor. Det framgår inte varför bedömningarna skiljer sig åt. Till reformkostnader hör även de kostnader Transportstyrelsen hade för planerings- och utvecklingsarbete inför reformen. Vi har inte kunnat kartlägga omfattningen av dessa kostnader.

Till reformkostnaderna hör även de merkostnader som uppstått efter det att Transportstyrelsen tog över verksamhetsansvaret. Genom att jämföra länsstyrelsernas kostnader för körkortsverksamheten 2008 med Transportstyrelsens kostnader för motsvarande verksamhet under 2010–2013 går det att göra en grov uppskattning av vilka merkostnader reformen har inneburit efter övertagandet. En sådan jämförelse visar att kostnaderna för körkortsverksamheten har ökat med totalt 105 miljoner kronor under fyraårsperio-

⁴⁰ Prop. 2009/10:20.

den.⁴¹ Denna analys är dock lite missvisande eftersom jämförelsevis få beslut fattades 2010. Jämför vi i stället de faktiska kostnaderna 2008 med perioden 2010–2013 blir kostnadsökningen 123 miljoner kronor.

Totalt kan vi därmed uppskatta kostnaderna för att genomföra körkortsreformen till mellan 205 miljoner kronor och 225 miljoner kronor. Delar av dessa merkostnader hade sannolikt kunnat undvikas om reformen hade varit bättre förberedd.

5.2.6 Antalet årsarbetskrafter har inte minskat

I det utredningsarbete som föregick körkortsreformen användes antalet årsarbetskrafter som ett mått för att beskriva effektiviseringspotentialen vid en centraliserad körkortsadministration. Som vi har redovisat i kapitel 3 användes en utredning utförd av Vägverkets trafikregisteravdelning som underlag för att bedöma effektiviseringsmöjligheterna. De kom fram till att antalet årsarbetskrafter kunde minska från 270 till 73 genom centralisering, automatisering och ändrad lagstiftning. Transportstyrelseutredningen bedömde, utan att redovisa några andra beräkningar, att arbetet kunde utföras med 150 årsarbetskrafter. Regeringen konstaterade slutligen att effektiviseringspotentialen var något oklar men att reformen skapade utrymme för en betydande effektivisering av verksamheten.

Våra beräkningar, som vi redovisat i kapitel 4, visar att Transportstyrelsen använde 298 årsarbetskrafter 2013 för att utföra de arbetsuppgifter som togs över från länsstyrelserna. Det är jämförbart med de 292 årsarbetskrafter som länsstyrelserna använde i sin körkortsverksamhet 2008. I jämförelsen mellan 2008 och 2013 har vi räknat bort de resursförstärkningar som Transportstyrelsen har gjort på grund av att regeländringar och ett ökat antal ärenden har medfört en större arbetsbelastning för körkortsavdelningen. Vi har också räknat bort de årsarbetskrafter som används för att hantera körkortsverksamhet som länsstyrelserna inte ansvarade för.

Vi kan konstatera att antalet årsarbetskrafter inte har minskat i den utsträckning som förutspåddes. Tanken var att ett ökat automatiskt beslutsfattande skulle leda till en minskad bemanning. Under 2013 fattades 380 000 automatiska beslut inom körkortsverksamheten. Det motsvarade hälften av myndighetens tillståndsbeslut. Trots det har antalet årsarbetskrafter inte minskat sedan länsstyrelsetiden.

Enligt Transportstyrelsen finns följande förklaringar till att antalet årsarbetskrafter inte har minskat sedan länsstyrelsetiden.

⁴¹ För att jämföra verksamhetskostnaderna har vi använt samma metod som i avsnitt 5.2.4 för att beräkna skillnaden i kostnad mellan 2008 och 2013. Det innebär att vi har använt 2008 års styckkostnader och 2009 års prisnivå för att uppskatta kostnaden för de beslut som Transportstyrelsen fattade under perioden 2010–2013.

- I och med att verksamheten ombildades till en avdelning inom Transportstyrelsen tillkom stabsuppgifter som myndigheten bedömer att länsstyrelserna inte utförde. Avdelningens stabsresurser förstärktes med motsvarande 10 årsarbetskrafter vid omorganisationen.
- Antalet chefer har ökat sedan 2010 och motsvarar nu Transportstyrelsens riktlinjer för hur många anställda det ska finnas per chef.
- Kundtjänsten har en högre ambitionsnivå än vad länsstyrelserna hade i sina kontakter med allmänheten vad gäller öppettider och svarstider.

5.2.7 Transportstyrelsen effektiviseringsarbete

När Transportstyrelsen bildades bedömde regeringen att den nya myndighetsstrukturen skulle leda till att verksamheten kunde bedrivas till en lägre kostnad än tidigare. Transportstyrelsen har på egen hand formulerat ett mål om att de avgifter som myndigheten tar ut i genomsnitt ska sänkas med 20 procent under perioden 2012–2016. Myndigheten har också som mål att sänka verksamhetskostnaderna med 460 miljoner kronor under samma period. Målet är att hälften av besparingen ska återlämnas till statsbudgeten medan resten ska användas för att finansiera ny verksamhet.

Varje avdelning har mål för vilka effektiviseringar de ska åstadkomma. Körkortsavdelningen ska minska verksamhetskostnaderna med 60 miljoner kronor under åren 2012–2015. Av Transportstyrelsens interna uppföljning framgår det att Körkortsavdelningen har genomfört besparingar på motsvarande 40 miljoner kronor under perioden 2012–2013. Avdelningen har uppnått besparingarna inom områdena arbetssätt/arbetsorganisation, konsultväxling och nya avtal.⁴² Körkortsavdelningen har alltså genomfört insatser för att effektivisera verksamheten. Det är dock långt kvar innan de mål som sattes upp om minskade kostnader inför körkortsreformen har uppnåtts.

5.3 Något kortare handläggningstider för tillståndsärenden

Ett av regeringens mål med körkortsreformen var att ett ökat automatiskt beslutfattande av enklare körkortsärenden skulle leda till att genomsnittstiden för att handlägga enkla ärenden skulle minska från tre veckor till ett fåtal dagar. Inledningsvis hade Transportstyrelsen som mål att hantera enklare ärenden inom 2–3 dagar och kvalificerade ärenden inom 14 dagar.

5.3.1 Handläggningstider kan mätas på olika sätt

Handläggningstid mäts normalt från det att ett ärende inkommer till en myndighet och fram till dess att ärendet är avslutat. Ett annat sätt att mäta

⁴² Transportstyrelsen 2013, Effektiviseringspotentialer inom TS – uppdaterade bedömningar för 2012–2015 och 2013–2016. Redovisning av gd-uppdrag (TSG 2010-797) daterad 2013-01-30.

handläggningstid är att mäta den faktiska arbetstid som en myndighet lägger ned på ett ärende.

Det finns även andra mått på handläggningstid som är relevanta för handläggningen av körkortsärenden eftersom det finns moment under ärendehandläggningen som Transportstyrelsen inte har full kontroll över. För tillståndsärenden kan det till exempel vara relevant att räkna bort tid från det att en ansökan inkommer till myndigheten och tiden fram till dess att ansökningsavgiften har betalats in, eftersom det är först då som Transportstyrelsen kan påbörja sin handläggning. För ingripandeärendena kan det vara relevant att skilja mellan tiden fram till myndighetens beslut och tiden fram till att ärendet har avslutats genom att körkortsinnehavaren har delgivits beslutet, eftersom körkortsinnehavaren kan ha intresse av att undvika delgivning.

5.3.2 Transportstyrelsens mål för handläggningstider

Transportstyrelsen har reviderat de mål som inledningsvis sattes upp för körkortsverksamhetens handläggningstider. I tabellen nedan framgår de mål som myndigheten har satt upp för några av de vanligaste tillstånds- respektive ingripandeärenden 2013–2015 och de uppgifter Transportstyrelsen redovisar om körkortsverksamhetens handläggningstider i sin årsredovisning.

Tabell 7 Genomsnittliga handläggningstider mätt i dagar, utfall 2013 och mål 2013 – 2015.

Ärendetyp	Mål antal dagar	Utfall antal dagar	Differens
	2013	2013	
Handledarskap	21	36	+ 15
Körkortstillstånd, grupp 1	21	28	+ 7
Ingripande, ej omhändertagit	245	150	- 95
Ingripande, omhändertagit	98	137	+ 39
Körkortstillstånd, efter återkallelse	98	140	+ 42

Källa: Transportstyrelsens årsredovisning för 2013 och Redovisning av uppdrag 2 i regleringsbrevet för 2013 avseende Transportstyrelsen.

Av tabellen framgår det att Transportstyrelsen inte nådde målet om en genomsnittlig handläggningstid på 21 dagar (tre veckor) för handledarskap och körkortstillstånd under 2013. Den genomsnittliga handläggningstiden låg en respektive två veckor över myndighetens mål.

Ingripandeärenden där körkort inte omhändertagits handlades i genomsnitt på 150 dagar (22 veckor), vilket var avsevärt kortare tid än målet om en genomsnittlig handläggningstid på 245 dagar (35 veckor). Omhändertagna körkort hade en genomsnittlig handläggningstid på 137 dagar (20 veckor) vilket var avsevärt längre än målet om 98 dagars (14 veckor) genomsnittlig handläggningstid.

5.3.3 Handläggningstiderna för tillståndsärenden har minskat

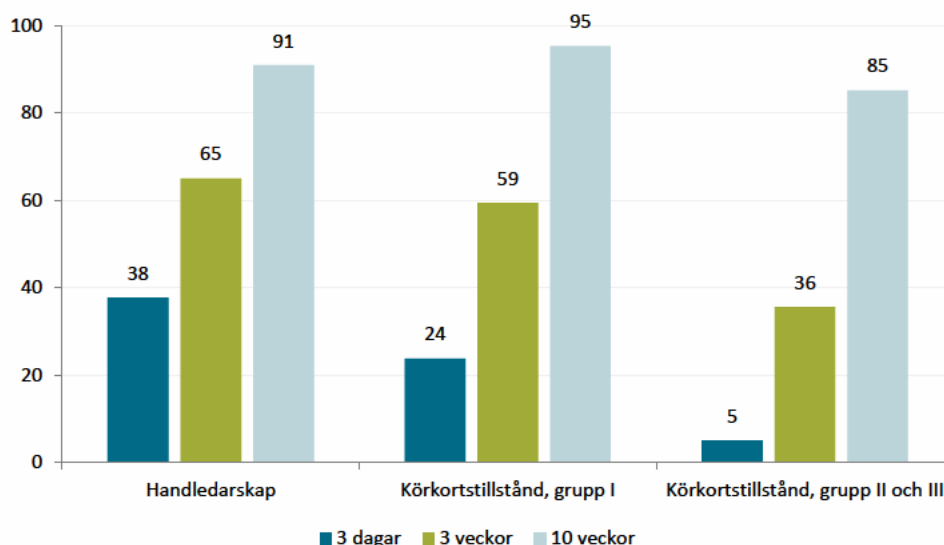
I vår genomgång av det underlag som låg till grund för regeringens beslut har vi inte hittat någon djupare analys av förutsättningarna för att minska handläggningstiderna inom körkortsadministrationen. De stora avvikelserna mellan de ursprungliga målen om handläggningstider på några dagar, Transportstyrelsens nuvarande mål om genomsnittliga handläggningstider på tre veckor och utfallet på mellan fyra och fem veckors genomsnittlig handläggningstid tyder på att de mål som formulerades inför reformen avsåg de enklaste ärendena som kan handläggas automatiskt och inte den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga tillståndsärenden. En annan förklaring är att möjligheterna att automatisera beslut överskattades. Som framgått av kapitel 2 bedömde Vägverket inför reformen att i stort sett samtliga tillståndsärenden och hälften av alla ingripandeärenden skulle kunna beredas och beslutas automatiskt.

En annan intressant fråga är hur handläggningstiderna har utvecklats sedan länsstyrelsetiden. I länsstyrelsernas årsredovisningar finns ingen statistik som beskriver handläggningstiderna för tillståndsärenden. Regeringen anger dock, som framgått ovan, i budgetpropositionen för 2010 att genomsnittstiden för enklare ärenden låg på tre veckor hos länsstyrelserna. Äldre uppgifter, från Länsstyrelse- och trafikutredningen, visar att länsstyrelsernas handläggning av körkortstillstånd 1996 i normalfallet tog två dagar.⁴³ Därefter övertog Vägverket ärendet och kunde med hjälp av en i stora drag automatiserad handläggning administrera betalning och korttillverkning inom ca tre veckor.

Grunden för antagandet om att enklare ärenden skulle handläggas inom tre dagar var att beslutsfattandet skulle automatiseras. År 2013 beslutades hälften av tillståndsärendena automatiskt. För handledarskap uppgick automatiseringsgraden till 79 procent och motsvarande andel för körkortstillstånd (grupp 1) var 56 procent. Myndigheten fattar dock inga ingripandebeslut automatiskt. I figur 11 redovisar vi statistik över hur stor andel av tre olika typer av tillståndsbeslut som Transportstyrelsen fattade inom 3 dagar, 3 veckor och 10 veckor.

⁴³ SOU 1997:6

Figur 11 Andel avslutade avgiftsfinansierade ärenden efter 3 dagar, 3 veckor och 10 veckor.



Anmärkning. Eftersom ärendehanteringssystemet inte lagrar denna typ av uppgifter historiskt avser uppgifterna ett urval ärenden som avslutades under våren 2014. Körkortstillstånd grupp 1 avser vanliga körkort, medan grupp II och III avser lastbil- och busskörkort.

Källa: Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

Vår bedömning är, givet de handläggningstider som redovisas i figuren och de uppgifter som finns om länsstyrelsernas handläggningstider, att körkortsreformen har inneburit att handläggningstiderna för tillståndsärenden har blivit kortare.

Handläggningstiderna har dock inte förkortats i den utsträckning som förutspåddes inför reformen. Det beror dels på att automatiseringsgraden är lägre än vad som förutspåddes, dels på att handläggningstiderna för automatiskt handlagda ärenden kan dra ut på tiden om en sökande inte betalar avgiften direkt eller om nödvändiga intyg saknas. Detta är förklaringen till att endast 65 procent av alla handledarskapsärenden beslutas inom tre veckor, trots att 78 procent av handledarbesluten är automatiserade och att ett automatiskt beslut är möjligt att fatta på tre dagar.

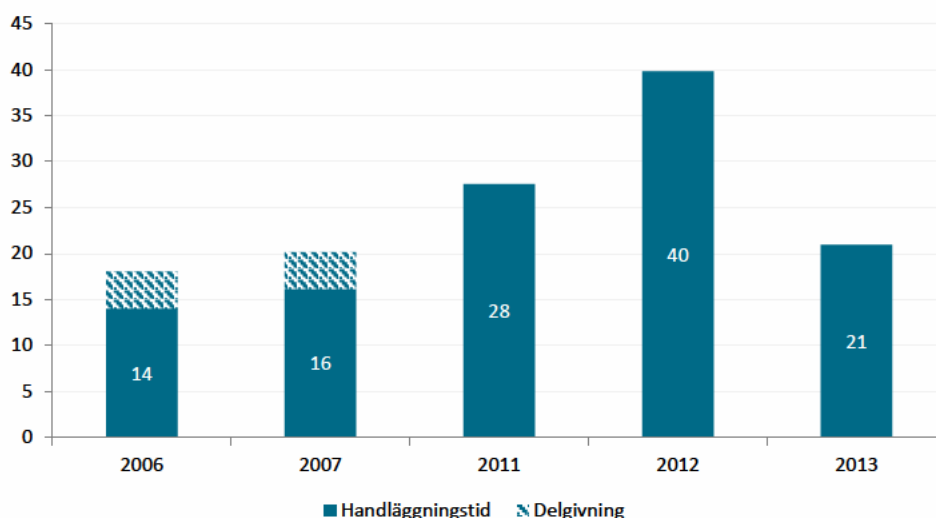
5.3.4 Handläggningstiden för ingripandeärenden är ungefär samma som på länsstyrelsetiden

Länsstyrelsernas handläggning av ingripandeärenden behandlas mycket översiktligt i den utredning som låg till grund för körkortsreformen. Det är dock möjligt att göra en översiktlig jämförelse mellan länsstyrelsernas handläggningstider för ingripandeärenden och Transportstyrelsens handläggningstider 2013. Enligt länsstyrelsernas årsredovisningar för 2006 och 2007 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden för ingripandeärenden till 14–16 veckor. Det framgår inte exakt hur handläggningstiden är beräknad, vilket gör att siffrorna ska tolkas med försiktighet. Enligt våra intervjuer var

det till exempel möjligt för länsstyrelserna att avsluta ärenden innan beslutet hade delgivits. Vi har inte kännedom om i vilken utsträckning detta tillämpades. Enligt Transportstyrelsen tar det i genomsnitt cirka 4 veckor för myndigheten att delge ett ärende av typen ingripande, ej omhändertaget.

Vår jämförelse, som vi redovisar i figuren nedan, tyder på att Transportstyrelsen under 2013 hade ungefär samma handläggningstider för ingripandeärenden som länsstyrelserna, om vi lägger till motsvarande 4 veckors delgivningstid på länsstyrelsernas genomsnittliga handläggningstider.

Figur 12 Genomsnittlig genomloppstid i veckor för ingripandeärenden.



Anmärkning: I årsredovisningarna från länsstyrelserna separeras inte ärendetyperna omhändertaget från ej omhändertaget. För jämförbarhetens skull har vi därför viktat 2011–2013 års värden efter antal ärenden per ärendetyp.

Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar, Transportstyrelsen samt egna beräkningar.

5.4 Bättre förutsättningar för kvalitetsutveckling

Inför körkortsreformen bedömde regeringen att en samlad verksamhetsledning skulle leda till en mer effektiv verksamhet och underlätta en enhetlig rättstillämpning. Förbättrade förutsättningar för att bedriva en effektivare personalpolitik och kompetensutveckling bedömdes bidra till detta.

Inledningsvis uppstod kvalitetsbrister i Transportstyrelsens körkortshandläggning, vilket JO har påtalat. Vid en inspektion 2011 lyfte JO bland annat fram långa handläggningstider och faktorer som obeslutsamhet vid handläggningen och delgivning fram som exempel på brister i verksamheten.

De första åren efter det att Transportstyrelsen tog över ansvaret för körkortsverksamheten låg myndighetens fokus på att öka utrednings- och beslutskapaciteten för att på så sätt kunna arbeta av de stora balanser som byggdes upp inledningsvis. Som en del av detta arbete ingick insatser för att stödja

handläggarna i deras arbete och därmed utveckla kvaliteten och enhetligheten i handläggningen. I och med att en ny organisation infördes 2012 skapades förutsättningar för att arbeta mer strukturerat med kvalitetsutveckling, uppföljning och kontroll av verksamhetens kvalitet.

Fram till sommaren 2014 har mycket av körkortsavdelningens verksamhetsutveckling bestått, dels av it-utveckling i syfte att öka automatiseringsgraden, dels anpassning till en ändrad lagstiftning. Avdelningen bedömer att man under hösten 2014 börjar närma sig en punkt där det inte längre finns så stora effektiviseringsvinster att hämta i en ökad automatisering. Från och med 2015 kommer avdelningen att inrikta verksamhetsutvecklingen mer mot förändra avdelningens arbetssätt för att på så sätt öka kvaliteten och produktiviteten i verksamheten.⁴⁴

5.4.1 Länsstyrelsens organisering och kvalitetssäkring

På länsstyrelsetiden styrdes körkortsverksamheten av 21 olika myndigheter. Verksamheten var organiserad på olika sätt beroende på hur många handläggare det krävdes för att hantera länets körkortsärenden. I några större län var körkortsverksamheten en egen enhet medan körkortshandläggarna i mindre län var en del av en enhet som även ansvarade även för andra frågor.

Den nationella samordningen av körkortsfrågor hanterades av länsstyrelsernas arbetsgrupp för körkorts- och yrkestrafikärenden (LAKY). Gruppen hade som huvuduppgift att skapa ett bra sammarbete mellan länsstyrelserna och Vägverket samt att utveckla enhetliga och effektiva handlägningsrutiner, en enhetlig rättspraxis och utveckla it-stödet i körkorts- och yrkestrafikfrågor. Länsstyrelserna hade gemensamt utvecklat praxislistor som beskrev hur de skulle bedöma olika brott och förseelser för att säkerställa en enhetlig rättstillämpning. Det fanns också en körkortsförening som vände sig till körkortshandläggarna vid länsstyrelserna. Föreningen anordnade bland annat regionala och nationella konferenser som syftade till erfarenhetsutbyte och information om regel- och praxisförändringar.

Länsstyrelserna tillämpade en beslutsordning som innebar att en handläggare utredde ett ärende och utformade förslag till avgörande. Beslutet fattades sedan av en chef eller av en annan handläggare. I enklare ärenden fattade handläggarna själva beslut. Denna form innebar att besluten kvalitetssäkrades. Den bidrog dessutom till kunskapsöverföring och en ökad enhetlighet i de beslut som respektive länsstyrelse fattade. Vid Transportstyrelsen fattar handläggarna beslut själva i alla ärendetyper. För nyanställda måste dock en erfaren handläggare granska ett ärende innan beslut, fram till dess att sektionschefen bedömer att den nyanställda är mogen att fatta beslut på egen hand.

⁴⁴ Transportstyrelsen intranät 2014-09-09.

5.4.2 Körkortsverksamhetens organisering vid Transportstyrelsen

Körkortsavdelningen är med 400 medarbetare Transportstyrelsens största avdelning och utgör en fjärdedel av myndighetens totala bemanning. Sedan 2012 är körkortsverksamheten organiserad som en egen avdelning.

Tidigare var verksamheten en enhet i Trafikregisteravdelningen. Enheten bestod av en relativt liten stab, en kundtjänstsektion och sex utredningssektioner placerade på olika orter. Vissa sektioner var mycket stora, exempelvis arbetade motsvarande 135 årsarbetskrafter vid kundtjänsten och ca 60 årsarbetskrafter vid utredningssektionen i Mariestad.

Omorganisationen 2012 innebar en förstärkning av körkortsverksamhetens resurser för ledning, utveckling och kvalitetskontroll. Chefen för körkortsavdelningen placerades direkt under Transportstyrelsens generaldirektör och blev en del av myndighetens ledningsgrupp.

Vid omorganisationen bildades en enhet för verksamhetsutveckling. Enheten består av knappt 20 personer och är indelad i två sektioner, en för verksamhetsplanering och uppföljning, och en för verksamhetsutveckling och processer.

Handläggningen av körkortsärenden är organiserad i en kundtjänstenhet, som är indelad i fyra olika sektioner, och i två utredningsenheter som vardera har fem sektioner.

I och med omorganisationen fördubblades antalet sektionschefer. Totalt finns nu 16 sektionschefer med personalansvar och ansvar för verksamhetsutveckling. Vidare har Transportstyrelsen förstärkt resurserna för utveckling, stöd och kontroll genom att inrätta fler specialisttjänster. Numera finns följande:

- Två verksamhetsspecialister vid varje enhet. De har till uppgift att delta i avdelningens utvecklings- och förbättringsarbete, bland annat genom att arbeta med att ta fram handböcker och rutiner samt med att utbilda och informera enhetens personal.
- Ett verksamhetsstöd vid varje sektion. De har till uppgift att bland annat arbeta med utbildning och granskning av beslut samt med att bistå verksamhetsspecialisterna.
- En produktionsplanerare finns vid varje sektion med uppgift att ha överblick och kontroll över ärendeproduktion och statistik.

Det finns dessutom två processansvariga, en för kundtjänst och en för utredningsverksamheten, som är centrala för att hålla samman och driva på avdelningens utvecklingsarbete. De processansvariga ingår i en arbetsgrupp för avdelningsgemensamma frågor om utveckling och kvalitetssäkring. Där ingår även verksamhetsspecialisterna och en jurist.

Kompetensutveckling

Transportstyrelsen har utvecklat ett system för att tillgodose verksamhetens behov av insatser för kompetensutveckling. Sektionscheferna ansvarar för att bedöma olika medarbetares behov av kompetensutveckling. Mer strategiska frågor som rör kompetensutveckling hanteras av arbetsgruppen för utveckling och kvalitetssäkring. Respektive enhet planerar insatser för kompetensutveckling i samarbete med övriga enheter.

I verksamhetsspecialisternas arbetsuppgifter ingår att aktivt delta i personalens utbildning. Specialisterna ska också informera om förändringar i myndighetens ärendehandläggning som påkallas av principiellt viktiga avgöranden från domstolar och andra myndigheter, eller genom ändrad lagstiftning.

Verksamhetsstöden arbetar med kompetensutveckling i det löpande arbetet. De svarar för utbildning och handledning. I rollen som verksamhetsstöd ingår bland annat att introducera nyanställda och att stödja medarbetare som ska börja handlägga en ny ärendetyp.

Samlad organisation för körkortshandläggningen ger goda förutsättningar för en effektiv personalpolitik och kompetensutveckling

Körkortsavdelningen har utvecklat rutiner för hur man ska utveckla personalens kompetens för att möta verksamhetens behov. Genom att öka resurserna för ledning, verksamhetsstöd och uppföljning har man också förbättrat förutsättningarna för en väl fungerande kompetensutveckling. Omorganisationen 2012 har bidragit till detta. I genomsnitt har en sektionschef numera verksamhets- och personalansvar för drygt 20 personer.

Handläggningsstöd- och rutiner för kvalitetssäkring

I det tidigare systemet krävdes det två personer för att fatta beslut i ett mer kvalificerat körkortsärende och i det nuvarande systemet fattar handläggarna själva beslut i sådana ärenden. Denna övergång ställer krav på att Transportstyrelsen bygger upp handläggningsstöd och en kvalitetssäkrad beslutsprocess för att myndigheten ska kunna nå regeringens mål om att nå en ökad enhetlighet.

Handböcker har tagits fram för olika moment i handläggningen

Transportstyrelsen har byggt vidare på de praxislistor som länsstyrelserna hade utvecklat. Vid uppstarten 2010 hade myndigheten tagit fram arbetsinstruktioner som beskrev de mest centrala stegen i arbetsprocessen för olika körkortsärenden. Utvecklingsarbetet har fortsatt och instruktionerna heter numera handböcker. Sommaren 2014 fanns det totalt 45 handböcker för olika moment av körkortshandläggningen på myndighetens intranät. Körkortsavdelningen arbetar kontinuerligt med att utveckla och uppdatera handböckerna.

Enhetliga mallar för beslut

Länsstyrelserna hade olika beslutsmallar som användes för att utforma besluten som fattades. Det innebar att länsstyrelserna formulerade beslut i körkortsärenden på olika sätt. Transportstyrelsen har utvecklat mallar för hur myndigheten ska motivera och utforma olika beslut. Enligt Transportstyrelsen har utformningen av ett beslut stor betydelse för hur den som berörs av det mottar och uppfattar beslutet. Bra utformade beslut bidrar, enligt myndigheten, till att minska antalet frågor och benägenheten att överklaga ett beslut.

Utvecklad uppföljning och kontroll

Som vi har konstaterat i kapitel 4 har körkortsavdelningen fått i uppdrag av generaldirektören att genomföra en uppföljning av äldre ärenden både 2012 och 2013. Förutom att ta fram kunskap om det samlade ärendeläget syftade uppdragen även till att ge underlag för att förbättra myndighetens processer. I kartläggningsarbetet ingick exempelvis att undersöka vad det fanns för förklaringar till att ärenden hade blivit liggande. Tillsammans med andra utvecklingsinsatser har detta arbete resulterat i att körkortsavdelningen har infört olika rutiner för att säkerställa att ärenden handläggs i tid. Produktionsplanerarna, som har funnits vid varje sektion sedan 2012, spelar en viktig roll för denna uppföljning. De tar löpande fram olika typer av statistik. Sektionscheferna använder uppgifterna för att följa upp sektionens samlade verksamhet. Dessutom följer sektionscheferna upp varje medarbetares produktion genom individuella uppföljningssamtal, som bland annat baseras på statistik som produktionsplaneraren tar fram. Varje månad tar produktionsplanerarna fram så kallade jaktlistor över äldre ärenden. Vidare har myndigheten utvecklat rutinerna för hur bevakningsdatum ska registreras för olika ärenden i ärendehanteringssystemet.

Vid sidan av den uppföljning som myndigheten gör på körningar i ärendehanteringssystemet gör man även stickprov av fattade beslut. Det är verksamhetsstödjaren vid varje sektion som utför dessa. Dessa uppföljningar genomförs två gånger per år per medarbetare, eller oftare om det framkommit något som ger anledning att göra en tätare uppföljning.

Förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats

Övergången från 21 beslutande myndigheter till en beslutande myndighet med en väl utvecklad beskrivning av hur ärenden ska handläggas och avgöras har förbättrat förutsättningarna för ett enhetligt beslutsfattande. De senaste årens satsning på att förstärka rutiner och funktioner för uppföljning och kontroll minskar riskerna för att de beslut som myndigheten fattar ska skilja sig åt beroende på vilken handläggare som fattar beslutet.

5.4.3 Mer enhetligt medicinsk stödorganisation

Handläggarna vid körkortsavdelningen fattar varje år beslut i ett stort antal ärenden som rör förarens medicinska lämplighet. Det gäller såväl vid ansökan

om körkortstillstånd som i ingripandeärenden. Cirka 75 000 körkort innehåller någon typ av medicinskt villkor, vilket innebär att föraren regelbundet måste styrka sin lämplighet genom att skicka medicinska intyg till Transportstyrelsen. Det vanligaste villkoret gäller diabetes. I detta arbete har handläggarna två huvudsakliga stödfunktioner: konsultläkare och handböcker.

Konsultläkarna utgörs av en grupp på 10–15 läkare som totalt behandlar cirka 30 000 ärenden per år. De arbetar med ärenden från hela landet, vilket är en skillnad jämfört med länsstyrelsetiden då läkarna var knutna till en länsstyrelse. Konsultläkarna träffar inte personerna de utreder, men de kan läsa andra läkares utlåtanden och diskutera ärendena sinsemellan. Vidare finns det en funktion vid Väg- och järnvägsavdelningen, trafikmedicinsektionen, som har rätt att ta del av journaler från sjukvården om det finns oklarheter i läkarintygen. Trafikmedicinsektionen har också hjälpt till att ta fram de trafikmedicinska handböckerna.

Kostnaderna för konsultläkarna steg kraftigt efter körkortsreformen. År 2011, när Transportstyrelsens nya avtal slog igenom, steg kostnaderna för den medicinska stödorganisationen från 6 miljoner kronor till 24 miljoner kronor. Enligt Transportstyrelsen berodde kostnadsökningen dels på att villkoren i avtalet var för generösa, dels på att nya handläggare var osäkra och ofta sökte stöd i sina bedömningar. För att hantera kostnadsökningen har Transportstyrelsen bland annat minskat läkarnas besök vid kontoren och förändrat villkoren för hur läkarna kan ta betalt. Transportstyrelsen har också utvecklat de medicinska handböckerna så att handläggarna i större utsträckning ska kunna fatta besluten själva. År 2013 hade kostnaderna för den medicinska stödorganisationen minskat till 13 miljoner. Avdelningen planerar att anställa en diabetessjuksköterska för att effektivisera det medicinska stödet på diabetesområdet ytterligare.

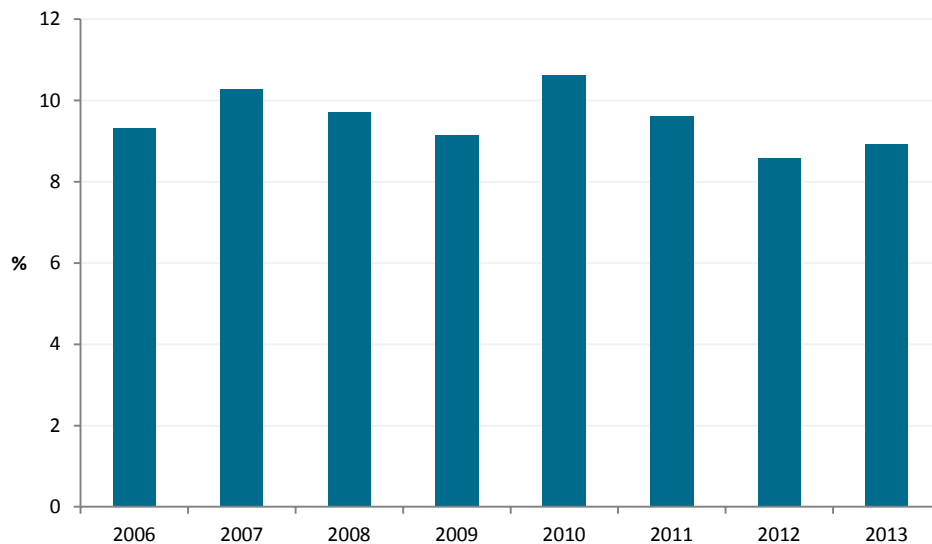
De handläggare som vi har talat med upplever det som negativt att läkarbesöken vid kontoren har minskat jämfört med länsstyrelsetiden. Bland annat pekar de på den kompetenshöjande funktionen besöken hade för såväl läkare som handläggare. Handläggarna menar dock samtidigt att de medicinska handböckerna fungerar bra som stöd och att de i dag gör fler bedömningar själva, utan läkarstöd. Transportstyrelsens erfarenhet, vilken delas av handläggare vi träffat, är att länsstyrelsernas konsultläkare gjorde olika bedömningar i likartade ärenden. En effekt av centraliseringen är, enligt Transportstyrelsen, att läkarnas bedömningar numera är mer enhetliga än under länsstyrelsetiden.

5.4.4 Andel ändrade beslut har inte förändrats

Ett sätt att analysera om kvaliteten i körkortshandläggningen har förändrats är att undersöka om det finns någon skillnad i andelen beslut som ändras i efterhand. De flesta beslut som Transportstyrelsen fattar om körkort kan överklagas till förvaltningsdomstol.

Enligt Domstolsverkets statistik ändrades Transportstyrelsens beslut i cirka 9 procent av fallen år 2013.⁴⁵ Av figur 13 framgår det att andelen ändrade beslut låg på ungefär på samma nivåer som innan reformen under åren 2011–2013. Vi bedömer att det i detta avseende ännu inte går att se några långsiktiga effekter av körkortsreformen på beslutens kvalitet.

Figur 13 Andel överklagade beslut där Förvaltningsdomstolen ändrat Transportstyrelsens bedömning.



Källa: Domstolsverket.

Av figuren framgår det att andelen ändrade beslut låg på en jämförelsevis hög nivå 2010. Detta är dock ett speciellt år i och med att antalet beslut i ingripandeärenden sjönk kraftigt under året. Sannolikt var det därmed en ovanligt hög andel tillståndsbeslut som överklagades detta år, vilket gör det svårt att jämföra utfallet för 2010 med andra år.

5.5 Servicen till allmänheten har byggts ut

Allmänheten har tre möjliga sätt att komma i kontakt med Transportstyrelsen: webbsidan Körkortsportalen, kundtjänst som nås via telefon eller e-post samt fysiska besök. Inför beslutet om att genomföra körkortsreformen ut-

⁴⁵ Domstolsverket sammanställer statistik över bland annat inkomna och avgjorda mål. Domstolarna själva har klassificerat ärendena efter kategori. I statistiken går ärendetypen körkort att särredovisa, men det saknas en exakt definition över vilka typer av mål som ingår i kategorin. Detta innebär enligt Domstolsverket att målen kan klassificeras olika av olika domstolar och att statistiken bör tolkas med viss försiktighet. Av statistik för 2012 framgår det dock att ärendena i kategorin körkort i 98 procent av fallen är beslut från Transportstyrelsen som överklagats. Enligt handläggare vid Göteborgs och Jönköpings förvaltningsrätter handlar de allra flesta mål antingen om körkortstillstånd eller återkallade körkort.

tryckte flera remissinstanser farhågor om att en centralisering av verksamheten kunde få negativa konsekvenser för privatpersoners möjlighet att ha personlig kontakt med myndighetens personal. Mot bakgrund av detta angav regeringen i propositionen att en förutsättning för verksamhetsöverföringen var att samtliga medborgare, även de som har svårt att tillgodogöra sig tekniska tjänster skulle ges möjlighet att komma i kontakt med myndigheten.

5.5.1 Fysiska besök har spelat ut sin roll

Det finns ingen besöksstatistik som visar hur vanliga fysiska besök för körkortsfrågor är i dag och hur vanliga de var under länsstyrelsetiden. Personalen som arbetar kvar sedan innan reformen menar dock att det var betydligt vanligare med besök under länsstyrelsetiden. Vid ett kontor som vi besökt uppskattade man att de hade besök nästan varje dag tidigare; numera sker det i princip aldrig. Transportstyrelsen byggde besöksrum inför överförandet för att ha möjlighet att ta emot besökare, men dessa har alltså knappt utnyttjats.

Det finns flera skäl till varför besöken har minskat. Centraliseringen har inneburit längre resvägar till Transportstyrelsens kontor. Numera finns det heller ingen geografisk koppling mellan var en klient bor och var körkortsärenden handläggs. För att få träffa den ansvarige handläggaren räcker det därmed sällan med att åka till det närmaste kontoret. En annan förklaring är också att tillgängligheten via telefon har ökat och att fler ärenden klaras av via internet. Detta gör att efterfrågan på fysiska besök har minskat.

5.5.2 Internet har blivit en viktigare kontaktväg

Under de sista åren som länsstyrelserna skötte körkortsfrågorna blev internet en viktigare kanal mot allmänheten, både som informationskanal och som ett sätt att få fler att lämna in ansökningar elektroniskt. Webbplatsen Körkortsportalen startades som ett samarbete mellan Vägverket och länsstyrelserna 2007, och Transportstyrelsen har fortsatt arbetet med att utveckla den. Bland annat har e-tjänsterna utvecklats och blivit fler. Myndigheten försöker styra över kontakterna med allmänheten mot Körkortsportalen och allmänheten använder e-tjänsterna mer i dag. För tillstånd för högre behörigheter samt handledarkap ligger andelen ansökningar som tas emot elektroniskt på cirka 80 procent, för vanliga körkortstillstånd ligger andelen på cirka 60 procent.

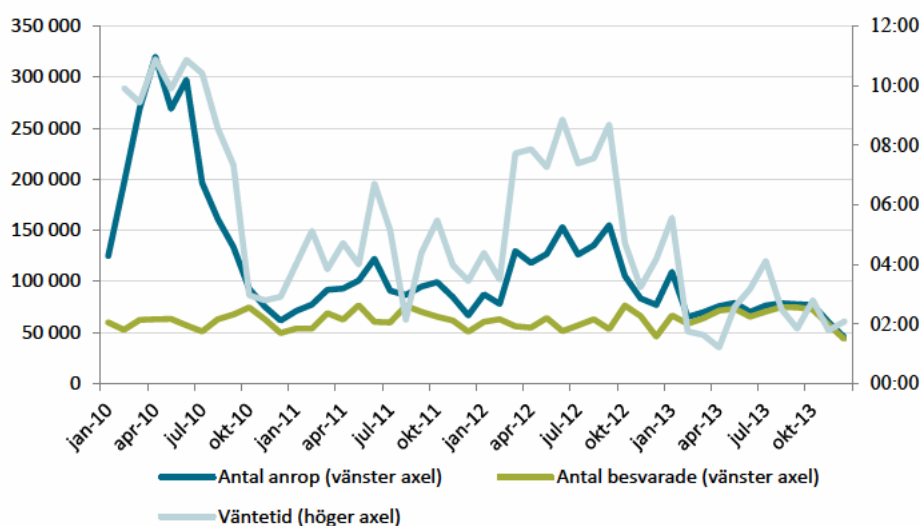
5.5.3 Kundtjänsten har utvecklats

Länsstyrelserna hade en gemensam kundtjänst i Örebro som tog emot mellan 200 000 och 250 000 samtal per år. År 2008 arbetade drygt tio personer vid kundtjänsten. Det varierade i vilken utsträckning länsstyrelserna använde den gemensamma kundtjänsten, eftersom vissa ville att allmänheten skulle ringa direkt till dem. Några länsstyrelser hade begränsat möjligheten för kundtjänsten att vidarekoppla samtal till handläggarna till vissa tider per dag.

I dag har kundtjänsten drygt 130 årsarbetare. Detta är alltså en betydande resursförstärkning jämfört med under länsstyrelsetiden. Sektionen gör dock annat än svara i telefon, till exempel granskar de underrättelser och handlägger tillståndsärenden. Antalet inkommande samtal styr hur många handläggare som tar mot samtal. Kundtjänsten har telefontider måndag till fredag mellan 08.00 och 16.30, vilket innebär att tillgängligheten är högre än under länsstyrelsetiden. Handläggarna vid kundtjänsten har numera tillgång till alla ärenden via det gemensamma ärendehanteringssystemet, vilket innebär att de kan ge bättre service än tidigare till dem som ringer. De kan dessutom vidarekoppla samtal till handläggarna vid utredningsenheterna som tar mot samtal under hela arbetsdagen.

Som framgått av kapitel 4 ledde den problemfyllda uppstarten 2010 till att kundtjänstens kapacitet inte räckte till. Transportstyrelsen fick detta år kritik av JO för svårigheterna att komma i kontakt med myndigheten. Som framgår av figur 15 förbättrades situationen under andra halvan av 2010.

Figur 15 **Antal inkomna och besvarade samtal till kundtjänst samt genomsnittlig väntetid i minuter.**



Källa: Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen förklarar de långa väntetiderna under 2012 med ett ökat antal samtal på grund av att körkortslagen ändrats. När myndigheten satte in extra resurser drabbades man av tekniska problem. En annan förklaring var att det uppstod fel i Postens distribution av körkort under sommaren.⁴⁶ Under 2013 låg väntetider och andelen besvarade samtal på nivåer som motsvarar Transportstyrelsens mål för kundtjänsten.

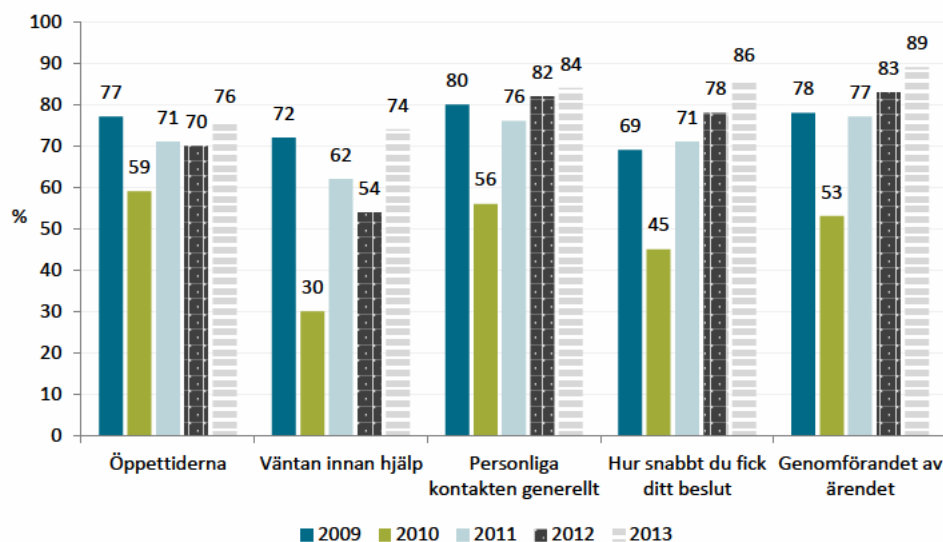
⁴⁶ Årsredovisning 2012.

Kundnöjdheten med telefonin på samma nivå som på länsstyrelsetiden

Sedan hösten 2009 har Transportstyrelsen genomfört kundundersökningar bland ett urval personer som ansökt om körkortstillstånd, handledarskap eller förlängd behörighet.⁴⁷ I dessa undersökningar har man ställt en rad frågor om nöjdheten. Tidsserien gör det möjligt att följa Transportstyrelsens utveckling och att jämföra med tiden före reformen. Det är dock värt att notera att "nollmätningen" genomfördes under senhösten 2009, vilket var en period då länsstyrelsernas avvecklingsarbete kan ha påverkat resultaten.

I figur 16 framgår ett urval av frågorna om kontakterna med Transportstyrelsen. Av resultaten framgår det att kundnöjdheten minskade 2010 när det gäller en rad aspekter av tillgängligheten. Störst är förändringen när det gäller *väntan innan hjälp*. Sedan 2010 har bedömningarna dock förbättrats så att andelen nöjda intervjuade 2013 låg på en motsvarande, eller ibland något högre, nivå än under 2009. På den sammanfattande frågan om hur nöjd man är med de personliga kontakterna generellt var andelen nöjda 84 procent 2013, vilket är något högre än 2009, även om skillnaden är för liten för att vara statistiskt signifikant.

Figur 16 Andelen svarspersoner som är nöjda med olika aspekter av kontakten med Transportstyrelsen.



Anmärkning. Figuren visar andelen som svarat att de är ganska eller mycket nöjda med respektive fråga. Svarande utan uppfattning ingår inte i svarsbasen.

Källa: Transportstyrelsen.

⁴⁷ Undersökningarna är genomförda som telefonintervjuer med ett urval på knappt 2000 och en svarsfrekvens runt 50 procent. I figur 16 avser de första tre redovisade frågorna kontakterna per telefoni. De övriga två avser hela processen. Antalet svarande uppgår på telefonifrågorna till mellan ca 120 och 250 per år. Övriga har besvarats av cirka 1000 personer.

I undersökningarna har det ställts frågor kring andra aspekter än kontakter per telefon. I figuren ovan presenterar vi svaren på två av dem som gäller ärendehantering i sin helhet. Andelen som svarar att de är nöjda med hur snabbt de fick sina beslut har ökat med drygt 15 procentenheter mellan 2009 och 2013. På den sammanfattande frågan över hur nöjd man är med genomförandet av ärendet från ansökan till beslut har andelen positiva också ökat, från närmare 80 procent 2009 till knappt 90 procent 2013.

5.6 Samverkan med myndigheter på regional nivå har minskat

För att utveckla reglering och praxis inom körkortsområdet krävs en fungerande samverkan med andra aktörer på regional, nationell och internationell nivå. Tidigare delade länsstyrelserna och Vägverket på ansvaret för utvecklingen inom körkortsområdet. Enligt remissinstanserna riskerade centraliseringen att leda till försämrade samverkan med regionala myndigheter. Regeringen angav därför i propositionen att en förutsättning för verksamhetsöverföringen var att samverkan skulle ske med andra myndigheter.

5.6.1 Samverkan på lokal och regional nivå har minskat

Transportstyrelsen har hittills haft en begränsad samverkan med den lokala och regionala nivån. Länsstyrelserna hade upparbetade kontakter med polisen i sitt län och med kommunernas socialtjänster. Vidare hade handläggarna återkommande kontakter med socialtjänsten och polisen i sitt län. Numera har handläggarna hela landet som upptagningsområde.

Länsstyrelserna informerade och utbildade polisen och socialtjänsten om körkortslagstiftningen. Enligt de handläggare som vi intervjuat bidrog kontakterna med polis och socialtjänst till att öka kvaliteten i det underlag som behövs för att handlägga ärenden. Bristande dokumentation av ett polis-ingripande kan leda till att myndigheten inte kan återkalla ett körkort. Körkortsmyndigheten är även beroende av att socialtjänsten vet vilken information som krävs i ett intyg för att det ska gå att använda som beslutsunderlag. För socialtjänsten är det dessutom värdefullt att ha kunskap om hur körkortslagstiftningen fungerar. Möjligheten att få behålla ett körkort kan motivera en klient att ta itu med ett missbruksproblem.

Transportstyrelsen har hittills, av resursskäl, nedprioriterat utbildnings- och informationsinsatser riktade direkt till polisen på länsnivå och till kommunernas socialtjänster. Myndigheten genomför i stället nationella informationsinsatser, till exempel deltar man på mässor och konferenser. Om en utredare uppmärksammar att det finns brister i polisens dokumentation i ett län är rutinen att Transportstyrelsen ska kontakta Rikspolisstyrelsen (RPS) som i sin tur för informationen vidare till länspolismyndigheten.

5.6.2 Samverkan på nationell och internationell nivå fungerar bättre

Körkortslagstiftningen är en del av ett internationellt regelverk och Transportstyrelsen samarbetar därför med EU-kommissionen, Europaparlamentet och tillhörande arbetsgrupper. På nationell nivå finns flera olika fasta samverkansgrupper som Transportstyrelsen ingår i. Bland annat träffar myndigheten regelbundet företrädare för RPS, Trafikverket och en grupp för nationell samverkan inom trafiksäkerhetsrådet. Det finns även en fast samverkansgrupp för frågor om id-kort som myndigheten ingår i. Myndigheten har även andra, mindre formaliserade, kontakter med myndigheter och organisationer.

Förutsättningarna för att företräda Sveriges intressen internationellt har förbättrats genom körkortsreformen. Tidigare var det Vägverket som företrädde Sverige körkortsfrågor, utan att själv ansvara för körkortsadministrationen. Förutsättningarna för nationell samverkan kring körkortsfrågor har också förbättrats. Transportstyrelsen kan som nationell myndighet med ansvar för hela körkortsprocessen både uttrycka tydligare ståndpunkter och göra bindande åtaganden vid kontakter med andra myndigheter och organisationer.

Samverkan på nationell nivå har också underlättats av att frågor som krävde samverkan mellan 21 länsstyrelser och Vägverket numera hanteras inom Transportstyrelsen. Ett exempel är frågor om trafikmedicin. Nu kan körkortsavdelningen arbeta nära den medicinska expertisen för att utveckla handböcker och andra rutiner, vilket var svårt att åstadkomma före reformen.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009. Ett år senare tog myndigheten över ansvaret för att hantera körkortsärenden från länsstyrelserna. År 2013 uppgick kostnaderna för den körkortsverksamhet som Transportstyrelsen tog över till 267 miljoner kronor. Knappt hälften av kostnaderna utgörs av avgiftsfinansierad verksamhet (främst handläggning av handledar- och körkortstillstånd) och drygt hälften av skattefinansierad verksamhet (främst handläggning av ärenden som rör körkortsingripanden).

Statskontoret har i de tidigare kapitlen beskrivit och analyserat hur körkortsreformen genomfördes och hur verksamheten har utvecklats i förhållande till de mål som sattes upp inför reformen. I detta kapitel sammanfattar vi inledningsvis resultatet av den utvärdering som vi genomfört för att se om målen för reformen har uppnåtts. Därefter redovisar vi de brister som vi har sett i reformarbetet och lärdomar som kan dras inför liknande omorganiseringar. Avslutningsvis föreslår vi att Transportstyrelsen bör få i uppdrag att redovisa hur kostnaderna för körkortsverksamheten utvecklas och vad myndigheten gör för att effektivisera verksamheten.

6.1 Utvärdering av körkortsreformens måluppfyllelse

Regeringens huvudsakliga skäl till att flytta ansvaret för körkortsverksamheten till Transportstyrelsen var att den låg inom ramen för den nybildade myndighetens kärnverksamhet. Därtill syftade reformen till att effektivisera och utveckla verksamheten. Regeringen angav följande mål för reformen.

- Kostnaderna för handläggningen skulle minska
- Handläggningstiderna skulle minska
- Förutsättningarna för kvalitetsutveckling och en enhetligare rättstillämpning skulle förbättras
- Servicen till medborgarna och samverkan med regionala myndigheter skulle inte försämrats.

6.1.1 Målet om minskade kostnader har inte uppnåtts

Målet var att kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska med drygt 50 miljoner kronor från och med 2013.

De totala kostnaderna för den överförda körkortsverksamheten har ökat

Vi uppskattar att de faktiska kostnaderna för att utföra den verksamhet som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna har ökat från 212 miljoner kronor 2009 till 267 miljoner kronor 2013. Det motsvarar en kostnadsökning på 55 miljoner kronor.⁴⁸

En jämförelse av de faktiska kostnadernas utveckling tar inte hänsyn till en ändrad sammansättning av de ärenden som handläggs. Vi bedömer att den ärendevolymsom länsstyrelserna handlade innan reformen i stora drag går att jämföra med de ärenden som Transportstyrelsen handlade 2013. Antalet beslutade ärenden har ökat från 600 000 ärenden 2009 till 630 000 ärenden 2013. Det är de avgiftsfinansierade ärendena, med jämförelsevis låg styckkostnad, som har ökat i omfattning. Samtidigt har de skattefinansierade ärendena, med jämförelsevis hög styckkostnad, minskat i omfattning.

En förklaring till att kostnaderna inte har minskat är att antalet årsarbetskrafter som används för körkortshandläggningen fortfarande ligger på samma nivå som innan reformen. Att Transportstyrelsen numera fattar ett stort antal beslut automatiskt har därmed inte som förväntat resulterat i att antalet årsarbetskrafter har minskat.

Det finns mycket som talar för att körkortsverksamhetens administrativa kostnader har ökat. Räknat som andel av de totala kostnaderna har OH-kostnaderna ökat från 23 procent till 45 procent. Ökningen beror delvis på att Transportstyrelsen inkluderar kostnader för bland annat chefer i myndighetens OH-kostnader, vilket länsstyrelserna inte gjorde. Även om man tar hänsyn till detta är det Statskontorets bedömning att Transportstyrelsens körkortsverksamhet har jämförelsevis höga OH-kostnader.

Kostnaderna för att handlägga ett ärende har ökat

För att undersöka om körkortsverksamheten blivit mer kostnadseffektiv har vi gjort en beräkning av hur kostnaderna för att fatta ett beslut i ett körkortsärende har utvecklats. I denna jämförelse har vi även vägt in den genomsnittliga kostnadsutvecklingen i staten och att sammansättningen av de ärenden som handläggs har ändrats. Konstanthåller man dessa faktorer visar

⁴⁸ Kostnadsjämförelsen bygger på regeringens bedömning av vad körkortsverksamheten kostade 2009 och Transportstyrelsens kostnader för den verksamhet som myndigheten tagit över från länsstyrelserna 2013. Annan körkortsverksamhet som Transportstyrelsen tidigare övertagit från Vägverket ingår inte i jämförelsen. Jämförelsen görs i löpande priser. Det blir missvisande att jämföra med länsstyrelsernas faktiska kostnader för körkortsverksamheten 2009 eftersom myndigheterna hade betydande kostnader för att avveckla körkortsverksamheten det året. Regeringens bedömning motsvarar i princip en uppräkningskostnader för körkortsverksamheten 2008.

vår beräkning att det kostade motsvarande 17 miljoner kronor mer 2013 att utföra den verksamhet som länsstyrelserna utförde innan reformen.⁴⁹

Vår analys av hur styckkostnaderna har utvecklats visar att det är den skattefinansierade verksamheten (beslut om körkortsingripanden och medicinska villkor) som kostar mer nu än på länsstyrelsetiden medan kostnaden för att fatta ett avgiftsfinansierat beslut (beslut om körkortstillstånd och handledartillstånd) har minskat.

Kostnaden för skattefinansierade ärenden har ökat

Enligt vår beräkning kan kostnaderna för att handlägga en motsvarande mängd skattefinansierade ärenden som länsstyrelserna utförde 2008 uppskattas ha ökat med motsvarande 29 miljoner kronor mellan 2008 och 2013 räknat i fasta priser. Det innebär en kostnadsökning på 28 procent. Av detta drar vi slutsatsen att det i genomsnitt går åt mer resurser per handläggare att handlägga ett skattefinansierat ärende på Transportstyrelsen än vad det gjorde på länsstyrelserna.

Kostnaderna för avgiftsfinansierad verksamhet har minskat

Handläggningen av avgiftsfinansierade ärenden har blivit mer kostnadseffektiv. Vi uppskattar att kostnaderna för att handlägga den ärendemängd som länsstyrelserna handlade 2008 har minskat med motsvarande 12 miljoner kronor i fasta priser. Det motsvarar en kostnadsminskning på 11 procent. Att verksamheten blivit mer kostnadseffektiv beror främst på att hälften av alla tillståndsbeslut numera bereds och beslutas automatiskt. Under 2013 fattade Transportstyrelsen 380 000 automatiska beslut. Dessa beslut handlades tidigare manuellt.

Transportstyrelsens anslag har minskats med 20 miljoner kronor

Inför riksdagens beslut om budgeten för 2011 tog regeringen hänsyn till att kostnaderna för körkortsverksamheten förväntades minska. I de anslagsnivåer som regeringen föreslog för Transportstyrelsens budget för åren 2011–2013 drog man ner anslagsnivån på motsvarande 20 miljoner kronor under treårsperioden. I och med att Transportstyrelsens kostnader för körkortsverksamheten inte har minskat har anslagsminskningen i stället påverkat finansieringen av Transportstyrelsens övriga verksamhet.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att målet om att kostnaderna för körkortsverksamheten skulle minska med drygt 50 miljoner kronor per

⁴⁹ För att kunna göra en rättvisande jämförelse av hur kostnaderna har påverkats av körkortsreformen utgår vi från styckkostnaderna för verksamheten 2008 och 2013. Därefter jämför vi vad det skulle ha kostat för Transportstyrelsen att handlägga den ärendemängd som länsstyrelserna handlade 2008. Jämförelsen görs i 2009 års kostnadsnivå, eftersom det var det året som låg till grund för regeringens antagande om att reformen skulle leda till minskade kostnader. I bilaga 3 finns en mer utförligt beskrivning av hur vi gått tillväga för att göra denna kostnadsjämförelse.

år från och med 2013 inte har uppnåtts. I stället för att minska har kostnaderna ökat.

6.1.2 Målet om kortare handläggningstider har delvis uppnåtts

Inför körkortsreformen angav regeringen att en stor del av körkortsärendena är av relativt enkel natur och att de lämpar sig väl för ett automatiskt beslutsfattande. Regeringen bedömde att genomsnittstiden för att handlägga sådana ärenden kunde minskas från tre veckor till ett fåtal dagar.

Det är framför allt handledar- och körkortstillstånd som beslutas automatiskt. År 2013 beslutades 79 procent av alla handledartillstånd automatiskt och den genomsnittliga handläggningstiden uppgick till fem veckor. Drygt hälften, 56 procent, av alla körkortstillstånd för personbil beslutades automatiskt. Den genomsnittliga handläggningstiden för dessa ärenden uppgick till fyra veckor 2013.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ingripandeärenden ligger runt 20 veckor. Enligt Statskontorets bedömning är detta jämförbart med länsstyrelsernas handläggningstider för motsvarande ärenden.

Vi kan konstatera att målet om en genomsnittlig handläggningstid på ett fåtal dagar för enklare ärenden inte har uppnåtts. Samtidigt är det numera möjligt att fatta automatiska beslut i enklare ärenden inom ett fåtal dagar. Exempelvis fattade Transportstyrelsen 38 procent av besluten om handledarskap och 24 procent av körkortstillstånden inom tre dagar under 2013. Orsaken till att den genomsnittliga handläggningstiden är avsevärt högre är bland annat att den sökande inte betalar ansökningsavgiften direkt eller att det tar tid innan kompletterande handlingar, exempelvis läkarintyg, inkommer till Transportstyrelsen.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att reformens mål om kortare handläggningstider för enklare ärenden delvis har uppnåtts i och med att många handledar- och körkortstillstånd numera handläggs och beslutas inom ett fåtal dagar.

6.1.3 Målet om bättre förutsättningar för enhetlighet och kvalitetsfrämjande insatser har uppnåtts

Transportstyrelsen har tagit tillvara på de möjligheter som ett samlat verksamhetsansvar ger att styra och utveckla handläggningen av körkortsärenden. De rutiner och stödfunktioner som myndigheten har inrättat för att utveckla och säkerställa verksamhetens kvalitet ger bättre förutsättningar än tidigare för att fatta enhetliga beslut.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att förutsättningarna att utveckla körkortsverksamhetens kvalitet har förbättrats. Därmed har reformens mål om att skapa bättre förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning uppnåtts.

6.1.4 Allmänhetens möjlighet att kommunicera med körkortsmyndigheten har förbättrats

Inför reformen angav regeringen att det var av stor vikt att alla medborgare, även de som har svårt att tillgodogöra sig tekniska tjänster, får möjlighet att komma i kontakt med den handläggande myndigheten.

Statskontorets bedömning är att allmänhetens möjligheter att kommunicera med myndigheten har förbättrats. Även om förutsättningarna för personliga besök har försämrats bedömer vi att nya e-tjänster och utbyggda möjligheter till kontakt via telefon och e-post har resulterat i att körkortsadministrationen blivit mer tillgänglig.

Transportstyrelsen har följt upp hur nöjda de som har ansökt om ett tillstånd är med hur handläggning och information sköts sedan 2009. Resultatet har förbättrats varje år sedan 2010. Under 2013 var de svarande i stora drag lika nöjda med Transportstyrelsen som de var med länsstyrelserna 2009. På vissa frågor är de svarande mer nöjda nu än på länsstyrelsetiden. Det gäller exempelvis hur nöjd den svarande är med den tid det tar att få ett beslut i sitt ärende. På den sammanfattande frågan om hur nöjd man är med genomförandet av sitt ärende från ansökan till beslut har andelen positiva svar också ökat, från närmare 80 procent 2009 till knappt 90 procent 2013.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att målet om att alla medborgare ska ha möjlighet att komma i kontakt med Transportstyrelsen i körkortsärenden har uppnåtts.

6.1.5 Sämre förutsättningar för samverkan på regional nivå

Inför reformen angav regeringen att en förutsättning för en verksamhetsöverföring är att samverkan ska ske med andra myndigheter vid lämplighetsbedömningar av enskilda.

Körkortsadministrationens kontakter med länspolismyndigheter och kommunernas socialtjänster har minskat. Det är främst en konsekvens av att körkortsverksamheten inte längre är regionalt organiserad. Körkortshandläggarna har numera kontakt med regionala myndigheter över hela landet. Dessutom bedriver myndigheten inget organiserat erfarenhetsutbyte på regional nivå.

Statens förutsättningar för att driva på utvecklingen av körkortsrelaterade frågor har däremot förbättrats både nationellt och internationellt. Att den nationella körkortsmyndigheten nu också ansvarar för körkortsadministrationen stärker Sveriges position internationellt. Behovet av nationell samverkan har minskat i och med att den samverkan som länsstyrelserna bedrev sinsemellan och med Vägverket numera hanteras internt i Transportstyrelsen. Statskontorets bedömning är att förutsättningarna för samverkan med Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och andra nationella aktörer har förbättrats genom centraliseringen.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att Transportstyrelsen lever upp till kravet på att samverkan ska ske med andra myndigheter vid lämplighetsbedömningar av enskilda. Förutsättningarna för samverkan med regionala myndigheter i mer övergripande frågor har dock försämrats. På nationell och internationell nivå har förutsättningarna för samverkan förbättrats.

6.2 Brister i reformen och lärdomar inför framtiden

I vårt uppdrag ingår att lyfta fram lärdomar av den genomförda reformen inför liknande förändringar i staten.

6.2.1 Reformen var dåligt förberedd

Vår utvärdering visar att Transportstyrelseutredningen inte gjorde någon ordentlig analys av vilka förutsättningar det fanns för att bedriva körkortsadministrationen mer effektivt genom en centralisering. Det fanns således betydande brister i regeringens beslutsunderlag inför reformen.

Målen bygger på grova uppskattningar

Ett tydligt exempel på att beslutsunderlaget var bristfälligt är den utredning som Vägverket gjorde på uppdrag av Transportstyrelseutredningen om effektivitetspotentialen vid en centralisering. Vägverket angav att i stort sett samtliga tillståndsbeslut och hälften av alla ingripandebeslut skulle kunna beslutas automatiskt. Totalt skulle drygt 70 årsarbetskrafter kunna utföra det arbete som 270 årsarbetskrafter utförde på länsstyrelserna. Utan att redovisa någon annan analys än att effektivitetspotentialen hade överskattats, drog Transportstyrelseutredningen slutsatsen att det skulle krävas 150 årsarbetskrafter för att hantera körkortsverksamheten.

Vår slutsats är att de mål som formulerades inför reformen tog sin utgångspunkt i de antaganden som Vägverket gjorde om effektiviseringsmöjligheterna vid en centralisering. Det förklarar att Transportstyrelsen har bytt ut myndighetens ursprungliga mål om att enklare ärenden skulle handläggas på 3 dagar och mer komplicerade ärenden på 14 dagar till de nuvarande målen om att enklare ärenden ska handläggas på 3 veckor och mer komplicerade ärenden på 14 respektive 35 veckor.

Oklarheter kring Transportstyrelsen möjlighet att fatta automatiska beslut

Vägverket angav att det skulle krävas lagändringar för att det skulle vara möjligt att fatta automatiska beslut. Det redovisades aldrig vilka lagändringar som avsågs eller vilka konsekvenser dessa skulle kunna ha ur ett förvaltningsrättsligt perspektiv.

Vid en inspektion 2011 ifrågasatte JO Transportstyrelsens rätt att fatta automatiska beslut i körkortsärenden. JO bedömde att det krävs ett undantag från myndighetsförordningens krav på att det för varje ärende ska upprättas

en handling som bland annat visar vem som har fattat ett beslut för att det automatiska beslutsfattandet ska överensstämma med gällande rätt. Våren 2012 överlämnade Transportstyrelsen en framställan till regeringen om att körkortsförordningen och myndighetens instruktion skulle ändras så att Transportstyrelsen får möjlighet att fatta automatiska beslut i körkortsverksamheten. Regeringen har inte tagit ställning till Transportstyrelsens förslag. Därmed kan Transportstyrelsen mandat att fatta automatiska beslut fortfarande ifrågasättas.

Det saknades en fullständig konsekvensanalys

Inför ett beslut om en så omfattande omorganisation som körkortsreformen bör regeringen ha tillgång till ett underlag som beskriver vilka kostnader reformen förväntas ge upphov till och vilka framtida vinster reformen förväntas leda till för staten. Transportstyrelseutredningen gjorde ingen beräkning av länsstyrelsernas avvecklingskostnader. I efterhand har dessa uppskattats till mellan 80–100 miljoner kronor. Utredningen redovisade inte heller någon analys av vilka problem som skulle kunna uppstå i körkorts-handläggningen i samband med överföringsprocessen.

Transportstyrelsen var inte rustad för att ta över körkortsverksamheten

Transportstyrelsens arbete med att bygga upp en ny körkortsorganisation genomfördes i stora drag som planerat. Problemet var att den organisation som byggdes upp baserades på en missvisande bild av vad som krävs för en väl fungerande körkortshandläggning. Det berodde på att komplexiteten i handläggningen hade underskattats inför beslutet att genomföra reformen.

Vid uppstarten av verksamheten var begränsade resurser avsatta för ledning, utveckling och kvalitetssäkring. Som framgått av kapitel 4 har Transportstyrelsen nu gjort flera anpassningar gjorts av organisationen. Antalet chefer har fördubblats vilket innebär att en chef i linjeorganisationen numera ansvarar för cirka 20 medarbetare i genomsnitt. Antalet kvalificerade utredare har också ökat kraftigt och särskilda tjänster har inrättats för att säkerställa verksamhetsutveckling och kvalitetssäkring. Statskontoret bedömer att körkortsverksamheten nu har fått en ändamålsenlig organisering.

Ärendehanteringssystemet var inte anpassat till verksamhetens krav

Det administrativa it-stöd som byggdes upp för att möjliggöra övergången från pappersbaserad handläggning till en helt digitaliserad handläggning var inte var anpassat till sin uppgift. Systemet var underdimensionerat och under flera år fanns det en risk för att det skulle upphöra att fungera. Kapacitetsproblemen har gjort systemet långsamt och omständigt att arbeta i för handläggarna.

Enligt Statskontorets bedömning avsattes allt för lite tid för att först analysera vilken typ av system verksamheten behövde och därefter designa, utveckla och bygga ett väl fungerande administrativt stödsystem. Kon-

sekvensen blev att systemet inte var testat eller färdigbyggt när det skulle tas i bruk. Dessutom försvårades utvecklingsarbetet av att Transportstyrelsen var en nybildad myndighet.

Transportstyrelsen fattade under 2012 ett inriktningsbeslut om att byta ut systemet mot ett nytt system. Parallellt med detta arbete har myndigheten vidtagit åtgärder för att trygga systemets driftssäkerhet. Transportstyrelsen bedömer nu att ärendehanteringssystemet är driftssäkert. Under 2014 har myndigheten beslutat att flytta fram tidpunkten för ett systembyte, och senast under 2020 ska ett nytt administrativt system kunna tas i bruk.

Övertagandet av öppna ärenden hade kunnat förberedas bättre

Att föra över ärenden som är under handläggning vid 21 myndigheter till en nybildad myndighet och samtidigt gå över till en digitaliserad handläggning innebär en stor utmaning. Transportstyrelsen tog över 130 000–140 000 öppna ärenden från länsstyrelserna. Myndigheten behövde skanna in och överföra dessa till det nya digitala ärendehanteringssystemet innan handläggningen kunde fortsätta. Transportstyrelsen ville påbörja handläggning och arkivflytt innan myndigheten övertog verksamhetsansvaret. Länsstyrelserna bedömde dock att lagstiftningen inte tillät detta. Nu övertogs i princip all ärendehandläggning över en natt och dessutom i pappersform.

För att undvika de stora störningar som uppstod i handläggningen på grund av att det tog tid att flytta och digitalisera länsstyrelsernas ärenden hade det krävts en övergångslösning. För att en sådan skulle ha varit möjlig hade det behövts ett ställningstagande från regeringen, antingen i form av ett direktiv till länsstyrelserna om att samarbeta med Transportstyrelsen eller i form av ett ändrat regelverk. Förutsättningarna att göra ett sådant ställningstagande hade förbättrats om regeringen hade uppmärksamats på detta behov i god tid.

Transportstyrelsen borde ha fått mandat att styra dokumentöverföringen

Totalt skannade Transportstyrelsen in 9,5 miljoner dokument som myndigheten övertog från länsstyrelserna. Skanningen genomfördes som planerat på 3 månader. Statskontoret bedömer att arbetet med att föra över dokumenten hade underlättats om Transportstyrelsen hade fått ett mandat från regeringen att fastställa hur länsstyrelserna skulle ordna sina ärenden. Nu gjorde länsstyrelserna på olika sätt. Transportstyrelsens instruktioner uppfattades som rådgivande och inte som styrande, vilket försvårade dokumentöverföringen.

Övertagandet försvårades av att länsstyrelserna inte involverades i utredningsarbetet

Det sätt på vilket körkortsreformen förbereddes försämrade sannolikt förutsättningarna för en väl fungerande samverkan mellan Transportstyrelsen och länsstyrelserna inför verksamhetsöverföringen. Länsstyrelserna var inte del-

aktiga i den analys som Transportstyrelseutredningen gjorde av hur förut-sättningarna såg ut för att centralisera och effektivisera verksamheten. Dess-utom uppfattades Vägverkets uppskattning av effektivitetspotentialen vid en centralisering som oseriös. Sammantaget ledde detta till ett stort missnöje vid länsstyrelserna.

6.2.2 Verksamheten blev lidande och kostnaderna onödigt höga

De stora problem som uppstod i körkortsverksamheten i samband med att Transportstyrelsen tog över verksamhetsansvaret kom att präglade verksamheten under lång tid. Först under slutet av 2013 uppnådde myndigheten ett läge där balanserna av gamla ärenden hade arbetats av och handläggningskapaciteten räckte till för att avsluta ärenden i den takt som nya ärenden inkommer till myndigheten. Konsekvenserna av det bristande förarbetet blev betydande. Kostnaderna för att genomföra reformen blev onödigt höga och verksamheten har blivit lidande.

Förvaltningsrättsliga krav åsidosattes

Inför körkortsreformen stod frågor om effektivitet och kostnadsbesparingar i fokus. Frågor som kvalitet och förmåga att leva upp till förvaltningsrättsliga krav behandlades i liten utsträckning inför beslutet om att genomföra reformen. JO har kritiserat Transportstyrelsen för att myndigheten inledningsvis inte levde upp till de krav som förvaltningsrätten ställer på hur myndighetsutövning ska gå till. JO påtalade handläggningsfel som var svåra att ursäkta och bedömde att de från rättssäkerhetssynpunkt var anmärkningsvärda. Orsakerna till att bristerna hade uppstått var det sätt på vilket omorganisationen hade planerats och genomförts. Ansvar för de problem som uppstod sträckte sig därmed längre än till Transportstyrelsens åligganden, enligt ombudsmannen.

De problem som uppstod i samband med Transportstyrelsens övertagande ledde också till långa handläggningstider. Enskilda fick vänta orimligt länge på ett beslut, vilket i vissa fall fick betydande effekter för deras livssituation.

Färre varningar och indragna körkort på grund av uppstartsproblem

En konsekvens av körkortsreformen är att färre körkort har återkallats. Reformen har också inneburit att det tagit lång tid att återkalla trafikfarliga förarens körkort. En jämförelse av antalet återkallade körkort de fyra åren före och de fyra åren efter reformens genomförande visar att drygt 11 000 färre körkort återkallades under perioden efter den första januari 2010. Den största delen av minskningen skedde 2010, men även 2011 och 2012 låg antalet återkallade körkort lägre än länsstyrelsernas genomsnittliga nivåer. År 2013 låg antalet indragna körkort på en något högre nivå än innan reformen. Statskontorets bedömning är att det minskade antalet indragna körkort huvudsakligen beror på att körkortsreformen inte var tillräckligt väl förberedd. I förlängningen har de uppstartsproblem som uppstod i samband med

att Transportstyrelsen tog över ansvaret för körkortshandläggningen inverkat negativt på trafiksäkerhetsarbetet.

Det bristande förberedelsearbetet har också resulterat i att färre varningar har utfärdats. Antalet utfärdade varningar minskade från 15 000 åren före reformen till 700 utfärdade varningar 2010.

År 2013, då myndigheten kommit tillrätta med problemen med höga ärendebalanser, utfärdades 5 000 varningar. Att färre varningar utfärdades än på länsstyrelsetiden beror på en ändrad bedömning av hur körkortslagstiftningen ska tolkas. I väntan på ett mandat från regeringen att få avge automatiska varningar, utfärdar inte Transportstyrelsen varningar för förseelser som inte är tillräckligt allvarliga för att leda till en körkortsåterkallelse.

Det kommer att ta tid innan körkortsreformen har lönat sig

Statskontoret uppskattar att den totala kostnaden för att genomföra körkortsreformen hittills uppgår till 205–223 miljoner kronor i 2009 års prisnivå. I denna beräkning ingår både kostnader som uppstod i samband med att reformen genomfördes och kostnader som uppstått i och med att Transportstyrelsens körkortsverksamhet har en högre kostnadsnivå än vad länsstyrelserna hade. Eftersom kostnadsnivån inom körkortsadministrationen fortfarande ligger på en högre nivå än på länsstyrelsetiden kommer det att ta tid innan körkortsreformen kan sägas ha lönat sig ur kostnadssynpunkt.

En del av de ökade kostnaderna beror på att reformen inte var tillräckligt väl förberedd. Andra kostnader är svåra att undvika vid en så här stor omorganisation. Exempel på kostnader som är svåra att undvika är länsstyrelsernas avvecklingskostnader på mellan 80 och 100 miljoner kronor och Transportstyrelsens handläggningskostnader för de pågående ärenden som myndigheten tog över. Vidare är det normalt att det uppstår vissa inkörningsproblem vid en myndighetsreform och att en ny huvudman därmed initialt får förhöjda verksamhetskostnader.

Merkostnader på grund av bristande förberedelser

Statskontoret bedömer att det bristande förberedelsearbetet har lett till betydande merkostnader. Det går inte att uppskatta hur stora dessa kostnader är, men vi har konkretiserat dem i följande punkter:

- De problem som uppstod i samband med övertagandet innebar att de resurser som avsatts för körkortsadministrationen utnyttjades dåligt. Kostnaderna under det första året låg på ungefär samma nivå som åren innan reformen, men antalet handlagda och beslutade ärenden var avsevärt lägre än under ett normalt år.
- Det första årets låga produktionsnivå har bidragit till att kostnaderna blev jämförelsevis höga även under de följande åren eftersom Transportstyrelsen då behövt arbeta av gamla ärenden parallellt med att handlägga nya ärenden som inkom till myndigheten.

- Den låga handläggningskapaciteten innebar att ärendebalanser och handläggningstider steg. Detta ökade belastningen och kostnaden för myndighetens kundtjänst. Produktiviteten påverkades dessutom negativt av att körkortshandläggarna fick avbryta ärendehandläggningen för att besvara telefonsamtal.
- Att körkortsorganisationen var underdimensionerad vid uppstarten ledde till övertidskostnader och att Transportstyrelsen använt konsulter för att klara arbetsbelastningen under flera år. Detta har bidragit till att öka verksamhetskostnaderna eftersom arbetskraftskostnaden för konsulter är högre än för anställd personal.
- Inledningsvis ökade kostnaderna för konsultläkare kraftigt på grund av att det avtal som tecknades om ersättning var alltför generöst
- Bristerna som fanns i ärendehanteringssystemet vid uppstarten har bidragit till att kostnaderna har ökat eftersom myndigheten har fått avsätta resurser för att utveckla systemet. Att systemet arbetat långsamt har också ökat arbetskraftskostnaderna.

6.2.3 Statskontorets rekommendationer inför framtida organisationsförändringar

Körkortsreformen utgjorde en mindre del av en omfattande omorganisation av myndighetsstrukturen inom det transportpolitiska området. Transportstyrelseutredningen skulle, enligt regeringens ställningstagande, ha som utgångspunkt att all tillståndsverksamhet inom transportområdet skulle föras över till Transportstyrelsen. Därmed var det, enligt vår mening, naturligt att utredningen föreslog att den nya myndigheten skulle ta över körkortsadministrationen från länsstyrelserna. Att det fanns principiella skäl att genomföra reformen var sannolikt också en bidragande orsak till att regeringen beslutade om organisationsförändringen, trots att länsstyrelserna påtalade de brister som fanns i beslutsunderlaget.

Transportstyrelseutredningen hade ett mycket brett och omfattande utredningsuppdrag. Statskontoret har förståelse för att alla detaljer inte kan analyseras och planeras i förväg vid en så här stor omorganisation. Utfallet av reformen visar dock tydligt att det finns risker med att inte skilja mellan vad som anses vara principiellt riktigt och vad som krävs för att det ska vara praktiskt möjligt att genomföra. Enligt Statskontorets bedömning går det att dra flera lärdomar av det sätt på vilket reformen genomfördes.

Verksamhet som ska omorganiseras bör analyseras ordentligt

Grundläggande inför ett större reformarbete är att den verksamhet som ska byta huvudman, centraliseras eller automatiseras, bör analyseras ordentligt. En sådan analys krävs för att det ska gå att göra rättvisande bedömningar av effektiviseringsmöjligheter, rättssäkerhetsaspekter, kostnader som är förenade med reformen och av hur en ny organisation bör utformas. En nog-

grann verksamhetsanalys är dessutom en förutsättning för att det ska gå att formulera realistiska mål inför en reform och i efterhand utvärdera reformen och dess genomförande.

Värna förmågan att upprätthålla handläggningskapaciteten

Körkortsadministrationen utgörs av ett omfattande flöde av ärenden som inkommer och som myndigheten sedan handlägger och fattar beslut om. Att genomföra en organisationsförändring av sådan verksamhet ställer extra stora krav på ett väl genomfört förberedelsearbete. I det ingår att hitta former för en väl fungerande överlämning av pågående ärenden. Ett avbrott i ärendehandläggningen får snabbt stora konsekvenser som det tar lång tid att hantera i efterhand.

Förvaltningslagens krav på ärendehandläggning måste säkerställas

Förvaltningsrättsliga krav blir svåra att leva upp till vid stora produktionsstörningar. Det är därför viktigt att regeringen försäkrar sig om att rätts-säkerheten och förmågan att handlägga ärenden inte riskeras i samband med en organisationsförändring.

Ställ krav på att en riskanalys tas fram för reformprocessen

Inför omorganisationer av verksamheter som utgörs av en omfattande ärendehandläggning bör regeringen ställa krav på att det görs en analys av de risker som finns för att kvalitet, rättssäkerhet och handläggningskapacitet inte ska försämrats under förändringsprocessen.

En sådan riskanalys är ett värdefullt underlag för regeringen, både inför och under själva genomförandet av reformen. Inför ett beslut kan regeringen väga de eventuella risker som reformprocessen innebär mot de fördelar som reformen förväntas leda till. När reformen är beslutad har regeringen bättre möjligheter att följa upp hur olika delar av reformarbetet utvecklas. En väl genomförd riskanalys ger dessutom regeringen möjlighet till framförhållning att hantera problem som kan uppstå under genomförandet.

Pröva noga förutsättningarna för att genomföra en digitalisering

Den utmaning det innebär att genomföra en digitalisering får inte underskattas. Det finns en låg acceptans för att det kan uppstå problem i verksamheter som riktar sig mot allmänheten i samband med en reform. Regeringen bör noga väga vilka för- och nackdelar det innebär att genomföra en digitalisering samtidigt som en verksamhet byter huvudman. Möjligheten att med hjälp av teknik automatisera en verksamhet måste prövas mot de krav på kvalitet och rättssäkerhet som ställs på myndighetsutövning mot enskilda.

Inför framtida liknande reformer är det viktigt att regeringen säkerställer att det avsätts tillräckligt med tid för att först analysera hur verksamhetens behov av it-stöd ser ut, och därefter se till att det finns goda förutsättningar för att designa, bygga och testa stödsystemet innan det ska tas i bruk.

Låt en oberoende part utreda förutsättningarna för organisationsförändringar

Inför en organisationsförändring inom ett område där två intressenter kan förväntas ha olika intressen bör en oberoende part ges uppdraget att utreda för- och nackdelarna med en reform. Detta ökar förutsättningarna för en transparent analys och att det förslag som förs fram får legitimitet hos dem som upplever att beslutet går mot deras intressen. Vidare ökar regeringens möjligheter att värdera de argument som förs fram från dem som berörs av en organisationsförändring.

6.3 Transportstyrelsen bör kunna effektivisera sin verksamhet

Enligt Statskontorets bedömning bör det finnas goda förutsättningar för att bedriva körkortsadministrationen till en lägre kostnad än på länsstyrelsetiden. Regeringen förväntade sig att potentialen att sänka verksamhetskostnaderna skulle ha slagit igenom fullt ut från och med 2013. Vi kan dock konstatera att Transportstyrelsen fortfarande under 2013 hade kostnader för att arbeta av balanser av äldre ingripandeärenden. Andra skäl som talar för att verksamheten kan bedrivas till en lägre kostnad är att närmare 400 000 tillståndsbeslut numera handläggs och beslutas helt automatiskt. Att Transportstyrelsen inte längre utfärdar varningar för vissa förseelser innebär också att arbetsbelastningen minskat. Vidare bör den nya beslutsformen också leda till sänkta verksamhetskostnader. Till skillnad mot på länsstyrelsetiden där en handläggare föredrog varje ärende för en beslutfattare fattar nu handläggarna själva beslut i ingripandeärenden.

Reformen ger en möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar för att minska kostnaderna. Det bör finnas förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande när alla handläggningsresurser är samlade i en organisation. Kostnaderna för samordning bör ha minskat efter reformen. Även kostnaderna för att hantera förändringar i lagar och förordningar bör ha minskat. I stället för att Vägverket och 21 länsstyrelser ska besvara remisser, tolka regelförändringar och hantera andra omvärldsförändringar görs detta av en myndighet.

En större organisation ger även möjligheter till ökad service och kvalitetsutveckling. Detta kan dock, beroende på ambitionsnivån, snarare leda till ökade verksamhetskostnader. Som vi tidigare konstaterat har Transportstyrelsen, helt i linje med reformens intentioner, utnyttjat de fördelar centraliseringen ger, både med ökad kapacitet att ge service till medborgarna och att skapa bättre förutsättningar för ett enhetligt beslutsfattande.

Transportstyrelsen har förutsättningar att minska kostnaderna

Hittills har Transportstyrelsens utvecklingsarbete i stor utsträckning varit inriktat mot att säkerställa en tillräcklig handläggningskapacitet för att hålla nere ärendebalanserna. De närmaste åren kommer körkortsverksamheten att

inrikta utvecklingsarbetet mot att se över processerna. Syftet är att effektivisera verksamheten, både vad gäller ökad kvalitet och lägre kostnader. Detta talar för att Transportstyrelsen har möjlighet att bedriva körkortsverksamheten till en lägre kostnad med bibehållen kvalitet.

Körkortsavdelningen har ett beting från myndighetsledningen om att effektivisera verksamheten så att en besparing på motsvarande 20 miljoner kronor uppnås under åren 2014–2015. Avdelningen har lyckat uppnå sitt beting om en effektivisering på motsvarande 40 miljoner kronor under åren 2011–2013. Besparingarna har bland annat uppnåtts genom att konsulter har ersatts med anställd personal och att ett nytt avtal har slutits med konsultläkarna. På sikt kommer bytet av ärendehanteringssystem sannolikt också att leda till en effektivare verksamhet.⁵⁰

6.4 Statskontorets förslag

6.4.1 Uppdrag att redovisa hur kostnaderna för körkortsverksamheten utvecklas

Statskontoret anser att regeringen bör fortsätta att följa hur kostnaderna för körkortsadministrationen utvecklas. Det är viktigt att säkerställa att reformens möjligheter till en mer kostnadseffektiv körkortsadministration tas tillvara.

Statskontoret föreslår

- att regeringen ger Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa hur kostnaderna för körkortsverksamheten utvecklas och vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att effektivisera verksamheten.

Transportstyrelsen redovisar i årsredovisningen hur styckkostnaden utvecklas för ärendetyperna körkortstillstånd efter återkallelse och ingripanden. Enligt Statskontorets bedömning ger inte dessa nyckeltal en tillräcklig bild av hur kostnadsutvecklingen utvecklats sedan länsstyrelsetiden. För att ge en rättvisande bild av hur kostnaderna utvecklas över tid krävs en redovisning som är mer omfattande än vad som är lämpligt att göra i en årsredovisning.

Förslag på utformning av ett uppdrag att redovisa körkortsverksamhetens kostnadsutveckling

Transportstyrelsen bör få i uppdrag att

- Redovisa hur de faktiska kostnaderna har utvecklats från och med 2008 för den körkortsverksamhet som myndigheten tog över från länsstyrel-

⁵⁰ Kostnaderna för att byta system har beräknats till drygt 100 miljoner kronor. En nettokalkyl, med en avskrivningsperiod på 10 år, visar att investeringen kommer att leda till en årlig besparing på 6 miljoner kronor per år under en tioårsperiod.

serna. Av redovisningen bör det framgå hur stor andel av de totala kostnaderna som utgörs av indirekta kostnader.

- Redovisa hur styckkostnaden har utvecklats för olika ärendetyper sedan 2008, enligt den metod som Statskontoret har använt för att följa upp kostnadsutvecklingen. På detta sätt går det att göra en jämförelse av hur kostnaderna utvecklas utan att förändringar i antalet handlagda ärenden och den allmänna kostnadsutvecklingen för myndigheter får allt för stort genomslag.
- Redovisa hur antalet årsarbetskrafter har utvecklats för de arbetsuppgifter som Transportstyrelsen tog över från länsstyrelserna inom körkortsområdet från 2008 och framåt.
- Redovisa vilka åtgärder som Transportstyrelsen vidtagit för att effektivisera körkortsadministrationen.

6.4.2 Uppdrag att redovisa hur verksamheten kan effektiviseras genom ändrad lagstiftning

Statskontoret anser att regeringen bör ta initiativ till en översyn av den rättsliga regleringen av Transportstyrelsens förutsättningar att fatta automatiska beslut i körkortsadministrationen. Enligt Transportstyrelsen har körkortsadministrationen nått en punkt där det är svårt att nå en högre automatiseringsgrad om inte lagstiftningen ändras. Dessutom saknas det, enligt JO, en rättslig grund för att fatta automatiska beslut i de ärendeslag där Transportstyrelsen tillämpar ett automatiskt beslutsfattande idag.

Statskontoret föreslår att regeringen gör följande:

- Prövar frågan om den rättsliga regleringen bör ändras vad gäller Transportstyrelsens mandat att fatta automatiska beslut i den omfattning som myndigheten gör för närvarande.
- Ger Transportstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka för- och nackdelar det finns med att ändra regleringen så att även fler typer av körkortsärenden kan beslutas automatiskt. I uppdraget bör det ingå att redovisa
 - o vilka besparingar som kan uppnås med ett ökat automatiserat beslutsfattande
 - o vilka problem som finns med ett ökat automatiserat beslutsfattande ur ett rätts säkerhetsperspektiv och hur sådana risker kan hanteras.

Referenser

Betänkande 2010/11:TU6 *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet.*

Budgetpropositioner för åren 1998 samt 2010–2013.

Dir. 1998:16 *Översyn av regler om körkortsingripande.*

Dir. 2008:45 *Tilläggsdirektiv till Transportstyrelseutredningen.*

Ds. 2007:28 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet.*

Ekonomistyrningsverket 2005:3 *Nyckeltal för OH-kostnader.*

Fordonsförordning 2009:211.

Förordning 2000:605 om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning 2001:650 om vägtrafikregister.

Förordning 2008:1300 med instruktion för Transportstyrelsen.

Justitiekanslern (2013) *Allvarlig kritik mot transportstyrelsen med anledning av styrelsens handläggning av ett ärende om körkortsingripande.* Dnr. 8307-12-21

Justitiekanslern (2013) *Initiativärende – Granskning av Transportstyrelsens prövning i vissa ärenden om körkortsingripanden.* Dnr. 5639-13-22

Justitieombudsmannen (2011) *Inspektion av Transportstyrelsen, Körkorts-enheten i Örebro, den 26–28 oktober 2011.* Dnr. 4728-2011

Körkortsförordning 1998:980.

Körkortslag 1998:488.

Körkortsportalen, www.korkortsportalen.se

Minnesanteckningar från Länsstyrelsernas Arbetsgrupp för Körkorts- och Yrkestrafikfrågor (LAKY) 2008–2009.

Näringsdepartementet (N2001/2499/IRT) *Förutsättningar för och effekter av en förändrad organisation för körkorts- och yrkestrafikadministrationen.*

Prop. 2008/09:31 *Transportstyrelsen och dess verksamhet.*

Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*

Prop. 2009/10:20 *Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet.*

Prop. 2010/11:30 *Avgifter i Transportstyrelsens verksamhet.*

Riksdagsskrivelse 1994/95:356.

Riksdagsskrivelse 2010/11:58.

Riksdagsskrivelse 2010/11:59.

RÅ 2000 ref. 65.

SOU 1997:6. *Länsstyrelse och trafikutredningen.*

SOU 2000:26 *Körkortsingripanden.*

SOU 2008:44 *Transportinspektionen – Ansvarslag för vägtrafiken m.m.*

SOU 2008:9 *Transportinspektionen, En myndighet för all trafik.*
Delbetänkande av Transportstyrelseutredningen.

Transportstyrelsen (2010) *Beslutsunderlag, TRke Prioriteringslista/2010.*
Beslut 2010-06-01.

Transportstyrelsen (2010) *Granskning av körkortsverksamhet vid trafikregistret.* PM från internrevisionen 2010-10-28.

Transportstyrelsen (2010) *Redovisning av GD-uppdrag (TSG 2010-797)*
daterad 2013-01-30.

Transportstyrelsen (2010) *Transportstyrelsens styr- och ledningsprocess 2010-12-10. Dnr TSG 2010-866*

Transportstyrelsen (2012) *Arbetsordning – styrelsens beslut om arbetsordning för Transportstyrelsen.*

Transportstyrelsen (2013) *Effektiviseringspotentialer inom TS – uppdaterade bedömningar för 2012/2015 och 2013–2016*

Transportstyrelsen (2013) *Förstudierapport Ärendehantering körkort 2.0*
Dnr. TSV 2012-650.

Transportstyrelsens internrevision (2010), *Granskning av projektet för övertagande av länsstyrelsernas körkortsverksamhet.* TSG 2009-538

Transportstyrelsens redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev från 2011–2013.

Transportstyrelsens regleringsbrev för åren 2010–2013.

Transportstyrelsens webbplats, www.transportstyrelsen.se

Transportstyrelseutredningen (2008) *Bedömd regional representation 2008-10-01*.

Vägverket (2008) *Uppdrag om översyn av effektiviseringsmöjligheter*.
Underlagsrapport till Transportstyrelseutredningen.

Årsredovisningar från samtliga länsstyrelser för perioden 2006–2009.

Årsredovisningar från Transportstyrelsen för åren 2010–2013.

Regeringens uppdrag till Statskontoret



Näringsdepartementet



Regeringsbeslut

III 4

2013-08-22

N2013/3851/TE

N2010/6083/TE

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm

Uppdrag att utvärdera den förändrade ansvarsfördelningen för körkortsfrågor

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att analysera Transportstyrelsens hantering av körkortsärenden och utvärdera överföringen av verksamheten från länsstyrelserna. I uppdraget ingår att inhämta Regeringskansliets, Transportstyrelsens, länsstyrelsernas och andra intressenters erfarenheter. Statskontoret ska lyfta fram lärdomar som kan dras från den förändrade ansvarsfördelningen inför liknande förändringar inom staten. Statskontoret kan även lämna förslag på hur Transportstyrelsens ärendehantering och uppföljning av verksamheten kan förbättras.

Statskontoret ska redovisa uppdraget till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2014.

Ärendet

Transportstyrelsen bildades den 1 januari 2009 genom en sammanslagning av verksamhet vid flera myndigheter på transportområdet. Från starten ansvarade myndigheten bland annat för beslut om utfärdande av körkort och för tillverkning av körkort. Den 1 januari 2010 tog Transportstyrelsen över länsstyrelsernas uppgifter inom området körkort och yrkestrafik. Förändringen innebar att Transportstyrelsen fick ansvar för handläggning och beslut i ärenden enligt körkortslagen (1998:488). Ärendena handlar bland annat om körkortsingripanden och bedömningar av lämpligheten som körkortshavare och handledare för övningskörning.

Syftet med att ge Transportstyrelsen ett samlat ansvar för körkortsfrågor var att skapa förutsättningar för att verksamheten skulle kunna bedrivas mer enhetligt och effektivt (prop. 2009/10:20, bet. 2009/10:TU6, rskr. 2009/10:85). En samlad verksamhetsledning förväntades skapa bättre förutsättningar för en enhetlig rättstillämpning och en effektiv verksamhet. Sammantaget med möjligheterna att centralt utveckla och använda

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Mäster Samuelsgatan 70

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-411 36 16

E-post: n.registrator@regeringskansliet.se

ny teknik för en ökad maskinell ärendehantering bedömdes det finnas goda förutsättningar för effektiviseringar. Transportstyrelsen bedömdes på några års sikt kunna bedriva verksamheten till lägre kostnader.

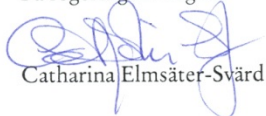
Förändringen av ansvarsfördelningen var omfattande och därmed förknippad med stora utmaningar. Inledningsvis hade Transportstyrelsen betydande problem med att få verksamheten att fungera väl. Problemen gällde främst långa handläggningstider och svårigheter för allmänheten att komma i kontakt med myndigheten. Riksdagens ombudsmän (JO) riktade hösten 2010 kritik mot Transportstyrelsen för att inte tillräckligt ha beaktat de förvaltningsrättsliga krav som kan ställas på tillgänglighet, handläggningstid och hantering av överklaganden. JO menade att bristerna borde föranleda en utvärdering även från andra synpunkter än de rent rättsliga. Ett drygt år senare kunde JO konstatera att Transportstyrelsens ärendebalanser och tillgänglighet hade förbättrats, men att det fortfarande fanns fog för viss kritik, bland annat för långa handläggningstider för äldre ärenden. I februari 2013 framförde även Justitiekanslern (JK) kritik mot Transportstyrelsen för oacceptabelt lång handläggningstid i ett ärende om körkortsingripande.

Enligt uppdrag i regleringsbrevet har Transportstyrelsen bland annat redovisat och analyserat handläggningstider för olika slag av körkortsärenden. Av rapporteringen framgår att Transportstyrelsen har vidtagit en rad åtgärder för att minska handläggningstiderna och att myndigheten har höga ambitioner i sitt fortsatta effektiviseringsarbete. De mål för handläggningstider som myndigheten har satt upp har ännu inte uppnåtts.

Skälen för regeringens beslut

Beslut i körkortsärenden handlar om myndighetsutövning mot enskilda. Besluten måste uppfylla högt ställda krav på rättssäkerhet och effektivitet. Det är likaså angeläget att det finns goda möjligheter för den enskilde att komma i kontakt med myndigheten och att det på andra sätt är enkelt för allmänheten att ha med myndigheten att göra. Brister i myndighetens hantering kan få konsekvenser för såväl den enskilde som för trafiksäkerheten. Regeringen ser därför ett behov av att utvärdera i vilken mån syftet med förändringen har uppfyllts samt undanröja eventuella hinder för att det ska uppfyllas. Det är också angeläget att de lärdomar som kan dras från den förändrade ansvarsfördelningen tillvaratas inför framtida förändringar i staten.

På regeringens vägnar


Catharina Elmsäter-Svärd


Maria Ingelsson

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
Finansdepartementet/BA
Socialdepartementet/SFÖ
Transportstyrelsen
Länsstyrelserna

Sammanfattning av utredningar om en förändrad ansvarsfördelning för körkortsadministrationen 1995–2007

I denna bilaga redovisas en sammanfattning av hur olika utredningar har prövat frågan om en förändrad för ansvarsfördelning av körkortsadministrationen 1995–2007.

Riksdagsbeslut om att länsstyrelserna ska ansvara för körkortsfrågor 1995

Under inledningen av 1990-talet föreslog Vägverket i en skrivelse till regeringen att handläggningen av körkortsfrågor borde centraliseras. Till följd av denna skrivelse beslutade riksdagen 1995 att länsstyrelserna skulle ha ett fortsatt ansvar för körkortsfrågorna.⁵¹ Det ansågs inte lämpligt att aktualisera en överflyttning av körkortsverksamheten till Vägverket. Behovet av lokal förankring så väl som Länsstyrelsernas juridiska och socialpolitiska kompetens talade, enligt riksdagsbeslutet, för att länsstyrelserna även fortsättningsvis borde ansvara för handläggningen av körkortsärenden.

Förslag om att ta bort krav på körkortstillstånd 1996

Frågan om en centralisering aktualiserades på nytt 1996 då 1994-års körkortsutredning föreslog att körkortstillstånd inte längre skulle utfärdas av länsstyrelserna. Istället skulle prövningen av personlig och medicinsk lämplighet utföras av Vägverket i samband att körkortets förarprovdel utfördes. Det fanns enligt utredningen en fördel med att ge Vägverket ett ansvar för hela lämplighetsprövningen. De organisatoriska och administrativa övervägandena inför en sådan reform behövde dock utredas närmare.

Förslag om effektivisering av körkortsverksamheten 1997

I januari 1997 redovisade Länsstyrelse- och trafikutredningen en översyn av länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor.⁵² Utredningen ansåg att handläggningen av körkort kunde effektiviseras med hjälp av ny teknik. Två alternativa förslag fördes fram.

- Länsstyrelserna fortsätter att ansvara för handläggningen av körkortsärendena samtidigt som insatser görs för att handläggningen ska effektiviseras och bli mer likartad.
- Handläggningen av samtliga körkortsfrågor förs över till Vägverket.

⁵¹ Bet. 1993/94:TU23, rskr. 1994/95:356.

⁵² SOU 1997:6.

Utredningen förordade inte något av alternativen. Regeringen ansåg senare att länsstyrelserna även fortsättningsvis skulle ansvara för körkortshanteringen och fortsätta det påbörjade arbetet med att utveckla och effektivisera handläggningen, bland annat med hjälp av ny teknik och ökad samordning.⁵³ I faktarutan nedan finns en beskrivning, hämtad från utredningen, av hur körkortshanteringen fungerade i mitten av 1990-talet och de bedömningar som Vägverket och länsstyrelserna hade gjort av möjligheterna att effektivisera verksamheten.

Faktaruta 1 Körkortshanteringen och dess effektiviseringspotential i mitten av 1990-talet, enligt Länsstyrelse- och trafikutredningen.

Körkortstillstånd

Våren 1996 arbetade ca 100 årsarbetskrafter vid länsstyrelserna med att handlägga körkortstillstånd och liknande ärenden. Knappt 200 000 ärenden avgjordes per år. Av dem krävde ca 20 procent någon form av utredning. Handläggningen av körkortstillstånd tog i normalfallet två dagar från det att ärende inkom till länsstyrelserna. Därefter övertog Vägverket ärendet och kunde med hjälp av en i stora drag automatiserad handläggning administrera betalning och korttillverkning inom ca tre veckor.

Vägverket bedömde att de med hjälp av en automatiserad handläggning kunde utföra länsstyrelsernas arbete med hjälp av ungefär 30 årsarbetskrafter. Från länsstyrelsehåll angavs att de också kunde uppnå en betydande rationalisering med hjälp av ny teknik, bl.a. hade man på länsrådsnivå enats om en IT-samordning.

Körkortsingripanden

Antalet beslut om körkortsingripanden (återkallelse eller varning) uppgick till drygt 50 000 per år. Ca 160 000 underrättelser resulterade årligen i en utredning om förutsättningarna för körkortsinnehav och 60 000 ärenden krävde en närmare utredning. Totalt arbetade 148 årsarbetskrafter med körkortsingripanden. Vägverket bedömde att myndigheten kunde utföra motsvarande arbete med 100 årsarbetskrafter.

Total effektiviseringspotential

Vägverket bedömde att myndigheten skulle kunna handlägga körkortsärendena med motsvarande 130 årsarbetskrafter. Det skulle innebära en rationalisering på motsvarande 128 årsarbetskrafter (från 248 till 130). Länsstyrelserna bedömde att de kunde nå motsvarande effekt på fem år. Vidare lyfte länsstyrelserna fram att 1994-års övertagande av handläggningen av körkortsåterkallelser slagit väl ut. Antalet överklagade beslut om körkortsingripanden hade då på kort tid minskat från 20 procent till 10 procent.

Utredning om att flytta vissa körkortsingripanden till straffrättsprocessen 1998–2000

Våren 1998 tillsattes en utredning om handläggningen av körkortsärenden där effektivitetsfrågan inte stod i centrum. Utredningen skulle redovisa för- och nackdelar med att föra över handläggningen av körkortsingripanden på grund av brott till straffrättsprocessen. Bakgrunden var att körkortsingripan-

⁵³ Budgetpropositionen för 1998.

den i vissa fall bedömdes ha fått – eller i vart fall ofta uppfattades ha fått – en strafflik prägel.⁵⁴

Utredningen bedömde att det svenska systemet – där vissa trafiköverträdelser först behandlas i en straffrättslig process, som kan leda till böter eller fängelsestraff, och där frågan om körkortsåterkallelse prövas senare i en separat process – inte är helt förenligt med Europakonventionen och FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.⁵⁵ Lagrådet hade tidigare gjort en liknande bedömning.⁵⁶ I de båda konventionerna finns förbud mot att lagföra och straffa en person flera gånger för en och samma sak.

Enligt utredningen fanns det vissa nackdelar med att föra över handläggning av körkortsingripanden till domstolsprocessen, främst eftersom länsstyrelserna skulle fortsätta att handlägga ärenden om återkallelse av körkort av exempelvis medicinska skäl. Vidare kunde rättssäkerheten försämrats om indragning av körkort, istället för handläggning och beslut av länsstyrelserna, skulle avgöras genom polismyndighets beslut om förelägganden av ordningsbot respektive åklagarmyndighets beslut om och straffförelägganden.

För en förändring talade att den som blir föremål för ett körkortsingripande sannolikt, enligt utredningen, ser som en fördel om körkortsfrågan avgörs direkt i samband med den straffrättsliga processen. Dessutom skulle det kunna innebära samhällsekonomiska fördelar att två skilda handläggningar av ett ärende ersätts med en gemensam handläggning.

Utredningen konstaterade dock att den rådande ordningen fungerade väl och att det skulle krävas starka principiella skäl för att motivera en överflyttning av körkortsingripanden till straffprocessen. Det ingick inte i utredningens uppdrag att ta ställning till om en reform borde genomföras.

Högsta förvaltningsdomstolen prövade år 2000 (RÅ 2000 ref. 65) frågan om körkortslagens bestämmelser om återkallelse kommer i konflikt med förbudet mot dubbelbestraffning. Domstolen konstaterade att det inte fanns något sådant hinder och frågan avfördes från dagordningen. Under 2014 har dock frågeställningen aktualiserats på nytt genom att ett ärende om dubbelbestraffning har fått prövningstillstånd i HFD. Enligt uppgift från domstolen kommer ett beslut att fattas i ärendet tidigast under senhösten 2014.

⁵⁴ Dir. 1998:16.

⁵⁵ SOU 2000:26, Körkortsingripanden.

⁵⁶ Uppdelningen mellan en förvaltningsrättsligt och en straffrättsligt ingripande med anledning av ett trafikbrott ansågs inte helt förenlig med artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och artikel 14 i FN-konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter.

Utredning om effektiviseringspotential vid centralisering 2001

Under 2001 redovisade Näringsdepartementet en utredning om körkortsadministrationens organisation.⁵⁷ Enligt utredningen förutsatte en centralisering av körkortsadministrationen att ansvaret för att besluta om körkortsindragningar till följd av trafikbrott flyttades över till allmän domstol. I annat fall skulle en centralisering ”definitivt kosta mer än det smakar – inte minst i termer av kompetens och tempoförluster”.

Utredningen angav att kvaliteten på utredningens underlag om kostnader och resursförbrukning var ojämnt och i viss mån rentav osäkert. Det ingick inte i uppdraget att ta ställning till om en organisationsförändring borde genomföras. I faktarutan nedan redovisas de bedömningar Näringsdepartementet gjorde om möjligheterna att effektivisera körkortsverksamheten.

Faktaruta 2 Näringsdepartementets bedömning av effektiviseringspotentialen vid en centralisering 2001.

År 1999 arbetade motsvarande 259 årsarbetskrafter med körkortsärenden vid länsstyrelserna. Av dem arbetade 137 årsarbetskrafter med körkortsingripanden och 122 årsarbetskrafter med övriga körkortsärenden.

Genom att flytta delar av ansvaret för körkortsindragningar till allmän domstol beräknades antalet årsarbetskrafter vid länsstyrelserna minska med motsvarande 100 årsarbetskrafter. Inga uppgifter redovisades om vilket merarbete detta skulle innebära för rättväsendet, men utredningen bedömde att antalet årsarbetskrafter totalt sett skulle minska.

Genom att utnyttja ny teknik bedömdes länsstyrelserna kunna effektivisera handläggningen av de kvarvarande körkortsärendena med mellan 42–84 årsarbetskrafter. Vägverksalternativet bedömdes ge en besparing på motsvarande 94 årsarbetskrafter.

Vägverket hade redovisat hur ett övertagande av körkorts- och yrkestrafikärendena skulle kunna organiseras.⁵⁸ Modellen byggde på erfarenheter från övertagande av Bilregistret från länsstyrelserna som resulterade i att antalet årsarbetskrafter minskat från 260 till 157 årsarbetskrafter, dvs. en minskning med drygt 100 årsarbetskrafter.

Regeringsuppdrag i syfte att nå ökad effektivitet 2005

I januari 2005 fick länsstyrelserna ett gemensamt uppdrag av regeringen att fortsätta utvecklingsarbetet avseende den så kallade 24-timmarsmyndigheten. I uppdraget ingick att ta fram en gemensam elektronisk tjänst för körkort. Tidigare hade länsstyrelserna tagit fram ett gemensamt 22-punktsprogram för digitalisering och effektivisering. En gemensam infrastruktur i

⁵⁷ Näringsdepartementet (N2001/2499/IRT) Förutsättningar för och effekter av en förändrad organisation för körkorts- och yrkestrafikadministrationen.

⁵⁸ Tidigare hade Vägverket även presenterat liknande förslag till Länsstyrelse- och trafikutredningen. Som framgått ovan avslutade denna utredning sitt arbete under 1997.

form av tekniska plattformar togs fram. På denna utvecklades senare ett antal e-tjänster.⁵⁹

Från och med 2007 blev det möjligt att göra automatiska registerutdrag från olika myndigheter utan att berörd medborgare behövde begära ut handlingar och vidarebefordra dem till länsstyrelsen. Detta krävde bl.a. en anpassning av processer och informationsflöden, både vid länsstyrelserna och andra myndigheter som Skatteverket, Vägverket, Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten.

I mars 2007 togs Körkortsportalen i bruk som länsstyrelserna hade utvecklat tillsammans med Vägverket. Där samlades information från de myndigheter som ansvarade för körkortsfrågor. Under 2007 startades också en gemensam kundtjänst upp med placering vid länsstyrelsen i Örebro.

Vid ingången av 2008 hade länsstyrelserna utvecklat gemensamma processer och e-tjänster för gemensam förvaltning som i stort sett var klara för lansering på Körkortsportalen. Tjänsterna omfattade ansökan om körkortstillstånd och handledarskap samt flera tjänster riktade till yrkestrafik. Systemet var även utformat för att kunna kommunicera med andra myndigheter. Det togs dock aldrig i bruk eftersom regeringen i april 2008 beslutade att Transportstyrelsen skulle ta över handläggningen av körkortsärenden.

Förslag om att koncentrera körkortshandläggning till några länsstyrelser 2007

År 2007 gjordes bedömningen att det fanns starka skäl att koncentrera länsstyrelsernas körkortsverksamhet till några länsstyrelser i en departementspromemoria. I tabell 1 sammanfattas de faktorer som talade för- respektive mot en koncentrerad ärendehandläggning.

Tabell 1 Bedömning av kriterier som talar för och emot centralisering av länsstyrelsernas körkortsverksamhet.

Kriterier	Bedömning
Låg besöksfrekvens på länsstyrelsen	Nej (talar mot centralisering)
Få externa besök	Ja (talar för centralisering)
Begränsat behov av lokalkännedom	Ja (talar för centralisering)
Behov av likformigt utförande	Ja (talar för centralisering)
Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet	Ja (talar för centralisering)
Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag	Ja (talar för centralisering)
Få årsarbetskrafter	Nej (talar mot centralisering)
Hög komplexitet	Ja (talar för centralisering)

Källa: Ds 2007:28, Koncentration av länsstyrelseverksamhet.

⁵⁹ Uppgifterna är hämtade från det underlag som länsstyrelserna gemensamt skickade till regeringen 15 januari 2008 för att komplettera det underlag som Transportstyrelseutredningen tog fram inför regeringens beslut om körkortshanteringens organisatoriska placering.

Metod för att neutraliser pris- och verksamhetsförändringar vid en jämförelse av kostnaderna för körkortsadministrationen

I denna bilaga redovisas hur Statskontoret har gått tillväga för att undersöka hur kostnaderna för den överförda körkortsverksamheten har förändrats mellan 2008 och 2013, om man bortser från den inverkan verksamhets- och prisförändringar har haft på kostnadsutvecklingen. Kostnadsjämförelsen har gjorts i fyra steg.

Beräkning av totala kostnader för överförd verksamhet i 2009 års priser

Som ett första steg har vi räknat fram de totala kostnaderna för den övertagna verksamheten. Alla kostnader har räknats om till 2009 års priser. Vi har använt stimix (statligt implicitprisindex) i vår beräkning.⁶⁰

Den totala kostnaden för länsstyrelsernas verksamhet har beräknats utifrån de kostnader som redovisades i myndigheternas årsredovisningar. Vi har exkluderat kostnader för handläggningen av yrkestrafikärenden och annan verksamhet som inte fördes över till Transportstyrelsen. Länsstyrelsernas kostnader för ärendehanteringssystem ingår som en del av myndigheternas OH-kostnader.

Vi har fått hjälp av Transportstyrelsen med att ta fram de totala kostnaderna för den verksamhet som myndigheten har tagit över från länsstyrelserna. Kostnader för två it-relaterade verksamheter har exkluderats från vår sammanräkning. Det är kostnader för projekt Tranan (7 miljoner kronor 2013) och Körkortsavdelningens kostnader för ärendehanteringssystemet W3D3 (11 miljoner kronor 2013).

Uppskattning av antal fattade beslut

I steg två har vi delat upp de beslut som fattas under ett år i tre ärendekategorier; tillståndsärenden, ingripandeärenden samt medicinska villkor.

Två av ärendekategorierna (ingripandeärenden och tillståndsärenden) innehåller många olika typer av ärenden. Eftersom dessa kan vara olika arbetskrävande innebär vår gruppering en förenkling. Förenklingen har varit nödvändig eftersom länsstyrelsernas årsredovisningar enbart innehåller kostna-

⁶⁰ Stimix mäter den årliga kostnadsutvecklingen för statliga konsumtionsutgifter med hänsyn tagen till antalet arbetade timmar samt prisförändringar i inköpta varor och tjänster. För perioden 2008 till 2013 har den årliga ökningstakten varit ca 2 procent, vilket kan jämföras med KPI som i genomsnitt varit 1 procent per år.

der fördelat på någon av de tre ovan nämnda ärendekategorierna. Denna förenkling har vi i de flesta fall bedömts som rimlig, men för varningar och avvisade ärenden vi bedömt att förenkingen blir för grov.

Varningar är ett betydligt mindre utredningskrävande ärende än ingripande-ärenden, vilket innebär att den kraftiga minskningen i varningar som skett sedan 2010 skulle fått ett alltför stort genomslag på styckkostnaden om den inte viktades ned. Efter förslag från Transportstyrelsen har vi därför viktat ned antalet varningar per år med 90 procent.

Avvisade ärenden är den andra ärendekategorin som viktats. Dessa ärenden har ökat kraftigt sedan 2010 och innebär också en mindre arbetsinsats än övriga tillståndsärenden. I de flesta fall kan de hanteras helt automatiskt. Vi har därför viktat ned antalet avvisade ärenden till att motsvara ärendetypens andel manuellt handlagda ärenden.

Beräkning av styckkostnader per ärendekategori

Som ett tredje steg har vi räknat fram styckkostnader för de tre ärendekategorierna genom att dividera de totala kostnaderna för ärendekategorierna med antalet beslut per ärendekategori.

Beräkning av Transportstyrelsens kostnader för att utföra länsstyrelsernas ärendehandläggning 2008

I det fjärde steget i vår kalkyl har vi multiplicerat det viktade antalet fattade beslut 2008 med de beräknade styckkostnaderna för Transportstyrelsens verksamhet 2013. Därmed har vi fått fram en totalkostnad som går att jämföra med länsstyrelsernas kostnader 2008, i 2009 års prisnivå.