

Beregning av fylkeskommunens kostnader i forbindelse med utstedelse og inndragning av transportløyver

- Rapport, august 2008
- Skrevet av Oddbjørg Bakli og Marianne I. Kvalvåg

Hoffsveien 21-23 0275 Oslo
Sentralbord +47 23 25 33 00
Fax +47 23 25 33 01

E-post: leo@davinci.no
Internett: www.davinci.no
Foretaksnr: 879 999 502MVA

INNHOLDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	5
1.1 MÅL FOR OPPDRAGET	5
1.2 METODE	6
1.2.1 Analysemodell	6
1.2.2 Datainnsamling	7
1.2.3 Usikkerhet i beregningene.....	7
2 OM TRANSPORTLØYVER.....	8
2.1 REGELVERKET	8
2.2 LØYVEKATEGORIER.....	9
2.3 SPESIELT OM BEHOVSPRØVING	10
2.4 DET OVERORDNEDE BILDET.....	10
3 SAKSGANGEN	11
3.1 BEHOVSPRØVING.....	11
3.2 SØKNADSBEHANDLING	13
3.2.1 Mottak av søknad.....	13
3.2.2 Saksbehandling, søknad	13
3.2.3 Utstedelse av løyve, inklusive innbetaling av løyvegebyr.....	15
3.3 INNLEVERING AV LØYVER	15
3.4 ANDRE OPPGAVER/AKTIVITETER RELATERT TIL TRANSPORTLØYVER	15
4 BEREGNING AV KOSTNADER.....	17
4.1 MIKRO BEREGNINGER.....	17
4.2 MAKRO BEREGNINGER	19
4.3 BEREGNEDE KOSTNADER VS. DAGENS GEBYRSATS	21
4.4 INNTEKTSVIRKNINGER.....	22
5 DRØFTING OG OPPSUMMERING.....	24
5.1 DRØFTING AV BEREGNINGSGRUNNLAG	24
5.2 OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER.....	26

Sammendrag

Samferdselsdepartementet har gitt Devoteam daVinci i oppdrag å kartlegge og beregne fylkeskommunenes kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av løyver etter yrkestransportloven. Målet med oppdraget har vært å gi Samferdselsdepartementet et grunnlag for fastsetting av kostnadsdekkende gebyr for utstedelse og innlevering av transportløyver.

Behandlingsgebyret blir i dag beregnet på grunnlag av rettsgebyret. Det er et mål at gebyret i stedet skal gjenspeile faktiske kostnader, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2006, som fastsetter retningslinjer for bruk av gebyrer ved offentlige myndighetshandlinger.

I 2007 er netto inntektsvirkning av løyvegebyret for fylkeskommunene (summen av innbetalt løyvegebyr minus summen av refunderte depositum), estimert til om lag 13 millioner kroner.

Kartleggingen bygger bl.a. på intervjuer i tre fylkeskommuner, en spørreundersøkelse til alle fylkeskommunene samt dokumentstudier.

Vi har hatt to tilnærminger til beregningene - en mikrotilnærming hvor vi beregner gjennomsnittlige kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av ett transportløyve, og en makrotilnærming hvor vi ser på forholdet mellom fylkeskommunenes samlede ressursinnsats knyttet til transportløyver og antall løyver som utstedes og innleveres.

Mikrotilnærmingsen gir en gjennomsnittlig kostnad knyttet til behovsprøving, søknadsbehandling og innlevering av transportløyver, på henholdsvis kr. 665, kr. 697 og kr. 383 pr. utstedt/innlevert løyve. Det er størst usikkerhet knyttet til anslaget for behovsprøving.

Makrotilnærmingsen gir en gjennomsnittlig kostnad pr. utstedt løyve på kr. 5 934. Dersom samlede ressurskostnader fordeles på summen av antall utstedte og innleverte transportløyver, tilsvarer de en gjennomsnittlig kostnad pr. løyve på kr. 3 548.

Det ligger ikke inne at transportgebyret skal dekke alle oppgaver og prosesser knyttet til transportløyver i fylkeskommunen. Vi anbefaler derfor at løyvegebyret fastsettes ut fra gjennomsnittlig ressursforbruk pr. løyve, dvs. mikrotilnærmingsen. Dette innebærer at løyvegebyret bør reduseres for å motsvare gjennomsnittlige kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av transportløyver.

Dagens kostnader knyttet til søknadsbehandling utgjør om lag en tredjedel av netto gebyrsats (dagend gebyrsats, kr. 3 400, minus depositumet på kr. 1 200). Dersom kostnader knyttet til innlevering av løyver legges til, utgjør de samlede kostnadene litt under halvparten av netto gebyrsats (kr. 1 080 versus kr. 2 200). For transportløyvesaker som er underlagt behovsprøving utgjør de beregnede kostnadene for behovsprøving, søknadsbehandling og innlevering, vel tre fjerdedeler av netto gebyrsats (kr. 1 745 versus kr. 2 200).

Det må vurderes hvilke deler av saksgangen som bør inngå i beregningsgrunnlaget. Vi vil tilrå at ressursforbruk knyttet til både til utstedelse og innlevering inngår. Vi vil også tilrå at rundskrivet¹ som presiserer gebyrpraksis mht. oppgaver og prosesser knyttet til eksisterende løyveforhold "revitaliseres", eventuelt etter en innholdsmessig revidering/oppdatering. Det bør også vurderes om det er behov for en differensiering av transportløyvegebyrene, herunder å differensiere mellom behovsprøvde og ikke-behovsprøvde løyver.

¹ Rundskriv N-4/89 fra Samferdselsdepartementet

1 Innledning

Samferdselsdepartementet har det overordnede ansvaret for rammevilkår transport på veg og sjø etter yrkestransportloven. De ønsker nå en gjennomgang av fylkeskommunens kostnader ved å utstede løyve etter yrkestransportloven, og har gitt Devoteam daVinci i oppdrag å kartlegge fylkeskommunenes kostnader ved å utstede løyver etter yrkestransportloven.

1.1 Mål for oppdraget

Målet med oppdraget har vært å gi Samferdselsdepartementet et grunnlag for fastsetting av kostnadsdekkende gebyr for utstedelse og innlevering av transportløyver. I tillegg til beregning av en gjennomsnittskostnad er ressursforbruk og kostnader knyttet til behovsprøvde løyver, kartlagt separat.

Det finnes det flere løyvekategorier; Godsløyve, turvognløyve, ruteløyve, drosjeløyve, selskapsvognløyve og løyve for transport for funksjonshemmede. De generelle vilkårene for å få løyve er imidlertid ganske like. Det tas derfor sikte på å beregne ett behandlingsgebyr for alle typer løyver.

Rapporten fra kartleggingen skal danne grunnlag for fastsettelse av behandlingsgebyr ved utstedelse og innlevering av løyve i yrkestransportforskriften § 12. Arbeidet ble startet opp arbeidet i april, og er ferdigstilt 1. September.

Behandlingsgebyret blir i dag beregnet på grunnlag av rettsgebyret. Det er et mål at gebyret i stedet skal gjenspeile faktiske kostnader, jf. Finansdepartementets rundskriv R-112/2006, som fastsetter retningslinjer for bruk av gebyrer ved offentlige myndighetshandlinger. I retningslinjene framgår bl.a. at:

- Det bør etableres et klart skille mellom gebyrer og avgifter
- Gebyrer bør bare brukes der det offentlige leverer en definert ytelse til betaleren.
- Gebyret bør ikke i noe fall overstige kostnadene ved å produsere ytelsen. Når formålet med gebyret bare er å motvirke overforbruk av en ytelse, kan det settes lavere. Ved forespørsel skal gebyrforvalteren kunne dokumentere beregningsgrunnlaget for gebyret.

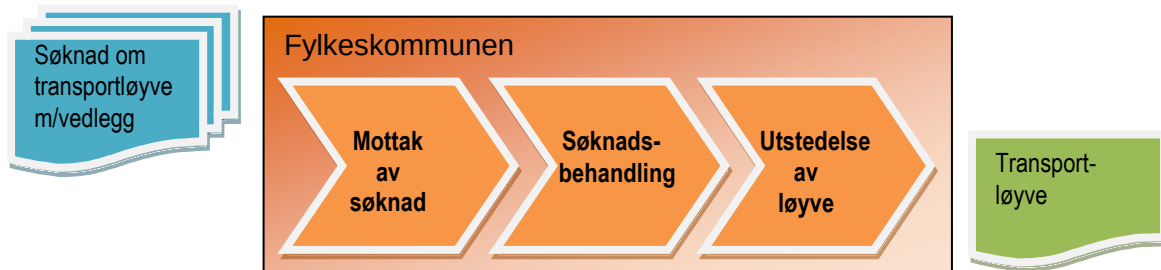
Kostnadsdekkende behandlingsgebyr innebærer at gebyret ikke skal overstige fylkeskommunens kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av løyve, krf. yrkestransportforskriften § 12. Ifølge R-112/2006 bør det være kostnadene ved «beste praksis» som legges til grunn.

1.2 Metode

1.2.1 Analysemodell

Alle typene av søknadsprosesser inneholder noen felles prosesstrinn, jf. figur 2.

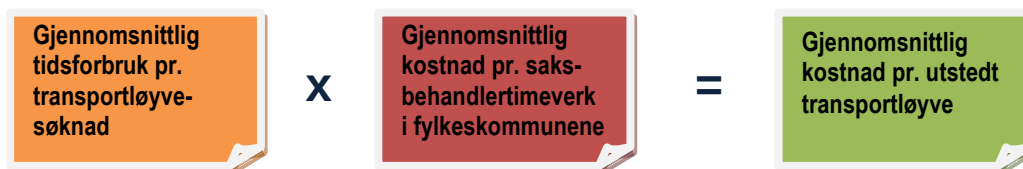
Figur 2 Søknadsprosess



Den analytiske innfallsvinkelen har vært å ta utgangspunkt i de tre hovedkategoriene søknadsmottak, søknadsbehandling og utstedelse av løyver for å finne fram til en gjennomsnittskostnad som fanger opp alle slike variasjoner knyttet til type løyve, hvem som er løyveutsteder og enkeltsakers kompleksitet. Vi har fulgt tilsvarende prosedyre for innleveringsprosessen

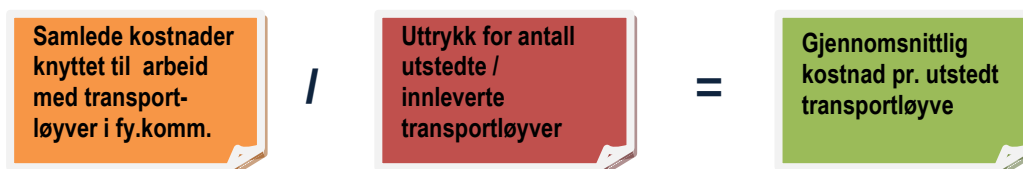
Gjennomsnittskostnaden er beregnet som gjennomsnittlig ressursforbruk, målt i tid, pr. løyve) multiplisert med gjennomsnittlig kostnad, inklusive direkte og indirekte kostnader, pr. utført timeverk i norske fylkeskommuner, jf. figur 3. Direkte kostnader er definert som kostnader utenom arbeidskraft som er nødvendig for å kunne utstede løyvene. Indirekte kostnader er definert som kostnader knyttet til felles administrasjon, husleie, systemløsninger m.m.

Figur 3 Modell for kostnadsmåling



Fordi det kan diskuteres *hvilke* kostnader som skal inngå i beregningene, har vi også laget en "makroberegning", jf. figur 4.

Figur 4 Modell for kostnadsmåling (makro innfallsvinkel)



1.2.2 Datainnsamling

Vi har brukt følgende datainnsamlingsmetoder:

- Dokumentstudier, inklusive løyvedatabasen og annen offisiell statistikk (SSB)
- Intervjuer med informanter i Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og Hordaland fylkeskommune
- Spørreundersøkelse

Vi sendte spørreundersøkelsen til alle landets 18 fylkeskommuner pluss Oslo kommune. Det ble gjennomført én purrerunde. I tillegg tok vi direkte kontakt pr. e-post og/eller telefon med noen av respondentene for å be dem om å presisere/utdype enkelte svar. I alt 15 fylkeskommuner har helt eller delvis besvart undersøkelsen. En kopi av spørreskjemaet følger som vedlegg 1 til rapporten.

1.2.3 Usikkerhet i beregningene

I besvarelsene på spørreundersøkelsen ser vi at besvarelsene har svært ulikt nivå og svært ulik detaljeringsgrad. Vi ser også svært store forskjeller i tids- og ressursanslag. Dette er særlig problematisk ift. de spørsmålene hvor vi har fått inn få svar.

Ressursanslag knyttet til behovsprøving er en annen usikkerhetsfaktor, jf. pkt. 3.1 og 4.1.

En utfordring har også vært å finne fram til den beste måten å "telle" antall innleverte løyver, jf. pkt. 4.2.

2 Om transportløyver

2.1 Regelverket

Yrkestransportloven og yrkestransportforskriften regulerer at alle som skal drive person og godstransport mot vederlag med motorvogn (bil, buss, lastebil) og fartøy må ha løyve. Et løyve er en godkjenning fra myndighetene på at man oppfyller kravene til å drive transportvirksomhet i en eller annen form. Ifølge hjemmesiden til Samferdselsdepartementet² skal ordningen med løyve for yrkesmessig person- og godstransport med motorvogn (bil, buss, lastebil) og fartøy bidra til at:

- Transporten skjer på en sikker måte
- Publikum, kunder og brukere får et godt transporttilbud, med tilfredsstillende kvalitet og god service
- Transporten skjer på en måte som er innenfor regel- og avtaleverk om like konkurransevilkår, blant annet i tråd med bestemmelser i EØS-avtalen.

For å muliggjøre kontroll, skal løyvedokumentet alltid være med i motorvogna ved løyvepliktig transport. Hvis kriteriene for å få løyve ikke lenger er oppfylt eller andre krav til næringsvirksomhet ikke oppfylles, kan løyvet tilbakekalles av løyvemyndigheten.

Samferdselsdepartementet har ansvaret for forskriften der behandlingsgebyret er fastsatt, men det er fylkeskommunene som forvalter ordningene³.

Søknad om løyve sendes til den fylkeskommunen der virksomheten er hjemmehørende (for Oslo til Oslo kommune). For å få løyve må man oppfylle visse vilkår.

Løyvesøker anses for å være faglig kvalifisert dersom vedkommende enten kan fremlegge vitnemål for bestått eksamen fra en godkjent teoretisk opplæring eller innehar løyve for den løyvetype det søkes om. Er søkeren et selskap eller annen juridisk person må den til enhver tid daglige leder oppfylle kravene til vandel og faglige kvalifikasjoner. Dersom en godkjent daglig leder slutter i sin stilling, faller løyvene bort dersom det ikke innen tre måneder dokumenteres at det er ansatt en ny daglig leder som oppfylles kravene til vandel og faglige kvalifikasjoner.

Vandelskravet dokumenteres ved at en politiattest som ikke er eldre enn tre måneder legges ved søknaden om løyve. Kravet til vandel anses ikke å være oppfylt dersom søkeren er fradømt retten til å drive næringsvirksomhet eller er ilagt straff for en alvorlig lovovertrødelse innen visse rettsområder. Vandelskravet må dokumenteres hvert femte år.

Kravet til økonomi oppfylles ved at søknaden vedlegges følgende attester (attestene må ikke være eldre enn tre måneder):

- en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap
- attest fra kommunekasser

² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/sd/tema/yrkestransport/loyver.html?id=444316>

³ Vegdirektoratet er løyvemyndighet for riksvegferjer. Kostnadene ved deres saksbehandling omfattes ikke av dette prosjektet.

- attest fra skattefogd
- utskrift fra konkursregisteret

Garanti fra bank eller forsikringsselskap (garantist) skal være utstedt på fastsatt blankett og sendes direkte fra garantisten til løyvemyndigheten. Søkeren må ved søknad om første løyve fremlegge en garantierklæring fra bank eller forsikringsselskap på en kroneverdi tilsvarende 9000 euro (kr 75 000). For løyver ut over det første gjelder en kroneverdi tilsvarende 5000 euro (kr 42 000) for hvert løyve.

Økonomikravet anses ikke å være oppfylt dersom søkeren har vesentlige forfalte, ikke betalte, gebyr-, avgifts- eller skatterestanser, eller er under konkursbehandling. Søknaden skal vedlegges attester som dokumenterer om restanser på skatt, avgift mv. fra kommunekasserer og skattefogd og bekreftelse fra konkursregisteret skal også vedlegges en transportløyvesøknad. Heller ikke disse attestene skal være eldre enn tre måneder.

2.2 Løyvekategorier

Godsløyve gir innehaveren rett til å drive godstransport med motorvogn over 3500 kg.

Turvognløyve gir innehavaren rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for over åtte personer i tillegg til sjåføren (buss).

Drosjeløyve gir innehaveren rett og plikt til å drive persontransport utenfor rute med motorvogn registrert for opptil åtte personer i tillegg til sjåføren (personbil). Dersom et løyve blir ledig som følge av dødsfall eller oppsigelse, har søker med minst to års ansiennitet som full tids drosjefører i løyvedistriktet, fortrinnsrett til det ledige løyvet. For utlysning av nye løyver er det løyvemyndigheten (fylkeskommunen) i det enkelte løyvedistrikt som avgjør på hvilke vilkår tildelingen skal finne sted.

Selskapsvognløyve gir innehaveren rett til å drive persontransport med motorvogn registrert for opptil åtte sitteplasser i tillegg til sjåføren. Det stilles krav om at motorvogn som blir benyttet som selskapsvogn skal godkjennes av løyvemyndigheten og at bare eksklusivt materiell (limousin) blir benyttet.

Løyve for transport for funksjonshemmede gir innehaveren rett og plikt til å drive transport med motorvogn som er spesielt utformet og utstyrt for transport for funksjonshemmede i samsvar med gjeldende tekniske forutsetninger.

Som ledd i annen næringsvirksomhet kan en næringsdrivende drive **egentransport**. En trenger ikke løyve for egentransport, men motorvognen må være utstyrt med egentransporterklæring. Næringsdrivende innenfor denne kategorien vil derfor ikke framgå i transportløyvebasen.

For **rutetransport** av personer med motorvogn eller fartøy kreves, i tillegg til turvognløyve, ruteløyve. Ruteløyvet er også behovsprøvd. Oversikt over ruteløyver framgår ikke av (den nasjonale) løyvebasen.

2.3 Spesielt om behovsprøving

Det skilles mellom behovsprøvde og ikke-behovsprøvde løyver. Dersom en ser bort fra prosesser knyttet til behovsprøvingen, er saksgangen for øvrig knyttet til søknadsbehandling og innlevering av løyve, relativt lik for de ulike løyvekategoriene.

Drosje- og selskapsvognløyver, selskapsvognløyver, løyve for transport av funksjonshemmede samt ruteløyver, er behovsprøvde løyver, dvs. at det er satt, eller kan settes, "tak" på antall løyver som gis til den enkelte drosjesentral eller innenfor den enkelte fylkeskommune. Godsløyver og turvognløyver er ikke behovsprøvd. Drosjeløyvene dominerer innenfor gruppen av behovsprøvde løyver.

Behovsprøving innebærer i prinsippet at så vel antall drosjeløyver som pris, kjøretid og kjøreområde er regulert (med noen lokale fritak). De som har løyve for å kjøre drosje, er gjennom løyvet pålagt en kjøreplikt som skal sikre et godt tilbud til kundene, også når det isolert sett ikke er privatøkonomisk lønnsomt å tilby drosjekjøring. På den andre siden begrenser myndighetene nyetableringer i markedet gjennom ordningen med behovsprøving. Behovsprøvingen er ment som en kompensasjon for de økonomiske ulempene som kjøreplikten medfører.

Normalt gir det enkelte drosjeløyve tilslutningsplikt til en bestemt sentral. I områder av landet der kjøregrunnlaget for drosjer er så lite at det ikke er grunnlag for å danne en drosjesentral, gis såkalt bopelsløyve til drosjeeierne. Tidligere var løyvedistriktene sammenfallende med kommunene. De senere årene er det imidlertid blitt mer vanlig med færre sentraler, eventuelt at løyvegrensene følger fylkesgrensen.

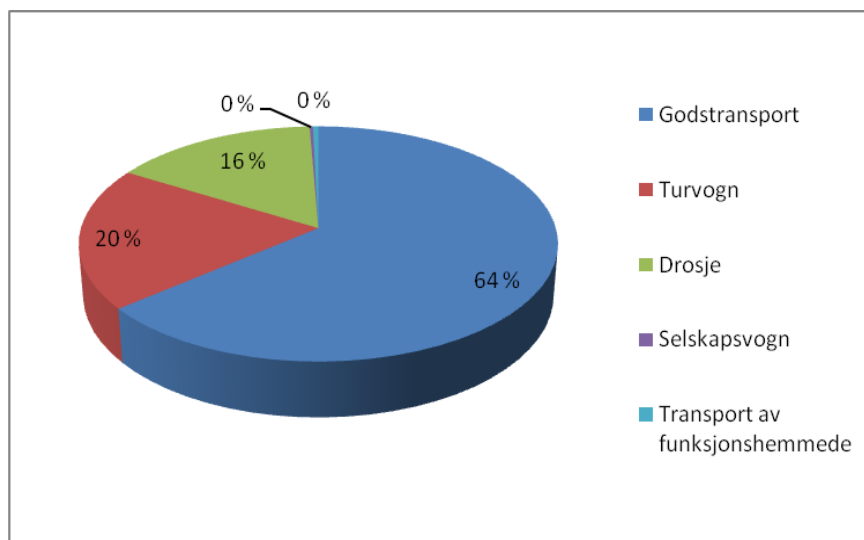
Prisene i drosjenæringen reguleres ved at Konkurransetilsynet. I de løyvedistriktene som omfattes av maksimalprisforskriften, fastsettes maksimaltakster for kjøring i spotmarkedet.

For drosjeløyver, selskapsvognløyver og løyver for transport av funksjonshemmede, pålegges det gebyr først når vedtak om tildeling er fattet. Når det gjelder ruteløyver må alle søkere betale gebyr for å få behandlet søknaden sin.

2.4 Det overordnede bildet

Ifølge transportløyvebasen var det pr. april 2008 utstedt vel 55 000 løyver fordelt på de fem kategoriene godstransport, turvogn, drosje, selskapsvogn og transport av funksjonshemmede (antall ruteløyver framkommer ikke av databasen), jf. figur 1.

Figur 1 Fordeling av transportløyver på løyvekategorier (Kilde: Løyvedatabasen⁴)



Som det framgår av figuren utgjør godstransportløyvene nesten to tredeler av det totale antallet transportløyver (35 372). Turvognløyver utgjør en femtedel (10 847) og drosjeløyver om lag en sjettedel (8 704). Selskapsvognløyver (141) og løyver for transport av funksjonshemmede utgjør under en halv prosent hver.

Akershus er det største "løyvefylket" (12 pst av totalt antall løyver). Deretter kommer Oslo, Hordaland og Rogaland (8-10 pst). Finnmark er det minste løyvefylket (2 pst). Hvis vi ser på antall løyver pr. 1000 innbyggere, toppe Sogn og Fjordane listen med 17 løyver pr. 1000 innbyggere mens Vestfold ligger på bunn med knapt 8 løyver pr. 1000 innbyggere.

I de aller fleste fylkeskommunene er arbeidet med transportløyver lagt til en avdeling med ansvar for samferdsel, transport m.m. Som følge av en endring i ansvarsområder innen byrådet i Oslo ble forvaltning av drosje-, gods-, turvogn- og selskapsvognløyver, samt løyve for transport av funksjonshemmede flyttet fra Samferdselsetaten til Næringsetaten fra og med 01.03.2008. I Nord-Trøndelag ligger saksbehandling knyttet til løyver i en regional utviklingsavdeling.

3 Saksgangen

3.1 Behovsprøving

Som det framgår av pkt. 2.4 er behovsprøving særlig tids- og arbeidskrevende i forbindelse med tildeling av drosjeløyver. Behovsprøving inneholder prosesser som omfatter både det noen kaller politiske prosesser og mer ordinære saksbehandlingsprosesser. Med "politiske prosesser" tenker en særlig på arbeid og aktiviteter knyttet til kartlegging av drosjemarkedets kapasitet versus innbyggernes

⁴ www.transportloyve.no

behov. Ifølge informantene i kartleggingen er det imidlertid sjelden politisk nivå involverer seg i behovsprøvningsprosesser knyttet til den løpende saksbehandlingen.

Behovsprøvningsprosessen praktiseres ulikt fra fylkeskommune til fylkeskommune. For behovsprøvde løyver hvor interessen ikke er så stor, eller hvor det er oversiktelige forhold, glir behovsprøvningsprosess og søknadsprosess ofte over i hverandre. Ledige løyver lyses ut og innkomne søknader vurderes først mhp ansiennitet og dernest mhp vilkår for å få innvilget løyve.

Alle behovsprøvde løyver skal i prinsippet lyses ut offentlig. I tilfeller hvor det er ledige løyver og/eller det er liten interesse for ledige løyver, vil fylkekommunen imidlertid i noen tilfeller motta og behandle søknader selv om en søker ikke forholder seg til en konkret kunngjøring.

Drosjeløyver skiller seg fra gods- og turvognløyver ved at det ofte er en prosess knyttet til kunngjøring og oppsett av ansiennitetslister for den enkelte drosjesentral i forkant av selve søknadsbehandlingen. I fylkeskommuner med større byer/tettsteder (Oslo, Akershus, Hordaland m.fl.), er det vanlig å kjøre egne ansiennitetsprosesser en – to ganger i året for drosjeløyver. Eksempelvis lyser Oslo og Akershus ut drosjeløyver og setter opp ansiennitetslister én gang pr. år mens Hordaland gjør dette to ganger pr. år.

I Oslo lyses drosjeløyver ut hver vår via aviser, nettside, oppslag på drosjesentralene m.v. I Akershus gjennomfører de også møter med alle drosjesentralene i forbindelse med oppsett av ansiennitetslistene. Etter utlysningen har interesserte søkere tre uker på seg til å levere søknad med dokumentasjon på den ansienniteten de mener å ha. Deretter setter løyvemyndigheten opp midlertidige lister som så legges ut "på høring". Potensielle søkere har 14 dagers klagefrist før endelige lister settes opp. Det er ikke uvanlig med klager. Mange mener at de ikke har blitt godskrevet all den ansiennitet som de faktisk har. Årsaken til uenighet om ansiennitetsberegning er ofte at søker ikke legger fram godkjent dokumentasjon på ansiennitetskravet. Eksempelvis godtas ikke skattekort, ligningsattest og lignende. Løyvemyndigheten ønsker primært ansiennitetsbok eller lønns- og trekkoppgaver. Det kan imidlertid være et problem at ansiennitetsboka som kan være feil/slurvete ført slik at all ansiennitet ikke kommer fram og eller at søker ikke lenger har lønns- og trekkoppgaver fra flere/mange år tilbake.

I Oslo oppdateres ansiennitetslistene før de "legges ut" for interesserte, dvs. at de som ønsker det kan komme til løyvemyndighetens lokaler og se hvem som står på hvilken plass og hvilke lister. Her er det ulik praksis fra fylkeskommune til fylkeskommune. Hordaland praktiserer for eksempel ikke den samme innsynsmuligheten som Oslo.

Når det blir et ledig løyve, tar Oslo (skriftlig) kontakt med det øverste navnet på den aktuelle listen (har separat liste for hver sentral). Vedkommende har en uke på seg til å si ja eller nei. Hvis vedkommende sier ja, har han/hun fire uker på å fremskaffe nødvendig dokumentasjon for søknadsbehandlingen (attester, garantier, vitnemål m.m.).

Det varierer i hvilken grad det er mange søkere til ledige drosjeløyver. Ifølge Akershus fylkeskommune er eksempelvis Asker, Bærum, Follo populære drosjeløyvedistrikter, mens det i perioder kan være vanskelig å

få søkere til ledige drosjeløyver i Ski. Fylkeskommunene kan da gi løyve til tidligere løyveinnehaver (gjør at noen har flere løyver, kan også bestyre løyver for andre). Behov for kartlegging/høring om fordeling av løyver mellom sentralene (Akershus planlegger en "høring" nå).

3.2 Søknadsbehandling

Som omtalt tidligere, er selve søknadsbehandlingen ikke veldig forskjellig fra løyvetype til løyvetype. Vi har tatt utgangspunkt i figur 2 og delt inn beskrivelsen av prosessen i de tre fasene

- Mottak av søknad
- Saksbehandling av søknad
- Utstedelse av løyve

3.2.1 Mottak av søknad

Uavhengig av type løyve mottas søknad med vedlegg i fylkeskommunen, registreres og går til saksbehandler som sjekker at nødvendig dokumentasjon er vedlagt søknaden. Det kreves dokumentasjon på

- Kompetanse (for eksempel kjentmannsprøve, kjøreseddel fra politiet og lignende)
- Økonomisk vandel, jf. pkt. 2.1
- Bankgaranti, jf. pkt. 2.1

Enkelte fylkesmenn som opererer med ansiennitetslister har opplevd at søkere ikke greier å fremskaffe riktig og tilstrekkelig informasjon innen fristen på fire uker (fra de har fått tilbud til søknaden skal være inne). I Oslo er for eksempel ventetiden på politiattest en kritisk faktor. I slike tilfeller legges tas som regel søknad imot, men den ligger "på vent" til påkrevd dokumentasjon er levert.

3.2.2 Saksbehandling, søknad

Selve saksbehandlingen består i å sjekke at søknad med vedlegg tilfredsstillende gjeldende krav samt å registrere søknad m.m. inn i løyvedatabasen. Saksbehandlingen innebærer normalt ikke noen spesiell kontroll av opplysninger og dokumentasjon ut over at søknadsinnhold og -dokumentasjon skal oppfylle kravene som følger av løyveregelveverket.

Dersom det oppdages feil eller mangler ved søknaden, tas det kontakt med søker for supplering, eventuelt utdyping av opplysninger. Ifølge informantene kan det ta inntil en måned å ferdigbehandle en søknad dersom ett eller flere vedlegg mangler. Bl.a. tar det ofte noe tid å få bankgarantier. Selv om disse skal sendes direkte fra bank til løyvemyndighet, tar oversendelsen som regel en ukes tid. Inntrykket fra kommentarene på spørreskjemaet og intervjuene er likevel at dersom det ikke er store mangler ved søknaden, er 1-2 ukers saksbehandlingstid mest vanlig.

Enkelte fylkeskommuner opplever tidvis stort press bl.a. fordi noen søkere kan være veldig "aktive pådrivere" i saksbehandlingsprosessen. Informasjonsbehov og -etterspørsel er store, og det "forventes høyt servicenivå", som en av informantene uttrykker det. Flere informanter peker på at

de til tider bruker uforholdsmessig mye tid/ressurser på å besvare telefonhenvendelser. Dette gjelder kanskje særlig ifm. saksbehandling knyttet til drosjeløyver. Fylkeskommunene opplever imidlertid også at det er stor forskjell på søkere. Første gangs søkere leverer eksempelvis langt oftere søknader med mangler enn mer "profesjonelle" søkere.

Informantene trekker fram enkelte prosesser som vanskeligere og mer tidkrevende enn andre. Eksempelvis kan det være vanskelig å vurdere søkers "faglige kvalifikasjoner" i forbindelse med søknad om godsløyve og det går lett mye tid med til dette. Krav til faglige kvalifikasjoner endres over tid. Relativt ofte er det også nødvendig å vurdere søkers realkompetanse. Hordaland fylkeskommune opplyser at dette i gjennomsnitt skjer én gang/uke. I Hordaland henviser de ofte søkere til en videregående skole for å få utført vurderingen.

Det er imidlertid ikke bare vurdering av kvalifikasjonskravene i forbindelse med godsløyver som kan være tidkrevende å vurdere. Når det gjelder søknad om selskapsvognløyve skal for eksempel løyvemyndigheten vurdere om angjeldende bil er tilstrekkelig "luksuriøs" til å kunne karakteriseres som en limousin. Når det gjelder løyve for transport av funksjonshemmede, derimot, skal løyvemyndigheten *ikke* godkjenne bilen (Vegmyndighetenes ansvar), men kun forholde seg til løyvehavers vandel m.m.

I spørreundersøkelsen ba vi respondentene anslå hvordan saksbehandlingstiden for de ulike løyvekategoriene varierer i forhold til anslått gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Svarene er ikke entydige – med noen unntak. Ett av unntakene gjelder drosjeløyver. Vel halvparten av respondentene oppgir at saksbehandlingstiden for drosjeløyver tar mer enn 50 pst. lengre tid enn en gjennomsnittlig saksbehandlingsprosess. De resterende fylkeskommunene mener den ligger på pluss/minus gjennomsnittet (to) eller 10 -50 pst over gjennomsnittet. Her må det imidlertid tas forbehold om at selv vi ba fylkeskommunene om å vurdere saksbehandlingstid uavhengig av behovsprøving, er det ikke sikkert at alle fylkeskommuner har skilt klart mellom behovsprøvingsprosess og selve søknadsbehandlingen.

Ett annet unntak gjelder saksbehandling knyttet til utstedelse av duplikatløyver. Ifølge mer enn halvparten av informantene tar dette mindre enn halvparten av gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Siden utstedelse av duplikater utløser fullt gebyr på nytt, kan, isolert sett, duplikatløyver sies å være "god butikk" for gebyrmyndigheten. Den bruker relativt lite ressurser på saksbehandlingen – og den slipper å refundere depositumet for løyvet som er borte. I virkeligheten dreier det seg om relativt få duplikater for den enkelte fylkeskommune, og det er uansett ikke noe løyvemyndigheten selv kan styre.

For øvrig indikerer spørreundersøkelsen gjennomsnittlig saksbehandlingstid for godstransportløyver og turvognløyver, dvs. de to løyvetypene som utgjør brorparten av løyvene, ligger under gjennomsnittet mens gjennomsnittlig saksbehandlingstid for selskapsvognløyver ligger over gjennomsnittet. Når det gjelder gjennomsnittlig saksbehandlingstid for løyve for transport av funksjonshemmede indikerer spørreundersøkelsen at den ligger om lag på gjennomsnittet, men dette spørsmålet er det mange fylkeskommuner som ikke har besvart, så her er usikkerheten stor.

3.2.3 Utstedelse av løyve, inklusive innbetaling av løyvegebyr

Det er svært sjelden løyvesøknader avslås, selv om det i noen tilfeller bes det om tilleggsopplysninger underveis i saksbehandlingen. Det hender dessuten at enkelte søkere trekker søknaden dersom de innser at de ikke fyller vilkårene.

Det vanlige er at søknadene etter en kortere eller noe lengre saksbehandlingstid innvilges og det skrives tildelingsbrev vedlagt faktura til søker. Det varierer fra fylke til fylke hvordan fakturagenerering og utstedelse er organisert. Ifølge Hordaland er den foreløpig den eneste fylkeskommunen som kan hente opp fakturagrunnlag fra løyvedatabasen. Heller ikke Hordaland kan imidlertid overføre fakturagrunnlaget elektronisk fra løyvedatabasen til økonomisystemet.

Når løyvemyndigheten får dokumentert at gebyr er innbetalt, oversendes (rekommandert), eventuelt utleveres, selve uløyvedokumentet utstedes. Siden dette er et verdidokument, preges det på spesielt papir og skrives ut på en egen (farge)skriver.

3.3 Innlevering av løyver

Innlevering av løyver medfører at løyvet skal registreres som "opphørt" i løyvedatabasen. Ved innlevering skal leder/person med fullmakt tilvise for utbetaling av depositum. Det skal utbetales historiske beløp, dvs. at beløpet skal tilsvare det depositumbeløp som ble innbetalt inn ved utstedelsen av løyvet.

Innlevering av løyve påvirker også garantiforholdene. Bankgaranti skal registreres til opphør, dvs. med en frist (dato) som eventuelle kreditorer må fremme forfalte krav innenfor. Seks måneder etter innlevering løyvet, sendes garantidokumentet tilbake til banken og garantibeløp i løyvedatabasen endres til null.

Når det gjelder drosjeløyver skal melding om innleverte løyver også sendes til Toll- og avgiftsdirektoratet (avgiftsfritak) og til Biltilsynet (driveplikt).

3.4 Andre oppgaver/aktiviteter relatert til transportløyver

Intervjuene med tre fylkeskommuner viser at fylkeskommunenes transportløyveoppgaver og -aktiviteter *ut over* de rene saksbehandlingsaktivitetene som er beskrevet under punktene 3.1 - 3.3, grovt sett kan deles i to hovedkategorier:

- Oppgaver/aktiviteter knyttet til eksisterende løyveforhold
- Oppgaver/aktiviteter knyttet til politiske (beslutnings)prosesser og lignende

Til den første kategorien hører for eksempel utstedelse av duplikatløyve, bytte av garantist, bytte av daglig leder, søknad om å få godkjent en annen enn daglig leder som løyveinnehaver, prosesser knyttet til mulig inndragning, søknad om bytte av drosjesentral m.m. Dette er oppgaver som er knyttet til det enkelte transportløyve på en eller annen måte, og som sannsynligvis burde inngå i anslag for ressurser knyttet til utstedelse og innlevering av løyver.

Noen av disse prosessene er helt eller delvis gebyrbelagt. Utstedelse av duplikatløyve utløser fullt gebyr og depositumet på originalløyvet refunderes ikke. Når det gjelder inndragningsprosesser kan disse sies å være gebyrbelagt dersom inndragning av løyvet faktisk finner sted. Den vanligste årsaken til inndragning er at det foretas utbetalinger av garantibeløpet. Garantist plikter å informere løyvemyndighet dersom det foretas utbetalinger. Løyvemyndigheten sender så varsel til løyvehaver som får to måneders frist til å innbetale manglende garantibeløp. Dersom vedkommende ikke gjør det, trekkes løyvet tilbake. Depositumet på kr. 1 200 refunderes ikke.

Inntrykket fra kartleggingen er likevel at gebyrpraksis mht. oppgaver og prosesser knyttet til eksisterende løyveforhold, varierer noe. Hordaland fylkeskommune viser til Rundskriv N-4/89 fra Samferdselsdepartementet, men det kan virke som om dette praktiseres noe ulikt.

Til den andre kategorien transportløyverelaterte oppgaver/aktiviteter hører mer "politiske" prosesser som kartleggingsoppgaver som gjennomføres for å vurdere antall løyver, fordeling av løyver på sentraler, forbereding av saker til Fylkestinget m.m. Vi har valgt å omtale selve behovsprøving som en del av selve saksgangen, jf. pkt. 3.1. Den "politiske" delen av behovsprøving, derimot, dvs. kartlegging av løyvebehov, saksforberedende prosesser og lignende, vil ikke være en naturlig del av saksgangen.

Denne typen oppgaver/aktiviteter tar ifølge informantene stadig mer tid. Det er primært prosesser knyttet til drosjeløyver og drosjesentraler som er blitt mer ressurskrevende, både mht. lederressurser og mht. kompetanse. Bl.a. har behovet for juridisk kompetanse økt de senere årene. I Oslo vises det til den såkalte "drosjesaken" og hvordan den har utløst ekstraoppgaver og behov for økte ressurser. Som en konsekvens av denne saken er Oslo pålagt å foreta en utvidet vandelsvurdering av alle løyveinnehavere, noe som medfører at det må hentes inn ekstraopplysninger fra alle løyvehavere, skattemyndighetene m.fl.

4 Beregning av kostnader

Vi har hatt to ulike tilnærminger til beregning av kostnadene knyttet til utstedelse og innlevering av transportløyver, en "mikro" tilnærming hvor vi beregner gjennomsnittlige kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av ett transportløyve, og en "makro" tilnærming hvor vi ser på forholdet mellom fylkeskommunenens samlede ressursinnsats knyttet til transportløyver og antall løyver som utstedes og innleveres.

Et viktig grunnlag for beregningene har vært svarene på spørreundersøkelsen hvor vi bl.a. ba fylkeskommunene oppgi ressursforbruk knyttet til deres arbeid med transportløyver, inklusive informasjon til søkere, løyveinnehavere, politikere og allmennheten, kartleggingsoppgaver knyttet til behovsprøving av løyver, saksbehandlingsoppgaver knyttet til eksisterende løyver m.m.

4.1 Mikro beregninger

I det vi her kaller "mikro beregninger" tar vi utgangspunkt i de anslagene på ressursforbruk pr. sak som fylkeskommunene har oppgitt i svarene på spørreundersøkelsen.

Følgende forutsetninger er lagt til grunn for beregningene:

- Beregningene bygger på svar på spørreundersøkelsen hvor vi ba fylkeskommunene oppgi/anslå hvor mye tid bruker på de ulike deler av saksbehandlingen som fylkeskommunene har oppgitt i sine svar på spørreundersøkelsen. Beregningene er basert på henholdsvis 4 svar på anslått gjennomsnitt ressursforbruk pr. behovsprøving og 11 svar på anslått gjennomsnitt ressursforbruk pr. søknadsbehandling.
- Vi har lagt en gjennomsnittlig årsverkkostnad på 350 000 kr/år til grunn. Når vi legger til sosiale kostnader på 50 pst og en overheadkostnad på 35 pst av lønnskostnadene, tilsvarer dette en gjennomsnittlig årskostnad på 650 000 kr/år.
- Det er lagt til grunn at ett årsverk tilsvarer 1 695 timeverk

Gitt disse forutsetningene kommer vi fram til en kostnad pr. søknadsbehandling på kr 697. Innlevering av løyve er beregnet å koste kr 383, mens behovsprøvingsprosesser er beregnet å koste kr 665, jf. tabell 1 under.

Tabell 1 Ressursforbruk knyttet til saksbehandling av løyvesøknader

Saksbehandlingsprosess (antall fylkeskommuner som har anslått ressursforbruk)	Gjennomsnittlig tidsforbruk (variasjonsbredde)	Gjennomsnitts- kostnad ^{*)}
Behovsprøving (4)	104 min (75 – 180+ min)	665 kr
Søknadsbehandling (11)	109 min (25 – 240 min)	697 kr
Innlevering av løyver (10)	60 min (20 – 150 min)	383 kr

^{*)} Kostnadsanslagene basert på en gjennomsnittlig årsverkkostnad på kr. 650 000 inklusive sosiale kostnader (50 pst.) og overheadkostnader (35 pst.), og at det er 1 695 timeverk i et årsverk.

Her er det, som det også framgår av tabell 1, store variasjoner i de innrapporterte ressursforbrukanslagene (spørreundersøkelsen). Det har nok ulike årsaker.

For det første ba vi informantene oppgi *gjennomsnittlig tidsforbruk*. Så langt vi kjenner til er det imidlertid ingen av fylkeskommunene som registrerer tid på regelmessig basis. Anslagene er derfor basert på skjønsmessige erfaringstall, eventuelt måling av tidsforbruk knyttet til en-to saker som de akkurat holder på med. I tilknytning til dette gjengis en kommentar som kom på ett av svarene i spørreundersøkelsen, og som er representativ for ganske mange av de øvrige kommentarene som har kommet inn.

"Jeg opplever at det gir liten mening å oppgi gjennomsnittlig behandlingstid for én løyvesøknad, da type søknad og "hva som er på plass" ved mottaket av søknaden varierer. En drosjesøknad tar generelt mye lenger tid enn en godsløyvesøknad. Det er også spørsmål om man skal oppgi tidsbruk på informasjon over telefon i forkant av en eventuell søknad. Søknad blir mottatt av egen mottaksavdeling før den kommer til saksbehandler, og det kan ta over et døgn fra konvolutten er åpnet. Selve behandlingen av søknaden kan begynne når søknaden har kommet fram til saksbehandler, og i en god del tilfeller må saksbehandler tilskrive søkeren og be om manglende opplysninger. Garantier og søknader ankommer også gjerne på ulike tidspunkter. Poenget er at én søknad skal gjennom flere korte prosesser som til sammen kan ta ganske mye tid. Utstedelse av løyvedokument kan fort ta et par døgn ekstra dersom leder ikke er tilstede for å signere løyvet."

En annen årsak er at de fleste fylkeskommuner bruker en del tid og ressurser på prosesser knyttet til behovsprøving. Det varierer imidlertid hvor adskilt behovsprøving- og søknadsbehandlingsprosesser i praksis er. Det er ikke sikkert at fylkeskommuner som ikke skiller mellom behovsprøving og søknadsbehandling i det løpende arbeidet, har greid å anslå tidsbruk knyttet til separate prosesser.

En tredje årsak til variasjoner i ressursanslagene er at vi ba informantene skille mellom ressursforbruk i form av tid, det vi kalte "direkte kostnader" (spesialskriver, porto og lignende) og det vi kalte "indirekte kostnader" (felles administrasjon, kontorlokaler, felles systemer m.m.). Oppgitte direkte kostnader varierer fra 20 000 kr/år til nær 400 000 kr/år. Oppgitte indirekte kostnader varierer fra 30 000 kr/år til to årsverk/år.

Selv om fylkeskommunenes transportløyvearbeid varierer mht. omfang og kompleksitet, finner vi det lite sannsynlig at variasjonene er så store. Variasjonene skyldes nok for en stor del at vi ikke har vært flinke nok til å presisere hvilke kostnadselementer som skulle være med i de ulike kategoriene. I beregningene har vi derfor valgt å legge til en gjennomsnittlig overheadkostnad på 35 pst på de oppgitte ressursanslagene som omfatter både direkte og indirekte kostnader, framfor å basere oss på de oppgitte anslagene.

En tredje årsak til variasjoner i ressursanslagene er knyttet til usikkerhet om hvilke aktiviteter som skal inngå i kostnadsberegningene. Her har vi forsøkt å skille mellom de tre hovedaktivitetene søknadsbehandling, innlevering av løyve og behovsprøving. Samtidig framkommer det en rekke aktiviteter som ifølge informantene befinner seg i gråsonen, eksempelvis saksbehandling knyttet til at en annen enn daglig leder av en virksomhet skal stå som løyveinnehaver, bytte av garantist m.m.

4.2 Makro beregninger

I det vi her kaller "makro beregninger" tar vi utgangspunkt i fylkeskommunens samlede ressursforbruk knyttet til deres arbeid med transportløyver, inklusive informasjon til søkere, løyveinnehavere, politikere og allmennheten, kartleggingsoppgaver knyttet til behovsprøving av løyver, saksbehandlingsoppgaver knyttet til eksisterte løyver m.m.

Utgangspunkt for beregningene er:

- Informasjon fra 8 fylkeskommuner om hvor mye ressurser de bruker på arbeid med transportløyver.
- Antall gebyrbelagte løyver som ble utstedt i de 8 fylkeskommunene i 2007 (anslag basert på tall oppgitt av fylkeskommunene i spørreundersøkelsen)
- Antall løyver som ble innlevert i de 8 fylkeskommunene i 2007 (anslag basert på tall oppgitt av fylkeskommunene i spørreundersøkelsen)
- En gjennomsnittlig årsverkkostnad på 650 000 kr/år beregnet med utgangspunkt i:
 - En gjennomsnittlig lønnskostnad på 350 000 kr/år
 - Sosiale kostnader (50 pst av lønnskostnadene)
 - Overheadkostnader (35 pst av lønnskostnadene)

Gitt disse forutsetningene kommer vi fram til en kostnad pr. utstedt (gebyrbelagt) transportløyve på kr. 5 934, jf. tabell 2 under.

Dersom vi beregner forholdet mellom samlede kostnader og *summen* av utstedte og innleverte løyver, jf. senere drøfting, får vi en gjennomsnittlig kostnad på 3 548 kroner per utstedt/innlevert transportløyve.

Tabell 2 Beregninger basert på oppgitt ressursinnsats (årsverk) og oppgitt antall utstedte og innleverte transportløyver i 2007

Beregningsgrunnlag (2007)	Gjennomsnittskostnad (kr)	Variasjonsbredde (kr)
Kostnader pr. utstedt løyve*)	5 934	3 337 – 12 840
Kostnader pr. sum av utstedte og innleverte løyver*)	3 548	1 982 – 6 420

*) Kostnadsanslagene inkluderer sosiale kostnader (50 pst av lønnskostnader) og overheadkostnader (35 pst av lønnskostnadene)

Som det framgår av tabell 2 er det også her store variasjoner i kostnadsanslagene. Det skyldes sannsynligvis en rekke forhold.

For det første er det vanskelig å finne fram til en egnet enhet for beregning av gjennomsnittskostnad. Vi har valgt å beregne gjennomsnittskostnad pr. utstedt, gebyrbelagt, transportløyve og pr. utstedt *eller* innlevert transportløyve, men dette blir helt klart upresist, ikke minst fordi beregningene bygger på utstedte og innleverte løyver for kun ett år (2007). Antall saker kan av ulike saker variere mye fra år til år. Samtidig vil årsverksinnsatsen normalt være mer stabil enn antall transportløyvesaker, uavhengig av om vi inkluderer innlevering av løyver eller ikke. Med den beregningsmåten som her er valgt, vil dette kunne slå litt tilfeldig ut i relativt høye beregnede kostnader per sak (tilsvarer lav produktivitet) i år med få saker, eller lave beregnede kostnader per sak (tilsvarer høy produktivitet) i år med mange saker. Dessverre har vi ikke tall for tidligere år å korrigere med. Vi har imidlertid sett på hvordan gjennomsnittskostnaden påvirkes dersom vi tar vekk de to fylkeskommunene som kommer ut med den høyeste og den laveste kostnaden. Det viser seg at gjennomsnittskostnaden da reduseres med henholdsvis 11 pst (kostnader pr. utstedt løyve) og seks pst (kostnader pr. utstedt/innlevert løyve).

For det andre bygger anslagene på totalt ressursforbruk knyttet til arbeid med transportløyver. Det varierer sannsynligvis hvordan den enkelte fylkeskommune har definert hvilke aktiviteter som regnes som transportløyverelaterte.

For det tredje vil beregningene kunne være påvirket eventuelle spesielle forhold som av har påvirket ressursforbruket i den ene eller den andre retningen. Eksempelvis har Oslo det siste året både vært gjennom en omstillingsprosess og måttet gjennomføre ekstraordinære kontrollaktiviteter knyttet til den såkalte "drosjesaken" i Oslo. Vanligvis er det heller ikke noe én-til-én forhold mht. arbeidsbelastning og ressurstilgang. Ofte skjer for eksempel ressursendringer i form av tilførsel eller avgang av hele eller halve årsverk, noe som selvsagt også slår ut på beregnet produktivitet.

For det fjerde varierer det nok også her hvordan den enkelte fylkeskommune har tolket spørsmålene i spørreundersøkelsen. Vi ba respondentene om å forsøke å skille mellom direkte og indirekte kostnader. Dette er imidlertid ikke alltid like lett. Vi kan derfor ikke se bort ifra at noen av fylkeskommunene

har lagt hele eller deler av overheadkostnadene inn i årsverksanslaget.

4.3 Beregnede kostnader vs. dagens gebyrsats

I dag er transportgebyret på kr 3 400 (fire ganger rettsgebyret). Løyvedokumentet er et verdipapir som det er viktig at løyveinnehaver tar vare på. Kr 1 200 av transportgebyret er derfor et depositum som løyveinnehaver får i retur ved innlevering av løyvedokumentet. Som en konsekvens av dette er det egentlige transportgebyret på kr 2 200.

I tabell 3 har vi satt opp ulike beregningsgrunnlag for å kunne sammenligne beregnet gjennomsnittskostnad med dagens gebyrsats inklusive/eksklusive depositum.

Tabell 3 Sammenstilling av kostnadsberegninger og avvik ift dagens gebyrsatser

Beregningsgrunnlag		Gjennomsnittskostnad (kr)	Avvik (kr) ift brutto gebyr (kr 3 400)	Avvik (kr) ift netto gebyr (kr 2 200)
MIKROTALL	Søknadsbehandling	697	- 2 703	- 1 503
	Søknadsbehandling pluss saksbehandling knyttet til innlevering av løyve	1 080	- 2 320	- 1 120
	Søknadsbehandling pluss saksbehandling knyttet til innlevering av løyve pluss ressurser knyttet til behovsprøving	1 745	- 1 655	- 455
MAKROTALL	Samlet ressursinnsats pr. utstedt løyve ¹⁾	5 934	+ 2 534	+ 3 734
	Samlet ressursinnsats pr. sum av utstedte og innleverte løyver ¹⁾	3 548	+ 148	+ 1 348

¹⁾ Omfatter alle aktiviteter og kostnader knyttet til fylkeskommunenes arbeid med transportløyver

Som det framgår av tabellen tilsvarer dagens kostnader knyttet til søknadsbehandling kun en tredjedel av netto gebyrsats.

Dersom ressursforbruk og kostnader knyttet til innlevering av løyver legges til, utgjør de samlede kostnadene litt under halvparten av netto gebyrsats. For transportløyvesaker som er underlagt behovsprøving utgjør de beregnede kostnadene for behovsprøving, søknadsbehandling og innlevering, vel tre fjerdedeler av netto gebyrsats.

For fullstendighetens skyld har vi også tatt med "makro" tallene. Her er det omvendt tendens. Hvis vi ser på kostnader pr. utstedt – gebyrbelagt - løyve, utgjør gjennomsnittlige kostnader mer enn to og en halv gang netto transportgebyr. Hvis vi tar med antall innleverte løyver (som det tilbakeføres depositum for), ligger gjennomsnittskostnadene om lag 60 prosent over netto gebyrsats.

4.4 Inntektsvirkninger

Basert på data fra spørreundersøkelsen, har vi forsøkt å estimere inntektsvirkningen for fylkeskommunene knyttet til innbetalt løyvegebyr, jf. tabell 4 under.

Tabell 4 Estimerte inntektsvirkninger for fylkeskommunene av innbetalt transportgebyr og utbetalt depositum i 2007.

	Innbetalt løyvegebyr	Utbetalt depositum	Estimert inntektsvirkning
Estimert beløp 2007	17,2 mill kr	3,9 mill kr	13,3 mill kr

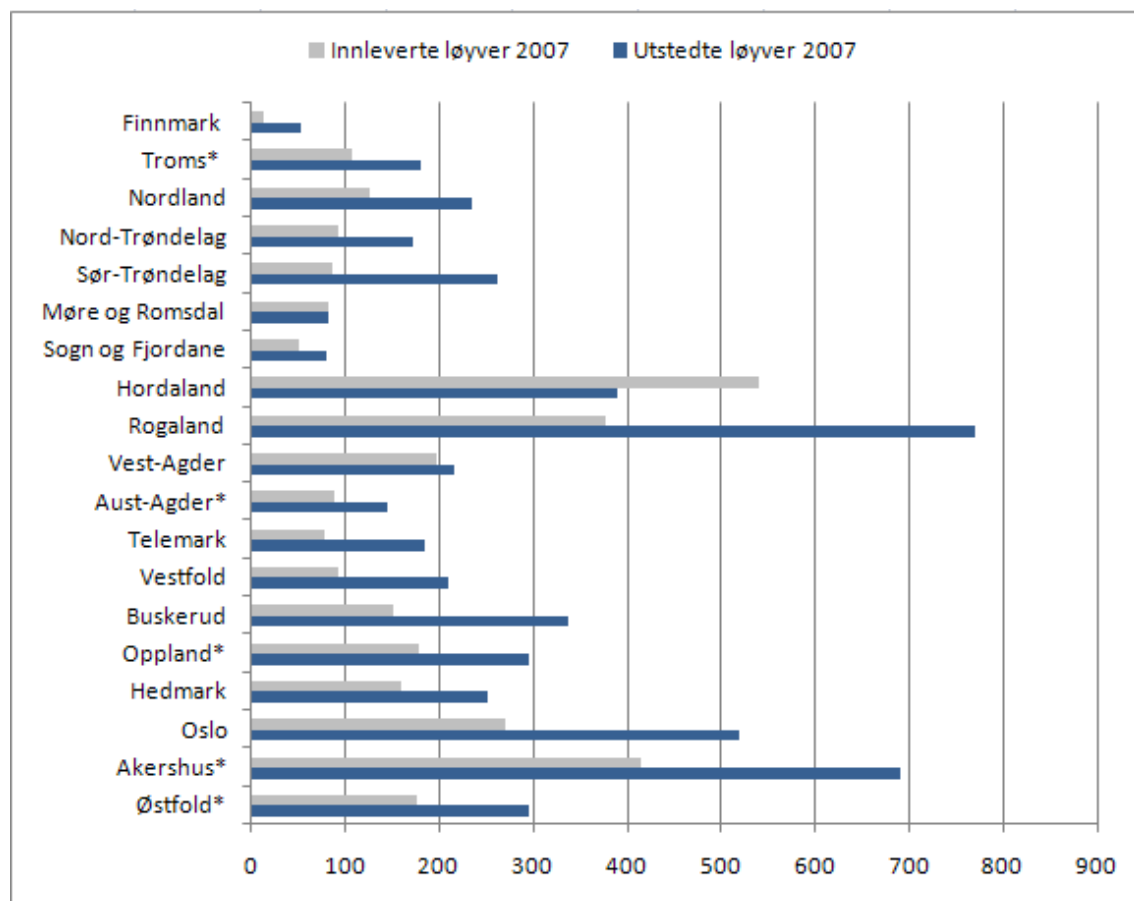
Forutsetninger som er lagt til grunn for estimatene

Vi har tatt utgangspunkt i tall for utstedte og innleverte løyver oppgitt av 14 fylkeskommuner i spørreundersøkelsen. Så har vi beregnet forholdet mellom summen av utstedte løyver i 2007 og totalt antall løyver i disse fylkeskommunene (tall hentet ut fra løyvedatabasen våren 2008). Vi har også beregnet forholdet mellom summen av innleverte løyver i 2007 og totalt antall løyver. Da finner vi at i 2007 utgjorde summen av utstedte løyver i 14 av de 19 fylkeskommunene om lag 10 prosent av alle løyvene i disse fylkeskommunene. I tilsvarende perioden utgjorde innleverte løyver om lag 6 prosent, dvs. at vi hadde en netto økning i antall løyver på 4 prosent i 2007.

Antall utstedte og innleverte løyver i de fem fylkeskommunene som vi ikke har data for, er estimert ut fra gjennomsnittet i de øvrige fylkeskommunene, dvs. vi antar at nytstedte og innleverte løyver utgjør henholdsvis 10 og 6 prosent av totalt antall transportløyver i disse fylkene. Det er store variasjoner mellom fylkeskommunene, jf. figur 2 under. Basert på disse forutsetningene har vi estimert totalt antall utstedte og innleverte løyver i 2007 til henholdsvis 5 069 utstede løyver og 3 274 innleverte løyver. I tabell 4 er estimert antall utstedte løyver så multiplisert med løyvegebyr inklusive depositum (kr 3 400), og antall innleverte løyver multiplisert med dagens depositumssats (kr 1 200). Estimert netto inntektsvirkning for fylkeskommunene blir da om lag 13 mill kr i 2007, sannsynligvis noe høyere fordi noen løyvehavere har innbetalt et lavere depositum enn gjeldende sats.

Det er viktig å være klar over at beregningene og estimatene er usikre. For det første har vi bare tall fra 14 av 19 fylkeskommuner. For det andre baseres anslagene kun på ett år, og det kan være store variasjoner fra ett år til et annet. For det tredje er særlig tallene for innleverte løyver usikre. Bl.a. gir ikke antall innleverte løyver nødvendigvis et riktig bilde av refundert depositumsbeløp. Refundert depositumsbeløp skal gjenspeile det depositumsbeløpet som løyvehaver opprinnelig betalte inn. For innlevering av gamle løyver vil derfor utbetalt beløp være lavere enn dagens sats på kr 1 200. Depositum refunderes heller ikke i forbindelse med inndragning og/eller tap. Vi kan ikke utelukke at noen har tatt med tall for inndratte og tapte løyver når de har oppgitt tall for "innleverte løyver".

Figur 2 Grafisk oversikt over antall innleverte og antall utstedte transportloyver fordelt på fylkeskommune (kommuner merket med en * er estimert basert på gjennomsnittet av de øvrige fylkeskommunene)



5 Drøfting og oppsummering

5.1 Drøfting av beregningsgrunnlag

Selv om det er usikkerhet knyttet til beregningene går det klart fram at størrelsen på det framtidige transportgebyret er helt avhengig av om det legges en mikro- eller en makrotilnærming til grunn. Dersom en mikrotilnærming legges til grunn, sikrer en at løyvehaver ikke dekker mer enn kostnader knyttet til løyvemyndighetens arbeid med den enkelte søknad. Dersom en makrotilnærming legges til grunn sikrer en at fylkeskommunens kostnader knyttet til transportløyver dekkes. En mikrotilnærming medfører at løyvegebyrsatsen bør settes noe ned for å kunne kalle kostnadsdekkende, mens en makrotilnærming medfører at løyvegebyrsatsen bør settes opp for å kunne kalles kostnadsdekkende.

Slik vi forstår det, ligger det ikke inne at transportgebyret skal dekke alle oppgaver og prosesser knyttet til transportløyver i fylkeskommunen. Det er derfor etter vår oppfatning mest rimelig og naturlig å ta utgangspunkt i gjennomsnittlig ressursforbruk pr. løyve, dvs. det vi kaller en "mikro" beregning av kostnadene.

Gitt en mikrotilnærming, er det imidlertid fortsatt noen uavklarte spørsmål som drøftes nedenfor.

Hvilke deler av saksgangen skal tas med i beregningsgrunnlaget?

Gitt at vi kan framskaffe gode og presise kostnadstall, er det likevel ikke entydig klart hvilke deler av saksgangen som skal tas med i beregningsgrunnlaget, og hvilke som faller utenom.

Prosesser knyttet til behovsprøving er et godt eksempel på dette. Behovskartlegging og forberedelse av saker til Fylkestinget, er etter vår mening en del av det vi kaller de "politiske" prosessene og det følger av drøftingen over at disse ikke bør inngå i beregningsgrunnlaget. Deler av behovsprøvingsprosessene, for eksempel alle aktiviteter knyttet til oppsett av ansiennitetslister, derimot, må etter vår oppfatning ses som en del av saksbehandlingsprosessen og bør derfor inngå i beregningsgrunnlaget. Oppsett av ansiennitetslister er en måte å samordne og organisere saksbehandlingen på. I de fylkeskommunene som eventuelt ikke lager ansiennitetslister, er dette en del av den ordinære saksbehandlingen.

Rent prinsipielt bør saksbehandling knyttet til skifte av daglig leder, navneendringer, endrede bankgarantier m.m. også inngå i beregningsgrunnlaget – på en enhetlig og lik måte. Siden dette stort sett er spesialtilfeller og ikke gjelder alle løyver, synes det imidlertid urimelig å legge kostnader knyttet til dette inn i den ordinære gebyrsatsen. Det beste vil sannsynligvis være å "revitalisere" rundskrivet⁵ fra 1989, eventuelt etter en innholdsmessig revidering/oppdatering.

Også ressursforbruk knyttet til innlevering av transportløyver bør etter vår vurdering inngå i beregningsgrunnlaget. Alle løyver skal på ett eller annet tidspunkt leveres

⁵ Rundskriv N-4/89 fra Samferdselsdepartementet

tilbake – dersom de ikke mistes eller inndras - og løyvemyndigheten bruker ressurser på prosesser og aktiviteter i forbindelse med innleveringen.

Behov for en differensiering av transportgebyrsatsene?

Som omtalt i foregående punkt bruker alle fylkeskommuner som regel ekstra tid og ressurser på saksbehandling knyttet til behovsprøving. Ruteløyver skiller seg ut ved at gebyret her er knyttet til selve saksbehandlingen. Her må søkere betale gebyr for å få sin sak behandlet.

I praksis er det først og fremst prosesser knyttet til vurdering av søkeres ansiennitet i forbindelse med søknader på ledige drosjeløyver, som er ressurskrevende. De andre behovsprøvde løyvetypene kan nok også medføre ekstra ressursbruk, men siden det for de fleste løyvemyndigheters vedkommende dreier seg om relativt få saker pr år, blir den totale ressursbruken likevel ikke av noe vesentlig omfang.

Selv om drosjeløyver utgjør brorparten av antall behovsprøvde løyvesøknader, utgjør de likevel en relativt liten andel av totalt antall løyvesøknader, og en enda mindre andel av summen av utstedte og innleverte løyver. Det kan derfor virke urimelig å innarbeide kostnader knyttet til ansiennitetsvurdering m.m. i et generelt løyvegebyr. Et alternativ kan eventuelt være å innføre et todelt transportgebyrsystem med én sats for utstedelse av ikke-behovsprøvde løyver og én – høyere - sats for behovsprøvde løyver.

Alle fylkeskommunene som har besvart spørsmålet om tidsbruk knyttet til utstedelse av duplikatløyver, oppgir at utstedelse av duplikatløyver normalt krever langt mindre ressurser enn utstedelse av et nytt løyve. Som en konsekvens av dette, kan det argumenteres for at gebyret for utstedelse av duplikatløyve burde settes lavere for å gjenspeile de reelle kostnadene knyttet til utstedelse. Løyvehaver taper tidligere innbetalt depositumet, som bl.a. skal virke som et insentiv til å ta vare på løyvedokumentet, og levere det tilbake til løyvemyndighet når løyvehaver ikke lenger har bruk for det. Løyvehaver må også betale inn nytt depositum som en del av løyvegebyret for det nye duplikatløyvet. Det er sannsynligvis en sammenheng mellom kostnadene knyttet til tap av løyvedokumentet og hvor godt den enkelte løyvehaver passer på det, men dette er vel egentlig tenkt ivarettatt av depositumsordningen. Det er heller ikke i tråd med prinsippet om kostnadsdekkende gebyrer. Et alternativ her kan eventuelt være å redusere netto gebyrsats (gebyrsats etter at depositumet er trukket fra) slik at den svarer bedre til ressursbruk knyttet til utstedelse av duplikatløyve.

Er det behov for en depositumsordning?

Dette er en problemstilling som ikke er en del av mandatet for dette oppdraget. I forlengelsen av drøftingen i forrige avsnitt kan det imidlertid stilles spørsmål om det fortsatt er behov for en depositumsordning. Før løyvedatabasen kom på plass, var depositumsordningen et viktig virkemiddel for å sikre at det ikke var ugyldige løyver "på vidvanke". Innenfor dagens system merkes alle tapte, inndratte og ugyldige løyver som "utgått" i databasen. Det burde gjøre det enkelt for løyvemyndighet, politi, trafikkmmyndigheter m.fl. å sjekke om et løyvedokument er gyldig eller ikke – og løyvemyndigheten ville spare tid og ressurser knyttet til anvisning og refundering av depositumsbeløp.

5.2 Oppsummering og anbefalinger

Kostnadsberegningene kan oppsummeres som følger:

- Vi har hatt to tilnærminger til beregningene - en mikrotilnærming hvor vi beregner gjennomsnittlige kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av ett transportløyve, og en makrotilnærming hvor vi ser på forholdet mellom fylkeskommunenes samlede ressursinnsats i forbindelse med transportløyver og antall løyver som utstedes og innleveres
- Mikrotilnærmingen ga en gjennomsnittlig kostnad knyttet til behovsprøving, søknadsbehandling og innlevering av transportløyver, på henholdsvis kr. 665, kr. 697 og kr. 383 pr. utstedt/innlevert løyve. Det er størst usikkerhet knyttet til anslaget for behovsprøving.
- Makrotilnærmingen ga en gjennomsnittlig kostnad pr. utstedt løyve på kr. 5 934. Dersom samlede ressurskostnader fordeles på summen av antall utstedte og innleverte transportløyver, tilsvarer det en gjennomsnittlig kostnad pr. løyve på kr. 3 548.
- Det ligger ikke inne at transportgebyret skal dekke alle oppgaver og prosesser knyttet til transportløyver i fylkeskommunen. Nivået på løyvegebyret bør derfor fastsettes ut fra gjennomsnittlig ressursforbruk pr. løyve, dvs. mikrotilnærmingen. Dette innebærer at løyvegebyret bør reduseres for å motsvare gjennomsnittlige kostnader knyttet til utstedelse og innlevering av transportløyver.
- Dagens kostnader knyttet til søknadsbehandling utgjør om lag en tredjedel av netto gebyrsats (dagens gebyrsats, kr. 3 400, minus depositumet på kr. 1 200). Dersom kostnader knyttet til innlevering av løyver legges til, utgjør de samlede kostnadene litt under halvparten av netto gebyrsats (kr. 1 080 versus kr. 2 200).
- For transportløyvesaker som er underlagt behovsprøving, utgjør de beregnede kostnadene for behovsprøving, søknadsbehandling og innlevering, vel tre fjerdedeler av netto gebyrsats (kr. 1 745 versus kr. 2 200).
- Det må vurderes hvilke deler av saksgangen som bør inngå i beregningsgrunnlaget. Vi vil tilrå at ressursforbruk knyttet til både til utstedelse og innlevering inngår. Vi vil også tilrå at rundskrivet⁶ som presiserer gebyrpraksis mht. oppgaver og prosesser knyttet til eksisterende løyveforhold "revitaliseres", eventuelt etter en innholdsmessig revidering/oppdatering.
- Det bør i tillegg vurderes om det er behov for en differensiering av transportløyvegebyrene, herunder behov for å differensiere mellom behovsprøvde og ikke-behovsprøvde løyver.

⁶ Rundskriv N-4/89 fra Samferdselsdepartementet