

Transportstyrelsen
vag@transportstyrelsen.se

STR:s remissvar angående Avgifter inom Transportstyrelsens verksamhet (TSG 2010-592)

Det är positivt att Sveriges Trafikskolors Riksförbund, STR, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på rubricerade förslag och vi koncentrerar oss på de områden som primärt berör trafikskolebranschen.

Sammanfattning

Sammantaget anser STR att trafikskolebranschen bör, och tål, att granskas,

men

att acceptansen för förslaget är mycket låg bland STR:s medlemmar, bl a då STR anser att det i sin uppbyggnad inte är rationellt och effektivt utan snarare stelbent och statiskt, att det saknas diskussioner om möjligheter till ökad egenkontroll som ersättning för tillsyn och att förslaget, mot bakgrund av detta, måste revideras, både vad avser dess struktur och avgiftsnivåerna i sig.

STR anser vidare att Transportstyrelsen noggrant bör utreda hur man långsiktigt skapar en genomarbetad och väl fungerande tillsyn med ökande inslag av egenkontroll, innan man implementerar en ny och omfattande finansieringsmodell för densamma.

Inledning

STR har en grundläggande positiv syn på att det föreslås bli en enhetlighet för alla transportslag och har en förståelse för principen att avgifter framgent måste tas ut.

STR har vidare en grundläggande positiv inställning till företeelsen tillsyn och välkomnar en mer utvecklad och systematisk granskning av branschen. Trafikskolor är vana att granskas och utvärderas och en väl fungerande tillsynsfunktion från samhället, torde gagna seriösa trafikskolor och bidra till en god utveckling.

STR är också mycket positiv till att ansvar för tillsyn och förarprov nu är separerade och uppdelade på olika myndigheter. Detta innebär att risken för bristande objektivitet i bedömningarna i samband med tillsyn kraftigt minskar. Detta möjliggör även en mer konstruktiv utveckling av tillsyn och att utbildning och prov successivt kan bli mer harmoniserade. Detta torde vara positivt för såväl effektiviteten i systemet, som för kvaliteten och i sin förlängning, trafiksäkerheten.

STR efterfrågar och välkomnar en utveckling av tillsynen vilken varit bristfällig under många år i Vägverkets regi, dels pga den ansetts vara alltför subjektiv och baserad på

tyckanden, att en trafikskolas provresultatet inte är ett säkert kvalitetsmått samt att tillsynen varit alltför sporadisk.

Dock, STR vill framför följande kritik mot förslaget:

1. Avgiftsnivåerna i förslaget är orimligt höga och avgiftsmodellen tar inte tillräcklig hänsyn till företagens storlek.
2. Det är märkligt att myndigheten föreslår att den enväldigt ska få bestämma avgiftsnivåer.
3. Avgiftsförslaget är inte konsekvent i sin uppbyggnad och det finns ologiska moment i det.
4. Det saknas en redovisning av såväl kvantitet (antal/frekvens, omfattning), som kvalitet (resultat/utfall) av vad tillsynen av trafikskolor historiskt inneburit och allra viktigast, vilka förbättringar som förväntas för framtiden.
5. Transportstyrelsens kostnadsredovisning, vilket ligger till grund för förslaget, redovisas inte och ej heller hur avgifterna kommer att regleras framgent.
6. Tidpunkten för införandet är olycklig.
7. Regelverket för extra tillsyn redovisas inte.
8. Det saknas en redovisning av hur tillsyn av den privata- respektive den svarta utbildningen ska bedrivas och finansieras.
9. Undantag för tillsyn av Kör- och vilotider och färdskrivare i samband med förarutbildning (punkt 5.2) framgår ej.
10. Det saknas en diskussion kring möjligheter att utveckla egenkontrollsystem inom trafikskolebranschen som ersättning för tillsyn.

Ovanstående kommenteras i detta svar och STR lämnar även ett motförslag.

1. Avgiftsnivåerna i förslaget är orimligt höga och avgiftsmodellen tar inte tillräcklig hänsyn till företagens storlek.

STR menar att avgifterna är orimligt höga i relation till trafikskolebranschens omsättning och betalningskapacitet. Det kommer i slutändan att bli eleverna som får betala avgifterna. STR anser vidare att det finns brister i konsekvensutredningen då den inte innehåller beräkningar av vilka konsekvenser för elevernas körkortskostnader som förslaget kan leda till.

STR konstaterar vidare, och finner det märkligt, att kalkyler och resonemang som ligger till grund för avgiftsnivåerna inte redovisas. STR spekulerar kring att Transportstyrelsen har gjort en enkel matematisk kalkyl baserat på ett statistiskt antal elever per verksam trafiklärare. Verkligheten är dock en annan. Beläggningen per trafiklärare varierar över tid och mellan olika behörigheter. Perioder då efterfrågan är god får man köbildning, och perioder då efterfrågan är svag, försvagas resultatet. En trafikskola har relativt små möjligheter att snabbt kompensera sig för svängningar i efterfrågan åt båda håll. Minskningar i personalstyrka är

kostsamma då det generellt tar lång tid att få en ny trafiklärare att bli inarbetad på trafikskolans undervisningsplan och få läraren att arbeta på samma sätt som övriga lärare på skolan.

STR förutsätter i sammanhanget att som beräkningsunderlag för avgiftsuttag avses årsarbetskraft för trafiklärare, d v s att trafiklärare som är anställd vid en trafikskola, men som är tjänstledig, föräldraledig eller långtidssjukskriven, ej medräknas. Ej heller praktikanter ska medräknas. (T ex, två trafiklärare som arbetar halvtid utgör en årsarbetskraft). STR anser, och förutsätter, vidare att beslut angående beräkningsunderlag, d vs antal verksamma trafiklärare, ska kontrolleras med berörd trafikskola årligen, innan avgiften faktureras.

STR anser vidare att avgifterna slår snett och orimligt hårt mot mindre trafikskolor. (Se räkneexempel i bilaga).

Avgifterna är, vad STR erfar, dessutom avsevärt högre än vad tillsyn i andra branscher tillåts få vara. Utan att ha sakkunskap kring rederibranschen, är det t ex märkligt att tillsyn av ett helt fartyg endast kostar 8 000 kr, medan att tillsynen för en trafikskola med en bil, tillåts få kosta mer (trafikskola med två lärare för en årlig kostnad på 33 000 kr - se räkneexempel i bilaga). Den tillsyn som åberopas för sjöfart finns i punkten 4.1. Dessutom har man här ett avgiftssystem med halv grundavgift om tillsyn sker på Transportstyrelsens kontor samt att om rederiet kan ställa fler fartyg till förfogande för tillsyn, utgår endast en grundavgift.

En tänkbar och trolig konsekvens är att de årliga avgifterna för behörigheterna leder till att små trafikskolor i glesbygd tvingas välja bland behörigheterna och då väljer bort behörigheter med färre elever. Därmed försämras service för körkortstagare i glesbygd . En snabbförfrågan till STR:s lokalföreningar och medlemmar visar att **upp till 30-40% av dem kommer att överväga att sluta med en eller flera behörigheter/obligatorier om förslaget blir verklighet.**

2. Det är märkligt att myndigheten föreslår att den enväldigt ska få bestämma avgiftsnivåer.

STR anser att det är oerhört märkligt att myndigheten själv föreslår att man enväldigt ska få bestämma avgiftsnivåer genom myndighetsföreskrifter, både nu och i framtiden. Detta måste rimligtvis motverka effektivitetstänkandet i myndigheten. Incitamenten för kostnadsmedvetenhet inom myndigheten torde bli låg om bristande effektivitet hos myndigheten oreglerat kan kompenseras genom ökade pålagor för t ex enskilda näringsidkare. STR saknar mot bakgrund av detta ett resonemang och en bedömning av riskerna av kraftiga avgiftshöjningar med kort framförhållning om myndigheten inte håller budget som en konsekvens av förändringar i omvärlden, nya politiska riktlinjer, och/eller felbeslut i verksamheten. Tidigare har det funnits en förordning om avgiftsklasser för vilken regeringen bestämt avgiften. STR anser att så borde det fungera även inom detta område.

I sin förlängning finns det även risk för godtycklighet kring beslut om extra tillsyn. Även detta saknar vi ett resonemang kring och en handlingsplan för att säkerställa att detta inte sker.

3. Avgiftsförslaget är inte konsekvent i sin uppbyggnad och det finns ologiska moment i det.

STR har noterat ett antal inkonsekventa och ologiska moment i förslaget:

- Varför är avgift för alla tung-behörigheterna sammanslagna samtidigt som övriga särredovisas? Betalningsförmågan för utbildare med tunga behörigheter är generellt bättre jämfört med övriga trafikskolor.
- Hur motiveras skillnaden i avgift mellan att erhålla förordnande som förarprovare (600 kr), mot att erhålla förordnande som trafiklärare (3 200 kr)?
- Hur motiveras de extra höga avgifterna för förarbevisen, jämfört med körkortsbehörigheterna?
- Hur motiveras de olika tillsynsintervallen (vart 3:e år, vartannat och varje år) för olika utbildningar?
- Hur motiveras de högre kostnaderna för AM, snöskoter och terränghjuling? (Om motivet är att tillsynsbehovet just nu är extra stort avseende den nya behörigheten AM, torde detta vara ett övergående problem och inte ett motiv till en differentierad kostnad).

4. Det saknas en redovisning av såväl kvantitet (antal/frekvens, omfattning), som kvalitet (resultat/utfall) av vad tillsynen av trafikskolor historiskt inneburit och allra viktigast, vilka förbättringar som förväntas för framtiden.

Myndighetens tillsyn över trafikskolor har varit föremål för debatt och utredningar inom STR i flera omgångar under åren. I interna motioner har lokalföreningar med jämna mellanrum framfört kritik mot tillsynen med önskemål om förändring, förbättring och effektivisering. Här är ett av flera exempel:

Angående förändring av tillsynsmyndighet för trafikskolor

Bakgrund:

Vägverket har idag uppgift att utfärda föreskrifter för trafikskolorna, föreskrifter för körkortsutbildning, utföra körkortsprov, tillsyn för mopedutbildare och körkortsutbildare, tillsyn över sin egen personal.

Vägverkets resurser för att kunna utföra en kvalitetssäkrad tillsyn över trafikskolorna är begränsad eftersom Vägverket har för många uppdrag att utföra. Därför är tillsynsarbetet av skiftande kvalitet. Tillsynsarbetet kan bestå av att man endast tar en fika tillsammans, går igenom kuggningsprocenten, följer med någon lärare i undervisningen och i bästa fall följs ett protokoll vid tillsynen. ...

Vägverket ser för lite på metodik och undervisningsteknik ur ett trafiksäkerhetstänkande. Dessutom har Vägverket inte vidareutbildat sin personal i undervisningsteknik.

Vägverket tillsyn riktas inte heller på hur företaget är organiserat. Tillsynen bör också omfatta företagets redovisningssystem, avtal med personalen, försäkringar, redovisning till skattemyndigheterna. På en del orter kan aldrig ett seriöst trafikskoleföretag överleva. ...

STR anser rent generellt att den tillsyn som bedrivits under de senaste åren inte är speciellt effektiv och inte utvecklats. Inspiration torde kunna hämtas från hur tillsyn bedrivs inom andra branscher. Här bör bildandet av Transportstyrelsen kunna innebära möjligheter till kunskapsöverföring mellan de olika trafikslagen även inom detta område. STR är sedan drygt 10 år anslutna till kvalitetssystemet FR2000 och kan jämföra de revisioner som görs för certifierade företag, med tillsynen på en trafikskola och kan se att myndighetens tillsyn har mycket att vinna på att hämta inspiration från denna typ av revisioner.

Som ett exempel på ovanstående menar STR att den tillsyn som idag bedrivs avseende trafikskolornas undervisningsplan är ineffektiv och att tillsyn istället bör rikta fokus mot undervisning och provresultat. Om det framkommer brister och trafikskolan inte når upp till de mål som finns angivet i undervisningsplanen, då ska undervisningsplanen granskas, men

inte förrän då. STR förstår inte varför så mycket kraft läggs på att granska trafikskolornas undervisningsplaner.

STR efterfrågar generellt en redovisning och diskussion kring kvantitativa aspekter som tillsynsfrekvens och vad tillsyn ska/bör omfatta. Dessutom efterfrågas redovisning och diskussion kring kvalitativa aspekter som resultat och utfall, d v s vilka positiva resultat har uppnåtts som en konsekvens av tillsynen och hur det har gagnat elever, samhälle och bransch? Detta borde föregå införandet av avgifter. Med detta som underlag bör betalningsviljan och acceptansen för en avgiftsbeläggning öka bland trafikskolorna anser STR.

5. Transportstyrelsens kostnadsredovisning som ligger till grund för förslaget redovisas inte och ej heller hur avgifterna kommer att regleras framgent

På sid 23 i konsekvensutredningen anges att Transportstyrelsens kostnader för 2011 beräknas till 35 milj kr för förarutbildnings- och förarprövningsverksamheten (samt att intäkterna är beräknade till endast 1,5 milj kr). Vad innefattas i detta? STR menar att denna redovisning är central för att få acceptans och trovärdighet för förslaget.

Rent generellt menar STR att den grundläggande frågan torde vara hur säkerställs och kontrolleras att Transportstyrelsens verksamhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt?

6. Tidpunkten för införandet är olycklig

Ett problem i sammanhanget är att tilltron till Transportstyrelsens administrativa resurser och kapacitet har skadats av de stora problem som sedan årsskiftet funnits kring långa handläggningstider för ansökningar, svårigheter att anmäla elever i systemen och långa väntetider rent allmänt. Vi hävdar att STR:s medlemmar varit mycket tålmodiga och förstående att det tar tid att få en ny myndighet att fungera. Dock, under de första nio månaderna har förtroendet för myndigheten successivt försämrats med anledning av de ovan nämnda problemen. Detta har, menar STR, drabbat trovärdigheten för hela förarutbildningssystemet och även trafikskolor har drabbats av detta, både indirekt och direkt.

Transportstyrelsen har dragit på sig ett stort antal JO-anmälningar och det finns exempel på trafikskolor som får stämningar av kunder p g a de förseningar som uppstått.

JO:s beslut redovisas nedan:

Beslutsdatum: 2010-09-17

Diarienummer: 1708-2010

Justitieombudsmannen Hans-Gunnar Axberger

Initiativärende mot Transportstyrelsen angående långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.

Beslutet i korthet: I samband med en omorganisation inom statsförvaltningen har brister i handläggningen av körkortsärenden uppkommit.

Transportstyrelsen kritiseras därvid för att inte tillräckligt ha beaktat de förvaltningsrättsliga krav som kan ställas på tillgänglighet, handläggningstid och hanteringen av överklaganden. Ansvar för bristerna torde dock sträcka

sig längre än till Transportstyrelsens åligganden. Det inträffade bör utvärderas även från andra synpunkter än rent rättsliga.

.-.

Mot bakgrund av detta är tidpunkten att införa ett avgiftssystem olycklig, anser STR.

7. Regelverk för extra tillsyn redovisas inte

I de fall myndigheten anser att det finns fog för extra tillsyn är det viktigt att trafikskolan vet vilka regler som gäller. Det finns generellt en risk för godtycklighet när det gäller tillsyn och den enskilda näringsidkaren ska inte behöva känna sig "rättslös" i en sådan situation. Förslaget tar inte upp något kring vilket regelverk som gäller vid extra tillsyn, bl a avgifter. Då en trafikskolas verksamhet är en tjänsteutövning som dessutom är mycket beroende av elevernas motivation och förutsättningar, är det svårt att hitta objektiva och mätbara kvalitetsvariabler. Därför finns det en uppenbar risk för godtycklighet, subjektivitet och variation hos tillsynsinspektörerna, på samma sätt som variationer i provbedömning konstaterats av Riksrevisionsverket i en rapport från 2007. Förslaget innehåller inget resonemang eller förslag kring hur detta ska hanteras.

Vad STR erfar kommer provresultatet även framgent att vara en central faktor för tillsyn. STR anser dock generellt att provresultat är ett mycket grovt och osäkert kvalitetsmått i ett system som medger så mycket frihet för individen som det svenska förarutbildningssystemet gör.

8. Hur bedrivs och finansieras tillsyn av den privata utbildningen respektive den svarta utbildningen?

Denna måhända retoriska fråga anser STR är central. Detta speciellt mot bakgrund av att om reglering av antal handledarskap ej kommer till stånd, kommer tillsynsresurserna som krävs för att bevaka den privata utbildningen, och den kraftigt växande svarta utbildningen, att bli mycket stora. Hur ska dessa finansieras undrar STR? Vi refererar bl a till kravet på miljökörning i introduktionsutbildningens kursplan.

Att införa ett avgiftssystem för de redan relativt hårt reglerade trafikskolorna, samtidigt som det privata och svarta alternativet blir än mer oreglerat, är opedagogiskt och bidrar med stor sannolikhet till att acceptansen till förslaget blir mycket låg.

9. Undantag för tillsyn av Kör- och vilotider och färdskrivare i samband med förarutbildning (punkt 5.2) framgår ej

Då körning i trafikskola är undantagna från reglerna om Kör- och vilotider, anser STR att det ska framgå att detta undantag även omfattar tillsyn.

10. Det saknas en diskussion kring möjligheter att utveckla egenkontrollsystem inom trafikskolebranschen som ersättning för tillsyn.

STR anser att det borde finnas en målsättning hos myndigheten att såväl myndighet och bransch ska sträva mot en ökad egenkontroll, vilket sker i många andra branscher (t ex har systematiskt brandskyddsarbete överförts på fastighetsägare och företagare). STR ställer redan idag egna kvalitetskrav på sina medlemmar och gör egna kvalitetsmätningar både

inom branscher, och gentemot slutkund (hittills främst avseende de obligatoriska utbildningarna men inom kort även omfattandes B-behörigheten). Allt i syfte att uppnå ständiga förbättringar i verksamheten. Ett kvalitetssystem med egenkontroller och regelbundna internrevisioner, skulle kunna ersätta stora delar av tillsynen och bli mer kostnadseffektivt för alla inblandade, vilket i slutändan gagnar körkortstagaren.

STR:s motförslag

STR anser att det ska finnas ett incitament för de trafikskolor som bedriver en stabil verksamhet med hög kvalitetsnivå. STR menar att dessa trafikskolor generellt ska få lägre tillsynskostnader, jämfört med skolor som har en lägre ambitionsnivå och som kräver mer tillsynsresurser.

Mot bakgrund av den kritik som STR lämnat mot förslaget, vill STR härmed lämna ett motförslag.

STR föreslår därför, i likhet med förslaget, att en **årlig grundavgift utgår**, vilken är proportionerlig mot företagets storlek och lägre än de föreslagna. **Utöver detta ska dock ingen kostnad per behörighet utgå.** Vid situationer då det finns dokumenterade skäl till extra tillsyn, ska denna fullt ut bekostas av berörda trafikskolor mot myndighetens aktuella timtaxa.

STR:s uppfattning är att tillsyn av en väl fungerande trafikskola bör ta max en dag i anspråk för skolans samtliga behörigheter. STR anser således att tillsyn för trafikskolans verksamhet ska kunna hanteras enhetligt och genomföras vart tredje år för trafikskolans samtliga behörigheter, förarbevis samt introduktions- och riskutbildning. **STR menar att det inte är rationellt att separat tillsyn ska genomföras för varje behörighet, förarbevis respektive obligatorium.**

Landskrona den 4 oktober 2010

Med vänlig hälsning
SVERIGES TRAFIKSKOLORS RIKSFÖRBUND



Berit Johansson
Förbundsordförande

Bilaga - Räkneexempel

Bilaga - Räkneexempel

Vad kan en liten trafikskola få betala, jämfört med ett rederi för en båt:

Nystartad enbilsskola i glesbygd, som förutom B-utbildning (personbil) även avser att ge körkortstagarna bra service genom att bedriva AM-, mc-, förarbevis-, introduktions- och riskutbildningar, som hör till dessa förarutbildningar.

2 helårsarbetskrafter.

Tillstånd driva förarutbildning (trafikskola)	3 200 kr	
Godkännande av ägaren som utbildningsledare	3 200 kr	
Godkännande av medarbetare/ trafiklärare B	<u>3 200 kr</u>	
	9 600 kr	
Godkännande driva introduktionsutbildning	2 000 kr	
Godkännande personal för introduktionsutbildning	<u>4 000 kr</u>	Två tillstånd
	6 000 kr	
Godkännande driva Risketta B	2 000 kr	
Godkännande personal för Risketta B	<u>4 000 kr</u>	Två tillstånd
	6 000 kr	
Godkännande utbildning förarbevis klass 2	3 500 kr	Ett tillstånd
Godkännande utbildning förarbevis snöskoter	3 500 kr	
Godkännande utbildning förarbevis terränghjuling	<u>3 500 kr</u>	
	10 500 kr	
Godkännande examination förarbevis klass 2	1 500 kr	Ett tillstånd
Godkännande examination snöskoter	1 500 kr	
Godkännande examination terränghjuling	<u>1 500 kr</u>	
	4 500 kr	
Godkännande driva AM-utbildning	2 000 kr	
Godkännande personal AM-utbildning	<u>2 000 kr</u>	
	4 000 kr	
Godkännande driva mc-utbildning	2 000 kr	
Godkännande driva Risketta A	2 000 kr	
Godkännande personal för mc-utbildning	<u>2 000 kr</u>	Ett tillstånd
	6 000 kr	
Godkännande driva Risktvåa A	2 000 kr	
Godkännande personal för Risktvåa A	<u>2 000 kr</u>	Ett tillstånd
	4 000 kr	
Summa tillsynsavgifter för start av trafikskola:	50 600 kr	

Etablerad skola i glesbygd, lika som ovan, årlig avgift:

Årlig grundavgift	3 600 kr
Årlig avgift B-behörighet	2 700 kr
Årlig avgift introduktionsutbildning	2 000 kr
Årlig avgift Risketta B	<u>2 000 kr</u>
	6 700 kr
Årlig avgift A-behörighet	2 700 kr
Årlig avgift Risketta A	<u>2 000 kr</u>
	4 700 kr
Årlig avgift AM-behörighet	2 700 kr
Årlig avgift förarbevis klass 2	3 500 kr
Årlig avgift förarbevis snöskoter	3 500 kr
Årlig avgift förarbevis terränghjuling	<u>3 500 kr</u>
	10 500 kr
Årlig avgift examination klass 2	1 500 kr
Årlig avgift examination snöskoter	1 500 kr
Årlig avgift examination terränghjuling	<u>1 500 kr</u>
	4 500 kr
Summa årlig tillsynsavgift för samma trafikskola:	32 700 kr