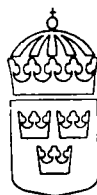


# Regeringens proposition

1986/87:52

om exekutionsväsendets organisation m. m.



Prop.  
1986/87:52

---

Regeringen förelägger riksdagen vad som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 31 oktober 1986 för den åtgärd och det ändamål som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

*Ingvar Carlsson*

*Kjell-Olof Feldt*

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att nuvarande organisation för kronofogdemyndigheterna ändras så att en kronofogdemyndighet bildas i varje län. Förslaget syftar till att dels underlätta samarbetet mellan kronofogdemyndigheterna och andra organ på central och regional nivå, främst de blivande länskattemyndigheterna, dels komma till rätta med personalproblemen i exekutionsväsendet, dels effektivisera kronofogdemyndigheternas arbetsinsatser. Genom att hela länet föreslås bli kronofogdemyndigheternas arbetsområde kan lokalisering och bemanning av de lokala enheterna bestämmas utifrån de krav och prioriteringar som verksamheten ger upphov till.

Vidare föreslås riksskatteverket få till uppgift att leda verksamheten i exekutionsväsendet. Syftet med detta förslag är att skapa en effektiv ledningsfunktion som har samma styrmöjligheter i exekutionsväsendet som i skatteförvaltningen.

Allmänheten föreslås få insyn i kronofogdemyndigheternas verksamhet genom att myndigheterna skall ledas av en lekmannastyrelse.

Riksdagen föreslås nu ta ställning till dessa principiella riktlinjer för exekutionsväsendets organisation. En kommitté avses bli tillkallad för att lämna förslag till hur den nya organisationen närmare bör utformas.

Omorganisationen skall enligt förslaget genomföras den 1 juli 1988.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 31 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande och statsråden Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist, G. Andersson, Lönnqvist

Föredragande: statsrådet Feldt

---

## Proposition om exekutionsväsendets organisation m. m.

### 1 Inledning

Fyra utredningar har sedan år 1969 belyst olika problem i nuvarande kronofogdemyndighetsorganisation och lämnat förslag till lösningar. I de delar förslagen har avsett en ny distriktsorganisation har de inte lett till någon förändring på grund av att de ansetts innebära en alltför långtgående centralisering av den exekutiva verksamheten till ett fåtal orter i landet. Sysselsättningspolitiska och lokalpolitiska skäl har anförts mot förslagen.

Förslaget om en sammanhållen skatteförvaltning har antagits av riksdagen (prop. 1985/86:55, BoU 11, rskr. 82) innebärande bl. a. att en länskattemyndighet skall bildas i varje län och att riksskatteverket skall leda verksamheten i skatteförvaltningen. Riksdagens beslut berör inte kronofogdemyndigheternas organisation eller verksamhet. En ändrad organisation av exekutionsväsendet har emellertid fått förnyad aktualitet genom omorganisationen av skatteförvaltningen och jag har därför funnit tiden vara lämplig att nu ta upp denna fråga.

Tidigare utredningar har uttömmande redovisat de olika problemen i nuvarande organisation. Någon ytterligare utredning har jag inte bedömt vara erforderlig för mina överväganden och ställningstaganden beträffande den nu aktuella omorganisationen. I stället har kontakter tagits under hand med riksskatteverket såsom centralmyndighet för administrationen av exekutionsväsendet för att få bekräftat att problembeskrivningarna i det tidigare utredningsmaterialet fortfarande har aktualitet. Skatteindrivningsutredningens arbete har förutsatts (prop. 1984/85: 100 bil. 9) ha viss betydelse för frågan om landets indelning i kronofogdedistrikt. Jag har därför från utredningsmannen inhämtat att en kraftig reducering av antalet distrikt inte negativt påverkar hans fortsatta utredningsarbete. Kontakter har vidare förekommit med berörda fackliga organisationer.

Jag kommer att i det följande redogöra för mitt förslag. Då detta grundar sig på överväganden som har anknytning till tidigare utredningsmaterial skall jag inledningsvis sammanfatta de tidigare utredningar som är av intresse i sammanhanget.

### 2.1 Generell organisation

Landet är sedan 1 januari 1965 indelat i 81 kronofogdedistrikt. I varje distrikt finns en kronofogdemyndighet med en chefskronofogde som chef. I Stockholms, Göteborgs och Malmö kronofogdedistrikt har chefen för myndigheten titeln kronodirektör. På 22 kronofogdemyndigheter är chefen den ende kronofogden. På övriga myndigheter finns utöver chefen en eller flera kronofogdar. Myndigheterna har dessutom exekutiv personal och kontorspersonal.

Myndighetens chef, övriga kronofogdar samt huvuddelen av övrig personal är stationerad på en ort, den s. k. centralorten. I många distrikt finns exekutiv personal och kontorspersonal stationerad även på andra orter än centralorten, s. k. stationeringar.

Kronofogdedistriktet är i huvudsak utformade på grundval av polisdistriktet men ansluter även till andra administrativa och judiciella indelningar i landet. Distriktets gränser skär således inte i något fall läns- eller kommungränser. De följer vidare i stort gränserna för fögderier och domkretsar. Antalet distrikt varierar i länen. I fyra län – Uppsala, Kronobergs, Gotlands samt Jämtlands län – utgör hela länet ett distrikt. I övriga län finns från två upp till nio distrikt, varvid flertalet, eller tolv län, har tre eller fyra distrikt.

I fråga om ytvidd, befolkningstäthet och reseavstånd inom distriktet föreligger stora skillnader. Ytvidden varierar från knappt 200 kvadratkilometer till över 50000 och befolkningstätheten per kvadratkilometer från en invånare till 3562. Dessa geografiska och demografiska skillnader inverkar på kronofogdemyndigheternas storlek uttryckt i antal tjänster. I de ytstora distriktet finns de minsta myndigheterna, omkring 12 tjänster, och det största distriktet Stockholm med ca 340 tjänster har den minsta ytvidden.

Administrationen av exekutionsväsendet är delad mellan kronofogdemyndigheterna, länsstyrelsen i länet och riksskatteverket. Riksskatteverket är centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. En särskild avdelning inom verket (avdelning E) svarar för denna uppgift. Avdelningen är delad i en exekutionsjuridisk och en exekutionsadministrativ sektion.

Den exekutionsjuridiska sektionen utarbetar föreskrifter och råd för exekutionsväsendet, bevakar statens rätt i vissa kronomål samt för statens talan vid domstol i sådana mål. Sektionen handlägger vidare ärenden som rör böteshandräckning i förbindelse med de nordiska länderna samt fastställer innehållet i fackutbildningen inom sakområdet.

Den exekutionsadministrativa sektionen planerar och genomför organisationsförändringsprojekt, utvecklar arbetsmetoder, planerar den exekutiva verksamheten, samordnar krav på utveckling av ADB-stödet samt ansvarar för uppföljning och kontroll av kronofogdemyndigheterna. Vidare utarbetar sektionen rutiner och utformar blanketter, meddelar föreskrifter och anvisningar, handlägger frågor om personalplanering, rekrytering, tjänstetillsättningar, löne- och anställningsvillkor samt arbetsmiljö och samverkansformer inom kronofogdemyndigheterna.

I riksskatteverkets uppgifter ingår även att till regeringen ge in framställning om medel för exekutionsväsendets gemensamma behov och att avge anslagsframställning för kronofogdemyndigheterna.

Länsstyrelsen i länet svarar för budget och medelstilldelning, löneutbetalningar och vissa personaladministrativa uppgifter. Med stöd av medelsförvaltningskungörelsen (1964:886) gör länsstyrelsen årlig inventering hos kronofogdemyndigheterna. Den utövar vidare enligt uppbördslagen tillsyn över skatteindrivningen i länet. Denna tillsynsfunktion övertas fr. o. m. årsskiftet 1986/87 av länsstatemyndigheten i avvaktan på att slutlig ställning tas till kronofogdemyndigheternas organisationstillhörighet.

## 2.2 Intern organisation

### 2.2.1 Kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö

Organisationen för kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö skiljer sig från övriga kronofogdemyndigheters i landet. Behoven av organisatoriska särlösningar i de tre storstadsmyndigheterna har i första hand hänförs till deras storlek i fråga om arbetsvolym och antal anställda. Vid myndigheten i Stockholm finns f. n. ca 350 anställda, i Göteborg ca 290 och i Malmö ca 150. Som jämförelse kan nämnas att närmast därefter i storleksordning kommer kronofogdemyndigheter med cirka sjuttioåtta anställda.

Storstadsmyndigheterna omorganiserades åren 1978-79 som ett resultat av den s. k. storstadsutredningen. Förändringar i verksamheten till följd av ny lagstiftning, särskilt reformeringen av konkurslagstiftningen 1980, ny utsökningsbalk 1982, införandet av redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX) i hela landet 1984 samt effekterna av de årliga anslagsnedskärningarna krävde dock en översyn av organisationen. De tre storstadsmyndigheterna utredde därför var för sig förutsättningarna för en förändring av den egna myndighetens organisation. Detta ledde fram till en ny organisation för de tre storstadsmyndigheterna som i huvudsak följde en gemensam organisationsmodell.

Jag återkommer senare till hur övriga kronofogdemyndigheter är organiserade.

#### 2.2.1.1 Kronofogdemyndigheten i Stockholm

Kronofogdemyndigheten fick sin nuvarande organisation den 1 oktober 1985. Jämfört med tidigare organisation innebär den nya en betydande rationalisering som berör främst ledningspersonalen i myndigheten.

Myndigheten leds av en kronodirektör som är chef. Till chefens förfogande finns en stab för ledningsfunktionerna. Direkt lydande under chefen finns vidare enheter för administration, kontroll och revision samt tillsyn i konkurs. Den operativa verksamheten delas på en centralavdelning och två fältavdelningar.

Enheten för administration delas i en personalsektion och en ekonomisektion. Inom personalsektionen finns en grupp för personalfrågor och en

grupp för utbildningsfrågor. Inom ekonomisektionen finns en ekonomigrupp och en intendenturgrupp. Till skillnad från övriga kronofogdemyndigheter i landet har kronofogdemyndigheten i Stockholm egen personaladministration. Detta innebär att länsstyrelsen i Stockholms län inte befattar sig med Stockholmsmyndighetens personal- och ekonomifrågor på samma sätt som med övriga myndigheters i länet.

Inom centralavdelningen finns en enhet för registrering av mål och ärenden som är gemensam för hela myndigheten. Vidare finns en enhet för införsel för underhållsbidrag och en för exekutiv försäljning av fast egendom m. m. Försäljningsenheten åtar sig även fastighetsförsäljningsuppdrag från andra kronofogdemyndigheter i länet. Slutligen finns en enhet för konkurs och lönegaranti. Till denna är knuten en specialindrivningsgrupp för bekämpande av ekonomisk brottslighet (S-grupp).

Fältverksamheten är organiserad i två fältavdelningar. De har vardera en kontorsenhet bestående av två sektioner. Inom varje sektion finns en grupp för allmänna mål, en för enskilda mål och en för löneexekution. Denna senare grupp handlägger dock inte mål om införsel för underhållsbidrag utan dessa handläggs, som framgått tidigare av framställningen, på en särskild enhet i centralavdelningen. Vardera fältavdelningen har fyra fältenheter för den exekutiva fältverksamheten. Fältavdelningarna svarar för verksamheten i var sin hälft av distriktet. Varje fältenhet har sedan i sin tur en geografisk del av fältavdelningens område.

Avdelningscheferna är kronofogdar med uppgift att administrera den egna avdelningen. De skall också verka för en enhetlig rättstillämpning mellan avdelningarna och samordna arbetsformerna mellan centralavdelningen och fältavdelningarna. De deltar i ledningsgruppen och medverkar därigenom i den totala ledningen, samordningen och uppföljningen av myndighetens verksamhet. Chefen för centralavdelningen ansvarar även för ADB-frågorna inom myndigheten och svarar för kontakten med RSV i dessa frågor.

Fältenhetscheferna är kronofogdar med uppgift att svara för att enheten arbetar effektivt. Ytterligare uppgifter är bl. a. att följa rättstillämpningen inom sakområdet. Fältenhetschefen svarar också för enhetens juridiska kompetens i indrivningsarbetet och företräder staten som borgenär i de allmänna målen enligt gällande beslutsordning eller tjänsteföreskrifter.

Övriga ledande funktioner på enhetsnivå utövas av kronokommissarier som biträder avdelningscheferna med det löpande administrativa arbetet. Inom fältenheterna fullgör kronokommissarierna dessutom exekutiva uppgifter av kvalificerad natur.

Vid varje fältenhet finns en kvalificerad exekutiv tjänsteman (kronokommissarie) som är operativ specialist. Han handlägger mål som rör gäldenärer med stora skatteskulder, mål om betalningssäkring samt mål som rör gäldenärer som kräver speciella arbetsinsatser. Han svarar dessutom för sambandet med S-gruppen i centralavdelningen.

### 2.2.1.2 Kronofogdemyndigheten i Göteborg

Kronofogemyndigheten i Göteborg fick sin nuvarande organisation den 1 maj 1986. I likhet med vad som gäller för kronofogdemyndigheten i Stock-

holm innebär den nya organisationen en betydande rationalisering jämfört med den gamla. Den berör främst ledningspersonal på olika nivåer.

En kronodirektör är chef för myndigheten. Till förfogande finns en stab för ledningsfunktionerna. Ytterligare funktioner som förts till staben är kontroll och tillsyn samt tillsyn i konkurs. För de administrativa uppgifterna finns en särskild enhet som sorterar direkt under chefen. Länsstyrelsen medverkar i personal- och ekonomifrågorna vilket innebär att myndigheten har samma stöd som kronofogdemyndigheterna i landet i övrigt i dessa frågor.

Den operativa verksamheten delas som i Stockholm på en centralavdelning och två fältavdelningar.

I centralavdelningen ingår enheter för införsel för underhållsbidrag, exekutiv försäljning av fast egendom m. m. samt konkurs och lönegaranti. Till den senare enheten är en EK-sektion knuten med huvudsaklig uppgift att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. För den kontorsmässiga hanteringen av de inkommande målen finns i centralavdelningen en enhet för allmänna mål och en enhet för enskilda mål.

De båda fältavdelningarna har vardera en expedition, en lönesektion och tre fältenheter. Eftersom måladministrationen ligger på enheter i centralavdelningen saknas de kontorsenheter som finns i Stockholmsmyndighetens organisation. Två av fältenheterna består av två fältsektioner vardera och den tredje av en fältsektion som handlägger mål där gäldenärerna är juridiska personer. I Mölndal och Stenungsund finns lokalkontor (stationeringar) som är fältsektioner.

Beträffande personal i ledande ställning och deras ansvarsområden hänvisas till redogörelsen för kronofogdemyndigheten i Stockholm i föregående avsnitt. De båda målenheterna i centralavdelningen leds av vardera en byrådirektör.

### 2.2.1.3 *Kronofogdemyndigheten i Malmö*

Kronofogdemyndigheten i Malmö fick sin nuvarande organisation den 1 februari 1985.

Myndigheten leds av en kronodirektör som är chef. Stabs- och administrativa funktioner är organiserade på samma sätt som har beskrivits i föregående avsnitt beträffande Göteborgsmyndigheten. Den operativa verksamheten delas på en centralavdelning och en fältavdelning.

Centralavdelningen är organiserad i en enhet för exekutiv försäljning, en konkurs- och lönegarantienhet, en registreringsenhet och en enhet för löneexekution som, till skillnad från myndigheterna i Stockholm och Göteborg, handlägger all löneexekution.

Fältavdelningen är delad i tre fältenheter med vardera två fältsektioner. På en av fältenheterna finns en avhysningsgrupp i stället för en fältsektion.

Ansvarsområdena för personal i ledande ställning är desamma som för myndigheterna i Stockholm och Göteborg.

### 2.2.2 *Övriga kronofogdemyndigheter*

Den interna organisationen av övriga kronofogdemyndigheter följer i stort den organisationsmodell som beskrivs i 5 § andra stycket kronofogdemyndighetsinstruktionen (1981:1184).

Funktionssambandet mellan olika arbetsuppgifter är liksom för storstadsmyndigheterna styrande för organisationen. Myndigheternas operativa verksamhet delas upp på en kontorsenhet som svarar för de exekutionsadministrativa arbetsuppgifterna i målen samt en eller flera fältsektioner för den exekutiva fältverksamheten. Kontorsenheten är delad i en sektion A för allmänna mål och en sektion E för enskilda mål och löneexekution. Inom fältsektionerna utförs det huvudsakliga indrivningsarbetet och vidtas de exekutiva åtgärder i övrigt som erfordras i såväl allmänna som enskilda mål.

Vid de större myndigheterna handläggs de administrativa uppgifterna inom ett chefen direkt underställt kansli liksom i förekommande fall även de uppgifter som åligger kronofogdemyndighet som tillsynsmyndighet i konkurs. Vid de myndigheter som saknar kansli förläggs kansligöromålen till kontorsenheten.

Den kronofogde som är chef för myndigheten (chefs-kronofogden) svarar för planering, ledning, samordning och uppföljning av myndighetens samlade verksamhet. Övriga kronofogdar svarar, jämte chefs-kronofogden, för den juridiska kompetensen inom kronofogdemyndigheten. Arbetsuppgifterna fördelas mellan kronofogdarna i enlighet med en för myndigheten gällande arbetsordning. Vanligen innebär detta att varje kronofogde tilldelas ett s. k. målområdesansvar för en eller flera fältsektioner eller för någon viss funktion inom myndigheten, t. ex. exekutiv försäljning av fast egendom eller tillsynsuppgifter i konkurs. I de minsta kronofogdemyndigheterna är samtliga chefs- och juristfunktioner samlade i chefs-kronofogdetjänsten.

### 3 Tidigare utredningar

#### 3.1 1957 års polisutredning

Den organisation av exekutionsverksamheten som rådde när 1957 års polisutredning år 1961 avgav sitt principbetänkande Huvudmannaskapet för polisiväsendet m. m. (SOU 1961:34) var i korthet följande.

Enligt 1877 års utsökningslag fullgjordes de exekutiva göromålen av en utmätningsman. Utmättningsman på landet var landsfiskalen som ofta förenade denna syssla med tjänsten som polischef och åklagare. Städer utan magistrat räknades i utsökningslagens mening till landet varför landsfiskalen var utmätningsman jämväl i de flesta sådana städer. I städer med magistrat och i de städer utan magistrat som ägde rätt att hålla egen utmätningsman sköttes utmätningsmannagöromålen av en eller flera stadsfogdar.

Under utmätningsmännen lydde exekutionsbiträden – och i vissa magistratsstäder särskilt förordnade domsverkställare – med uppgift att biträda utmätningsmannen i hans verksamhet. Exekutionsbiträdena (domsverkställarna) var anställda av respektive stad. På landsbygden ingick det i den polisiära verksamheten att biträda vid åtgärder i utsökningsmål. Det var således polismän som på landet utförde exekutionsbiträdesgöromålen.

Polisutredningens huvuduppgift var att utreda frågan om polisväsendets allmänna organisation. Det ansågs emellertid att utredningen även skulle ta upp frågan om de exekutiva arbetsuppgifterna borde föras över på personal utanför polisväsendet.

Utredningen förordade i sitt betänkande att det dåvarande sambandet mellan polis- och exekutionsverksamheten skulle brytas. I samband därmed redovisade utredningen sin uppfattning om exekutionsväsendets framtida organisation. En allmän samordning av exekutionsväsendet i städerna och på landet borde enligt utredningens mening under alla omständigheter komma till stånd. Den organisation av exekutionsverksamheten som gällde på landet, dvs. med landsfiskalen som utmätningsman, borde generellt tillämpas. Stadsfogdeorganisationen föreslogs således bli avvecklad.

Polisutredningens förslag innebar att de föreslagna polisdistrikten även skulle bilda utmätningsmannadistrikt och att utmätningsmannen skulle benämnas kronofogde. Utredningen gjorde en preliminär indelning av landet i 111 polisdistrikt.

Flera remissinstanser ansåg emellertid att fögderiindelningen var en lämpligare grund för indelningen i utmätningsmannadistrikt. Länsstyrelsen i Kristianstads län anförde bl.a. att det var i fögderierna som själva grunden – debiteringen av skatter – lades för utmätningsmännens verksamhet som skatteindrivare.

Utredningens betänkande lades till grund för prop. 1962:148. Föredragande departementschefen biträdde ett förslag av utredningen att staten skulle överta huvudmannskapet för exekutionsväsendet fr.o.m. den 1 januari 1965. Distriktsindelningsfrågan sköts på framtiden i avvaktan på ett förslag om distriktens interna arbetsorganisation. Riksdagen beslöt i enlighet med propositionen (SU 1962:183, rskr. 387).

### 3.2 1962 års polisberedning

Riksdagens principbeslut år 1962 innebar inte endast att exekutionsväsendet skulle förstätligas utan även att det tidigare sambandet mellan polis- och åklagarväsendet skulle lösas upp. Beslutet angav endast huvudprinciperna för den nya organisationen. Åtskilliga omfattande och svårlösta frågor fordrade ytterligare utredning innan reformen kunde genomföras. Ett antal sakkunniga tillkallades därför efter Kungl. Maj:ts bemyndigande den 25 maj 1962, för att såsom en särskild beredning biträda med det ytterligare utrednings-, planläggnings- och författningsarbete som krävdes för reformens genomförande. De sakkunniga kallade sig polisberedningen. Beredningens arbete bedrevs på fem sektioner varav en svarade för exekutionsorganisationen. Beredningen överlämnade under tiden augusti 1963 – januari 1964 sammanlagt 20 stencilerade betänkanden varav fyra rörde exekutionsväsendet.

De förslag som polisberedningen lade fram hade utformats efter samråd med lagberedningen beträffande distriktens storlek, kompetenskraven för kronofogdar och biträdande kronofogdar samt principerna för arbetsför-



delningen dem emellan, kronofogdarnas arbetsuppgifter samt exekutiva personalen och dess uppgifter.

En av huvudfrågorna för beredningen var distriktens storlek. Minimikravet för ett distrikt var att arbetsbördan skulle ge full sysselsättning åt en kronofogde. Det var dock önskvärt att så många distrikt som möjligt fick en sådan storlek att det även gav arbetsunderlag för en biträdande kronofogde. I varje län borde finnas minst ett distrikt med biträdande kronofogde, företrädesvis i det distrikt där residensstaden ingick.

Mot bakgrunden av att flera remissorgan i sina yttranden över 1957 års polisutrednings principbetänkande hade varnat för alltför stora distrikt tog polisberedningen upp denna fråga för närmare överväganden. Olägenheterna med alltför stora distrikt angavs vara

1. svårigheter att leda och övervaka exekutionspersonalen,
2. sämre indrivningsresultat i de folkrika distrikten,
3. försämrad Orts- och personkännedom hos exekutionspersonalen,
4. minskade kontaktmöjligheter mellan allmänheten och de exekutiva befattningshavarna samt

5. betungande resor för befattningshavarna och större resekostnader.

Följande omständigheter åberopades som fördelar, nämligen

1. lägre kostnader genom rationalisering av kontorsorganisationen, minskat lokalbehov och specialisering av personalen,
2. snabbare och enklare handläggning av ärenden i vilka gäldenären hade sitt arbete i stad eller tätort men var bosatt utom denna i annat distrikt,
3. mindre känslighet för rubbningar i det löpande arbetet på grund av vakanser, sjukdomsfall o.d. samt större elasticitet och hållbarhet vid felberäkningar av arbetsvolym och vid en utökning av arbetsuppgifterna,
4. möjligheter till inrättande av befordringstjänster för den exekutiva personalen och som en följd härav större utsikter att erhålla duglig personal och
5. enhetligare handläggning till följd av ökade erfarenheter av svårare mål, möjlighet till samråd och bättre utbildning.

Dessutom framhöll polisberedningen att en indelning i stora distrikt torde väsentligt underlätta det praktiska genomförandet av lagberedningens framlagda förslag om inbördes samarbete mellan utmätningsmännen.

Beredningen väjde för- och nackdelarna mot varandra. Beträffande det ofta sämre indrivningsresultatet i folktäta distrikt torde detta enligt beredningen inte bero på distriktens storlek utan snarare på att dessa är centra för affärliv och industri samt på befolkningens allmänna inställning och sociala sammansättning. Den väsentliga invändningen att kontakterna mellan allmänheten och myndigheter försvårades i de större distrikten kunde i stor utsträckning elimineras genom att arbetsgrupper utstationerades på de viktigaste orterna i distrikten. Beredningen fann sig böra förorda relativt stora distrikt bl.a. med hänsyn till att det pågående arbetet med en ny utsökningsbalk förutsatte distrikt med rätt stor omfattning. Beredningen tillmätte vidare det förhållandet stor betydelse att det var angeläget att råda bot på de då rådande personalsvårigheterna. I de små distrikten var det uteslutet att på ett avgörande sätt kunna påverka och förbättra rekryteringen.

Beredningen förslög att landet skulle delas in i 81 kronofogdedistrikt. Indelningen grundade sig på dess förslag till polisdistriktsindelning. Kronofogdedistriktet motsvarade ett eller flera polisdistrikt. En kronofogde skulle förestå distriktet. Om flera kronofogdar fanns i samma distrikt skulle en vara administrativ chef för kronofogdemyndigheten och i denna egenskap handlägga och ensam besluta i ärenden rörande myndighetens förvaltning. Beträffande utmätningssmannagöromålen borde kronofogdarna vara helt sidoordnade för att i praktiken inte en ny besvärinstans skulle tillskapas och för att en klar fördelning av ansvaret för målens handläggning skulle kunna uppehållas emellan dem.

Fördelarna med stora distrikt ansåg beredningen bäst kunna utnyttjas om personalen koncentrerades till centralorten. Avkall från denna centraliseringsprincip borde dock få göras när det motiverades av avstånd och kommunikationsförhållanden. På grund av de ibland betydande avstånd som kunde förekomma i de föreslagna distrikten var det nödvändigt att stationera personal med full eller begränsad verkställighetskompetens utom centralorten. Beredningen föreslog därför att omkring 175 stationeringar skulle inrättas i landet.

Även den inre organisationen av kronofogdemyndigheterna var föremål för beredningens överväganden och förslag. Från såväl kostnads- som effektivitetssynpunkter ansåg beredningen att den kontorsmässiga handläggningen borde koncentreras till centralorten och att den fältarbetande personalen huvudsakligen borde sysselsätta sig med sådana göromål som inte kunde utföras av andra befattningshavare. För fältarbetet borde distriktet enligt beredningens mening vara uppdelade i ett antal geografiska områden vars omfattning skulle bestämmas så att befattningshavarna erhöi en så jämt fördelad arbetsbörda som möjligt. Fältindrivningsavdelningen skulle förestås av en kronokommissarie utom i vad avsåg utsokningsmålen som skulle handläggas direkt under kronofogdes ledning.

Beredningen upphöll sig även vid kompetenskraven för och utbildningen av myndigheternas personal. Som kompetenskrav för kronofogde förordade beredningen juris kandidatexamen med tingsmeritering. Dispensmöjligheter från den föreskrivna utbildningen borde dock finnas för dem som var utmätningssmän och de som hade landsfiskalstjänst. Beträffande den exekutiva personalen förklarade beredningen att det var en förutsättning för den allmänna rättssäkerheten och för effektivitet i indrivningen av statens fordringar att den var välutbildad och föreslog därför att särskild utbildning av exekutiv personal skulle anordnas.

Regional och central organisation för exekutionsväsendet saknades för förstatligandet. Beredningen erinrade vid utvecklingen av sina tankar beträffande den regionala organisationen att det enligt utsokningslagen inte fanns något förmanskap med befälsrätt över utmätningssman så att han kunde beordras att t.ex. företa en förrättning. Utmätningssmannen var sålunda exklusivt verkställighetsorgan. Någon regional organisation av det slag som fanns inom polis- och åklagarväsendet var därför enligt beredningens uppfattning inte påkallad av samma skäl som inom dessa verksamhetsområden. Exekutionsväsendet ansågs dock böra administreras av ett statligt organ.

Det var vidare enligt beredningen praktiskt om tillsynen som länsstyrelsen utövade genom årlig inspektion kunde kopplas samman med den inventering som skulle ske hos kronofogdarna i deras egenskap av förvaltare av allmänna medel. Dock framhölls att frågan om tillsynens fortsatta bestånd var avhängig frågan om överexekutors vara eller icke vara eftersom tillsynen förutsatte exekutionsrättslig expertis som endast kunde tillhandahållas länsstyrelserna genom överexekutorsfunktionen. Beredningen förordade likväl, särskilt med hänsyn till att det inte fanns någon lämplig centralmyndighet för de administrativa uppgifterna, att administrationen tills vidare skulle anordnas länsvis. Frågan borde emellertid tas upp till förnyad prövning i samband med att överexekutorsinstitutionen avskaffades.

Avslutningsvis uppehöll sig beredningen vid frågan om den centrala ledningen av exekutionsväsendets organisation. Någon myndighet som var lämpad att överlåta denna funktion på fanns inte. Riksrevisionsverket bedömdes inte kunna komma ifråga då det inte ansågs förenligt med integriteten hos en revision att vara huvudman och ansvarig för ledningen av den verksamhet som revisionen hade att övervaka. För de angelägenheter som krävde en enhetlig lösning föreslog beredningen att en särskild nämnd skulle inrättas fr. o. m. den 1 juli 1964.

Beredningens förslag remissbehandlades i vanlig ordning. Remissinstanserna anslöt sig i allt väsentligt till den framlagda förslagen. Beredningens förslag förelades därefter riksdagen för beslut. I prop. 1964:100 uppehöll sig föredragande departementschefen i sina överväganden vid bl. a. distriktsindelning, arbetsorganisation, kompetenskrav och administrationen på regional och central nivå.

Beträffande distriktsindelningen anknöt föredraganden till en början till 1957 års polisutredning och de synpunkter han då anlade på de principer som borde vara vägledande för distriktsindelningen. Beredningens förslag tillgodosåg väl det önskemål om utstationerad personal som statsmakterna uttalade i samband med principbeslutet. Han konstaterade för egen del att i hälften av de distrikt som beredningen föreslog uppgick inte exekutionspersonalen till tio personer. Han ville likväl inte förorda någon nedre gräns för storleken av ett exekutionsdistrikt utan ansåg att de praktiska erfarenheter som kunde vinnas borde avvaktas. Arbetsbördan borde dock vara utslagsgivande för distriktens dimensionering. Flerfogdedistriktet tillstyrktes. Beträffande utstationeringen av exekutionspersonal anförde föredraganden att genom en i rimlig omfattning genomförd utstationering behövde de administrativa och ekonomiska fördelar som var förenade med stora distrikt inte vinnas på bekostnad av allmänhetens möjlighet att komma i kontakt med exekutionstjänstemännen eller ett försämrat indrivningsresultat.

Föredraganden anslöt sig sålunda till beredningens förslag till distriktsindelning men framhöll att i vad mån en ytterligare sammanslagning av de minsta distrikten kunde vara ändamålsenlig fick erfarenheterna av den nya organisationen så småningom utvisa.

Beträffande arbetsorganisationen anslöt sig föredragande departementschefen till förslaget att i distrikt med fler än en kronofogde en av

dem skulle vara administrativ chef medan de skulle vara helt jämställda när det gällde utmätningmannagöromålen. Han utvecklade därvid grunden för sitt ställningstagande på följande sätt. Även om verkställigheten av allmänna mål hade en viss förvaltningsrättslig karaktär var exekutionsväsendet inte en förvaltning i vanlig bemärkelse. Verkställigheten var till sin art ett judiciellt förfarande, vilket särskilt i enskilda mål framstod som en fortsättning på civilprocessen. Utsökningslagen förutsatte sålunda att utmätningmans åtgärd eller beslut endast kunde ändras av högre instans och ej av förman i tjänsten.

Beredningens förslag att inrätta 175 stationeringar utanför centralorterna fann föredraganden vara en lämplig avvägning mellan de olika intressen som gjorde sig gällande i den frågan liksom även beredningens förslag till fördelning av arbetsuppgifter mellan personal på centralorten och stationeringsorten. Beredningens förslag om kompetenskrav och utbildning vann hans gillande och kunde därför oförändrade ligga till grund för riksdagsbeslutet.

Utformningen av den regionala administrationen var enligt föredragandens uppfattning beroende av den framtida ställning som exekutionsväsendet skulle få genom reformeringen av utsökningslagen. Han anförde i denna del följande. Uppenbart var att kronofogdeinstitutionen om framlagda förslag genomfördes blev tyngdpunkten i exekutionsväsendet. Polisberedningen erinrade om att en regional organisation såsom inom polis- och åklagarväsendet inte i och för sig var påkallad för exekutionsväsendets del, enär någon befälsrätt över utmätningssman inte fanns och påpekade att en utspridd administration kunde bli personalkrävande och oenhetlig.

Den föreslagna regleringen av överexekutorsinstitutet knöt tills vidare exekutionsväsendet till länsstyrelsernas landskanslier. Landskontoren hade hand om taxering och uppbörd, vilket gav exekutionsväsendet dess kvantitativt största arbetsuppgifter. Länsstyrelserna hade också nu hand om den administration av exekutionsväsendet som inte ankom på magistrater eller kommunala organ. Någon central myndighet, som var lämpad att överta dessa arbetsuppgifter fanns inte. Föredraganden ansåg att det för närvarande inte var påkallat att inrätta en sådan utan föreslog i likhet med polisberedningen och flertalet remissorgan att administrationen av exekutionsväsendet, i vart fall tills vidare, skulle anordnas länsvis. Frågan borde tas upp till nytt övervägande i samband med den planerade reformen av överexekutorsinstitutionen.

Däremot var föredragande departementschefen inte beredd att biträda beredningens förslag om inrättandet av ett fast organ för de frågor som inom exekutionsväsendet måste få en enhetlig lösning. För dessa centrala frågor borde i stället särskilda sakkunniga tillkallas.

Förslagen förelades riksdagen 1964 som beslöt i enlighet med propositionen.

### 3.3 1969 års utredning rörande centralorgan inom exekutionsväsendet (UCE-utredningen)

Prop. 1986/87:52

Genom beslut den 14 november 1969 bemyndigade Kungl. Maj:t civildepartementet att tillkalla högst tre sakkunniga för att utreda frågan om centralorgan inom exekutionsväsendet. Genom beslut av Kungl. Maj:t den 20 november 1970 vidgades uppdraget till att avse även en översyn av landets indelning i kronofogdedistrikt. Anledningen till att en utredning borde tillsättas uppgavs vara följande. Administrationen av exekutionsväsendet var delad mellan en centralmyndighet, länsstyrelserna och kronofogdemyndigheternas chefer. Centralmyndighetsfunktionen utövades av en den 29 maj 1964 särskilt inrättad nämnd 'för rådgivande och samordnande uppgifter i samband med genomförandet av förstatligandet och omorganisationen av exekutionsväsendet'. Nämnden, som kallade sig exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON), hade inrättats i enlighet med det av riksdagen godtagna uttalandet av chefen för inrikesdepartementet i prop. 1964:100 angående organisationen av polis-, åklagar- och exekutionsväsendet m. m. Genom en särskild kungörelse (1964:848) uppdrogs sedermera åt EON att tills vidare fullgöra de uppgifter som ankom på en centralmyndighet för exekutionsväsendet. Väsendets centrala organisation utgjorde således ett provisorium. Tiden var enligt departementschefens uppfattning inne att överväga en mera långsiktig lösning av organisationsfrågan. Nya förutsättningar förelåg för detta i och med att förslag hade lagts (prop. 1969:127) om inrättandet av en central förvaltningsmyndighet för skatteförvaltningen, riksskatteverket, som den 1 januari 1971 skulle ersätta riksskattenämnden, centrala folkbokförings- och uppborädsnämnden samt kontrollstyrelsen.

UCE-utredningens uppdrag blev att klarlägga vilka uppgifter som borde handläggas centralt. Om sådana uppgifter konstaterades föreligga skulle utredningen vidare analysera de funktionella sambanden mellan exekutionsväsendet och andra centrala myndigheter och därav dra slutsatser om vilken myndighet som lämpligen borde komma ifråga som centralorgan för exekutionsväsendet. Utredningen skulle sträva efter att inte åstadkomma en fristående organisation utan som ett alternativ bl. a. utreda möjligheten att förlägga uppgifterna till det föreslagna riksskatteverket. Även andra alternativ borde prövas bl. a. med tanke på att en del av kronofogdemyndigheternas arbete utgjorde rättstillämpning inom ramen för det allmänna rättsväsendet. En tänkbar lösning kunde vara att på lämpligt sätt fördela ifrågakommande uppgifter på två eller flera organ. Väsentligt var att en klar uppdelning kom till stånd av ansvar och befogenheter mellan centralorganet och övriga organ inom exekutionsväsendet.

I tilläggsdirektiven av den 20 november 1970 hette det vidare att flera skäl kunde anföras för att en översyn nu gjordes av landets indelning i kronofogdedistrikt. Förutom rationaliseringssynpunkter anfördes att de alltmer komplicerade arbetsuppgifterna på kronofogdemyndigheterna krävde en hög grad av sakkunskap och att denna bäst kunde utvecklas om verksamhetsområdet för kronofogdemyndigheterna vidgades. UCE-utredningen fick därför i uppdrag att överväga en ändrad indelning av landet i

kronofogdedistrikt. Allmänhetens skäligen anspråk på rimliga rescavstånd till företrädare för myndigheterna skulle beaktas genom att personal stationerades på andra orter än centralorten.

UCE-utredningen slutförde sitt uppdrag i juni 1971 genom att överlämna sitt betänkande till chefen för civildepartementet.

I frågan om val av centralorgan för exekutionsväsendet utgick utredningen från att de administrativa uppgifterna skulle handläggas så effektivt som möjligt med beaktande av det funktionella samband som kunde finnas med annan samhällsverksamhet. Tre alternativ prövades mot denna bakgrund, nämligen riksskatteverket, domstolsverket eller en fristående myndighet alternativt fördelning av uppgifterna på två eller flera myndigheter.

De problem som hade att göra med kronofogdemyndigheternas fiskala och judiciella uppgifter föranledde särskilda bedömningar. Om detta anförde utredningen bl. a. följande.

En grundläggande förutsättning för att verksamheten hos kronofogdemyndigheterna skulle kunna omfattas med förtroende av allmänheten var självfallet att deras judiciella funktioner utövades på ett opartiskt sätt. Vikten av detta var påfallande i de allmänna målen, eftersom utmätningsmannen i dessa mål hade att tillvarata fiskala intressen. Utredningen var väl medveten om de problem som kunde följa av kronofogdemyndigheternas dubbla funktion i allmänna mål.

Såvitt utredningen hade kunnat finna hade emellertid föreningen av judiciella och fiskala uppgifter på lokalplanet inte inverkat menligt på förtroendet för myndigheterna. Det hade inte heller framställts några krav på särskilda organisatoriska åtgärder för att stödja myndigheterna objektivitet i nämnda mål. Utredningen ville emellertid understryka att de nu gjorda bedömningarna byggde på förhållanden som förelåg då och inom överblickbar tid. Det fanns enligt utredningens mening anledning att fortlöpande vara uppmärksam på dessa frågor. Det var möjligt att det i framtiden, om den judiciella delen av kronofogdemyndigheternas verksamhet skulle öka väsentligt, kunde anföras organisatoriska skäl för att de judiciella uppgifterna inom exekutionsväsendet på lokalplanet avskiljdes från övriga uppgifter. En uppdelning av fiskala och judiciella uppgifter på skilda myndigheter skulle nämligen i ett sådant läge kunna tänkas vara nödvändig för att tillgodose intresset av effektivitet i skatteindrivningen. Det var sannolikt att en sådan åtgärd dessutom skulle vara ägnad att stärka allmänhetens tilltro till objektiviteten i den judiciella verksamheten genom att den skulle bidra till att eliminera eventuella risker för en konflikt mellan intresset av en effektiv skatteindrivning och intresset av opartiskhet i de judiciella avgörandena.

Utredningen fann att kronofogdemyndigheternas särpräglade verksamhet, framför allt blandningen av renodlat judiciella och andra arbetsuppgifter, talade för ett fristående centralorgan för exekutionsväsendet. Exekutionsverksamhetens begränsade omfattning gjorde att en sådan lösning inte förordades. Några fördelar kunde inte konstateras med att dela de administrativa uppgifterna mellan flera organ. Utredningens återstående alternativ blev därför att välja mellan riksskatteverket och det under uppbyggnad varande domstolsverket.

Vid valet mellan dessa två centrala organ måste enligt utredningens mening beaktas att skatteindrivningen representerade en så övervägande del av verksamheten hos kronofogdemyndigheterna och att skattemålens andel och betydelse, oavsett vilken central myndighet som valdes, kom att kräva särskilt hänsynstagande och speciella åtgärder. Sambandet mellan taxering och uppbörd, å ena sidan, och indrivning å den andra, fordrade särskilda samordningsåtgärder främst i fråga om samverkan mellan de verkställande myndigheterna men också när det gällde prioritering och planering på central nivå för de olika verksamhetsgrenarna. I och för sig skulle dessa intressen kanske kunna tillgodoses även med domstolsverket som centralmyndighet. Det var emellertid givet att den angivna samordningen kunde åstadkommas betydligt lättare och att den borde få en bättre effekt om de centrala uppgifterna förlades till riksskatteverket.

De enskilda målen och de rent judiciella avgörandena i allmänna mål hade ett nära samband med den verksamhet som bedrevs vid de allmänna domstolarna. Det blivande centralorganet skulle enligt utredningens förslag bl. a. bevaka och informera om den exekutionsrättsliga lagstiftningen. Detta liksom behovet av att samordna exekutionslagstiftningen med lagstiftning på angränsande områden talade för det blivande domstolsverket som centralorgan. Även den omständigheten att frågor om bl. a. organisation och utbildning i hög grad påverkades av den exekutionsrättsliga lagstiftningen talade i samma riktning. I sammanhanget måste emellertid beaktas att den judiciella delen av verksamheten inom exekutionsväsendet hade en betydligt mindre omfattning än indrivningsverksamheten. Utredningen kunde inte heller finna att det med hänsyn till tilltron till de exekutiva myndigheternas objektivitet skulle föreligga avgörande skäl mot att de centrala uppgifterna i den judiciella verksamheten förlades till riksskatteverket.

Utredningen föreslog därför att centralmyndighetsuppgifterna på exekutionsväsendets område skulle inordnas i riksskatteverket. Exekutionsväsendets egna experter i utredningen delade inte denna uppfattning utan förordade i stället en fristående centralmyndighet.

Beräffande frågan om översyn av landets indelning i kronofogdedistrikt uppehöll sig utredningen inledningsvis vid tidigare utredningar och framhöll särskilt att föredragande departementschef i prop. 1964:100 framhållit att erfarenheterna av den nya organisationen så småningom fick utvisa i vad mån en ytterligare sammanslagning av de minsta kronofogdedistrikt kunde vara ändamålsenlig. Utredningen konstaterade därför att man redan före förstatligandet hade räknat med att frågan om en reducering av antalet distrikt skulle komma att aktualiseras.

Av utredningsmaterialet drog utredningen slutsatsen att de stora och medelstora kronofogdedistriktens omfång inte fört med sig sådana olägenheter som en del remissinstanser hade befarat vid tidigare utredningar. Inte i något fall hade de omständigheter som ansågs vara till nackdel för stora distrikt kunnat konstateras. Däremot kunde konstateras att de små kronofogdedistrikt dvs. distrikt med mindre än omkring 25 anställda, uppvisade mera väsentliga brister. Redan ganska kort tid efter förstatligandet företedde många kronofogdedistrikt tecken på att personalstyrkan inte

vara anpassad till arbetsvolymen. Anledningen till detta kunde enligt utredningen härledas till de svårigheter som polisberedningen hade haft att rätt kunna bedöma arbetskraftsbehoven för varje kronofogdedistrikt eftersom behovsredovisningen från de olika myndigheter som före förstatligandet utförde de exekutiva uppgifterna uppvisade stora brister. Framför allt hade expansiva kronofogdedistrikt som missgynnats från start fortfarande inte den fasta personalstyrka som fordrades för att åstadkomma önskvärd effektivitet i verksamheten. Å andra sidan fanns det kronofogdemyndigheter som från början blev relativt sett bättre tillgodosedda och där arbetsvolymen hade stagnerat eller gått tillbaka utan att personal kunnat omorganiseras till mera arbetstyngda distrikt.

Utredningens slutsats var att personalresurserna inom exekutionsväsendet i stort sett svarade mot det totala arbetskraftsbehovet. Fördelningen av resurserna mellan distrikten var dock sådan att dessa inte kunde utnyttjas effektivt. En sammanläggning av vissa kronofogdedistrikt skulle kunna skapa möjligheter till en bättre fördelning av resurserna.

Även andra olägenheter hade konstaterats. De små kronofogdedistrikten uppvisade en bristande elasticitet i organisationen. Det fåtal tjänster som fanns i vissa kronofogdedistrikt visade sig vara så otillräckliga vid sjukdom och annan oplanerad ledighet att verksamheten i viss utsträckning tvingades upphöra helt på vissa väsentliga funktioner i myndigheten.

Utredningen hävdade vidare att de under senare år vidtagna reformerna på det exekutionsrättsliga området bidrog till att de mera svårbedömbara målen blev allt fler. För att garantera säkerhet och snabbhet vid handläggningen gjorde sig därför kraven på en renodling av arbetsuppgifterna alltmer gällande. I de små distrikten saknades förutsättningar för en sådan utveckling eftersom arbetsuppgifterna där inte hade tillräckligt stor omfattning.

Bristande personalresurser bidrog enligt utredningen även till sämre möjligheter att följa givna föreskrifter och anvisningar från centralmyndigheten som i sin föreskriftsgivning måste utgå från att alla kronofogdedistrikt i princip hade en adekvat bemanning i förhållande till sin arbetsvolym. Rekryteringen till kronofogdekarriären var otillfredsställande beroende på att löneläget i de små distrikten hölls på en sådan nivå att det motverkade en nöjaktig rekrytering. Små distrikt ansågs vara mindre lämpliga från utbildningssynpunkt för nyanställd personal i den exekutiva karriären och i kronofogdekarriären på grund av begränsad tillgång till kvalificerade handledare på myndigheten och otillräcklig frekvens av vissa i utbildningshänseende väsentliga typarbetsuppgifter.

Utredningens slutsatser blev att en översyn av kronofogdedistriktsindelningen måste syfta mot väsentligt större enheter för att vinna större effektivitet i verksamheten samt för att skapa bättre möjligheter att rekrytera och disponera personalen. En rationellare organisation skulle enligt utredningen medföra inte obetydliga kostnadsbesparingar.

På grundval av det insamlade utredningsmaterialet föreslog utredningen att en väsentlig vidgning av kronofogdedistrikt skulle ske utifrån i huvudsak följande riktlinjer.

Relevant administrativ och judiciell indelning skulle beaktas. Kronofog-



dedistriktet borde inte bryta länsgräns och helst inte heller kommun- eller fögderigräns. Den mest frekventa och ömsesidigt förekommande kontaktverksamheten vid kronofogdemyndigheterna riktades mot länsstyrelsen, lokala skattemyndigheten och domstolen. Ett väl fungerande samarbete med dessa myndigheter ansåg utredningen vara särskilt ägnat att underlätta och effektivera verksamheten hos kronofogdemyndigheterna.

Utformningen av arbetsorganisationen och dimensionering av personalresurserna skulle resultera i att kronofogdedistriktets behov av vikarier och personal för extra arbetsinsatser i största utsträckning kunde tillgodoses inom distriktet. För att underlätta rekryteringen var det angeläget att skapa så stora enheter att det gav underlag för befordringstjänster.

Allmänhetens möjligheter att komma i kontakt med myndigheten skulle behållas oförändrade genom att fältverksamheten behölls på den ort som till följd av distriktets sammanläggning med annat distrikt upphörde att vara centralort.

Centralort i det nybildade distriktet borde vara residensstaden i länet om inte ort på grund av myndighetens storlek där eller ortens näringspolitiska roll inom området var uppenbart bättre lämpad som centralort.

Med beaktande av de riktlinjer som utredningen dragit upp presenterades ett förslag till ny kronofogdedistriksindelning som mynnade ut i en reduktion av antalet kronofogdedistrikt från 81 till 35. Sammanlagt 19 län föreslogs bilda vardera ett kronofogdedistrikt. I två av länen hade principen med residensstaden som centralort frångåtts, nämligen i Skaraborgs och Västernorrlands län. Centralorter skulle i stället vara Skövde respektive Sundsvall. I Stockholms län föreslogs sju distrikt, i Malmöhus län tre och i resterande län, dvs. Östergötlands, Göteborgs och Bohus samt Älvsborgs län två kronofogdedistrikt.

Den föreslagna distriktsindelningen förutsattes av utredningen ge ökade förutsättningar för

- en ändamålsenlig och ekonomisk administration inom kronofogdedistriktet
- enhetlighet i fråga om organisation, arbetsrutiner och arbetsmetoder
- renodling av arbetet och specialisering av personalen
- tillfredsställande personalförsörjning inom varje distrikt
- tillfredsställande personalrekrytering.

Genomförandet av en ändrad distriktsindelning föreslogs äga rum först sedan tillräckliga erfarenheter hade vunnits av den planerade försöksverksamheten med ADB inom exekutionsväsen det.

Frågan om centralorgan för exekutionsväsendet och om landets indelning i kronofogdedistrikt anmäldes i 1972 års budgetproposition (prop. 1972:1 bil. 14). Ett tiotal remissinstanser hade i sina yttranden förordat ett fristående centralorgan liksom även ett flertal av kronofogdemyndigheterna. De alternativ som därför enligt föredragande departementschefens mening kunde komma ifråga var ett fristående organ och ett inlemmande av centralmyndighetsuppgifterna i riksskatteverket. Departementschefen anförde i denna fråga att för inrättandet av ett fristående centralorgan för exekutionsväsendet talade kronofogdemyndigheternas särpräglade verksamhet, främst blandningen av renodlat judiciella och andra arbetsuppgif-

ter. Det organ som hittills handhaft på centralmyndighet ankommande uppgifter, EON, hade skött dessa uppgifter på ett utmärkt sätt. Centralmyndighetsfunktionerna löpte smidigt och effektivt. Sambandet mellan taxering och uppbörd, å ena sidan, och indrivning å den andra, fordrade emellertid särskilda samordningsåtgärder främst i fråga om samverkan mellan de verkställande myndigheterna men också när det gällde prioritering och planering på central nivå för de olika verksamhetsgrenarna. Skatteindrivningen och indrivningen av andra offentliga medel representerade och skulle under överskådlig framtid representera den övervägande delen av verksamheten hos kronofogdemyndigheterna. Bl. a. från organisatorisk synpunkt var riksskatteverket väl lämpat att ta hand om centralmyndighetsuppgifterna inom exekutionsväsendet. Detta gällde framför allt uppgifter som avsåg de lokala myndigheternas organisation och drift, tillsynsuppgifter, ADB-frågor samt utbildningsfrågor.

Övervägande skäl talade således för att centralmyndighetsuppgifterna skulle läggas på riksskatteverket, vilket även blev det alternativ som föredraganden stannade för. Han förordade att inordnandet i riksskatteverket skulle ske den 1 juli 1973.

Remissinstansernas behandling av förslaget till ny distriktsindelning medförde inte någon särskild kritik av de föreslagna riktlinjerna. Däremot kritiserades det konkreta förslaget av flera länsstyrelser som ansåg att förslaget resulterat i för få distrikt. Föredragande departementschefen anslöt sig i allt väsentligt till utredningens förslag om principerna för en distriktsindelning liksom till utredningens förslag om tidpunkt för genomförandet.

Vid utskottsbehandlingen i riksdagen (CU 1972:7) tillstyrktes förslaget om val av centralorgan. Utskottet fann därvid att önskad samverkan mellan taxerings- och indrivningsmyndigheterna i fråga om informationsutbyte på det lokala planet i viss mån kunde tala för ett samordnat centralorgan även om betydelsen därav inte borde överdrivas. Då det gällde prioritering och planering var också en samordning önskvärd, sett ur skatteuppbördssynpunkt. För en samordning inom riksskatteverket talade vidare bl. a. önskvärheten av samverkan i fråga om ADB samt viss utbildning. Med hänsyn till det anförda ansåg sig utskottet böra tillstyrka Kungl. Maj:ts förslag i denna del.

Det förhållandet att kronofogdemyndigheternas arbete hade en speciell och för allmänna och enskilda fordringar gemensam rättslig reglering borde dock beaktas. Vidare borde noteras att en omläggning av förfarandet med centrala första krav på oguldna skatter ytterligare kunde förskjuta uppgifternas tyngd mot den judiciella sektorn. Detsamma blev förhållandet om i framtiden till exekutionsväsendet överfördes uppgifter i fråga om betalningsförelägganden, konkurser m.m. Den nämnda möjliga utvecklingen, ytterligare tänkbara reformer och länsberedningens arbete kunde leda till ställningstaganden som inte fick bindas av den med hänsyn till då rådande förhållanden valda organisationsformen. Detta talade i sin tur för att centralmyndighetsuppgifterna även inom riksskatteverket borde anförtros en särskild avdelning e. d.

Utskottet instämde vidare i allt väsentligt med vad utredningen och

departementschefen hade anfört om principerna för en ny distriktsindelning. Utskottet såg dock att det av flera orsaker kunde bli nödvändigt att modifiera de föreslagna principerna. Bl. a. kunde det av geografiska skäl visa sig behövt att inrätta flera distrikt än utredningen föreslagit i län med stort yttinnehåll. Inte minst viktigt torde vara att företagare utan alltför tidsödande resor fick möjligheter att vid behov kunna komma i kontakt med chefen för kronofogdemyndigheten. Vidare ansåg utskottet att distriktet borde dimensioneras så att arbetsvolymen inom varje distrikt blev avpassad på ett sådant sätt att den av departementschefen väntade rationaliseringsvinsten ej förlorades. Av utskottet föreslagna jämkningar borde tas i beaktande vid det fortsatta indelningsarbetet.

Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets hemställan (rskr. 1972:70).

### 3.4 1972 års utredning om distriktsindelning, arbets- och personalorganisation m. m. inom exekutionsväsendet (DAP-utredningen)

I anslutning till riksdagsbehandlingen av principförslaget om ny indelning av landet i kronofogdedistrikt (prop. 1972: 1, bil. 14) uppdrog Kungl. Maj:t åt exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON) att, med utgångspunkt från riktlinjerna i det framlagda principförslaget och med beaktande av dels civilutskottets av riksdagen godkända uttalande i frågan (CU 1972:7), dels erfarenheterna av försökverksamheten med ADB inom exekutionsväsendet, utarbeta förslag om

- indelning av landet i kronofogdedistrikt
- arbetsorganisation i kronofogdedistriktet, innefattande bl. a. stationeringsorter utanför kronofogdedistriktets centralorter
- personalorganisation med fördelning av personal på centralort och stationeringsorter
- tidpunkt för genomförandet av en ny distriktsindelning.

Med anledning av att EONs arbetsuppgifter skulle inordnas i riksskatteverket den 1 juli 1973 gick uppdraget över på en särskild utredningsman som i oktober 1973 slutförde uppdraget genom att överlämna ett betänkande till chefen för civildepartementet (Ds C 1973:3).

Riktlinjerna för DAP-utredningens förslag var desamma som föreslagits av UCE-utredningen och godkänts av riksdagen dock med den modifiering som civilutskottets uttalande kunde föranleda. Utskottets önskemål om modifieringar av riktlinjerna hänförde sig i huvudsak till kronofogdemyndigheternas service-roll. Servicefunktionerna förtjänade därför enligt DAP-utredningens mening att bli särskilt belysta. En närmare precisering av serviceinslagen i verksamheten gjordes därför i utredningens betänkande. Det konstaterades att det förelåg ett klart dokumenterat behov för allmänheten att få personlig kontakt med en kronofogde i de fall det var fråga om mera komplicerade rättsfrågor. Frekvensen av sådana situationer bedömdes dock som så låg att det inte var möjligt att låta detta vara organisationspåverkande. I stället kunde detta servicebehov tillgodoses om kronofogdepersonalen bedrev reseverksamhet och träffade dem som

inte kunde komma till centralorten antingen genom besök hos dem eller genom att träffa dem på stationeringskontoren. Utredningen fann att serviceproblemet inte löstes genom att skapa ytterligare administrativa enheter kring kronofogdar med mindre verksamhetsområden.

DAP-utredningen, som efter granskning och analys av UCE-utredningens principer inte fann anledning att modifiera dessa, avgav ett distriktsindelningsförslag som skiljde sig från UCE-utredningens på en punkt. Gävleborgs län föreslogs delat i två kronofogdedistrikt. Förslaget innebar således en reducering från 81 kronofogdedistrikt till 36.

Betänkandet innehöll vidare förslag om stationering av personal utanför kronofogdemyndigheternas centralorter. Det innebar att samtliga f. d. centralorter blev stationeringsorter för den exekutiva verksamheten tillsammans med 54 andra orter som redan var stationeringsorter i rådande organisation. En av de grundläggande principerna för val av lämplig stationeringsort var att avståndet endast i undantagsfall fick överstiga 50 kilometer för den som hade anledning att besöka myndigheten. Verksamheten skulle dessutom inom varje arbetsområde så långt möjligt bedrivas från den ort där huvuddelen av arbetsunderlaget var koncentrerad.

Förslag till arbetsorganisation för såväl kronofogdedistrikt av normaltyp som för kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö avgavs av utredningen. Förslaget för kronofogdedistrikt av normaltyp innebar att vid varje myndighet skulle finnas en administrativ enhet för allmänna administrativa göromål av stödjande karaktär, en centralavdelning med en sektion A för allmänna mål och en sektion E för enskilda mål och löneexekution samt en fältavdelning med en eller flera fältsektioner. Utredningen framhöll att det fanns all anledning att undersöka möjligheterna att från länsstyrelserna till kronofogdemyndigheterna föra över huvuddelen av de personaladministrativa göromålen som inte ansågs lämpade för central handläggning om distriktsindelningsförslaget genomfördes.

Grundläggande för de tre storstadsmyndigheternas organisation skulle enligt utredningen vara att den bringades i principiell överensstämmelse med förslaget till normalorganisation av kronofogdedistrikt och att en enhetlig organisation av de tre distrikten borde eftersträvas. Större organisationsförändringar borde dock avvaktas tills det planerade ADB-stödet infördes.

För beräkning av personalbehovet använde sig utredningen i sitt förslag om personalorganisation för kronofogdemyndigheterna av samma poängberäkningssystem som centralmyndigheten använde för att mäta arbetsbelastningen på myndigheterna. För att i någon mån råda bot på systemets konstaterade brister kompletterades detta med ytterligare faktorer som åsattes särskilda poängtal. Hänsyn togs även till andra dimensioneringsgrundande förhållanden såsom väntade förändringar i arbetsvolym eller befolkningsunderlag, antal stationeringar, gäldenärsklienteletets sammansättning m. m.

Remissbehandlingen av DAP-utredningens förslag resulterade i åtskillig negativ kritik. Flertalet remissinstanser kritiserade förslaget till indelning av landet i kronofogdedistrikt. Det innehöll för få distrikt vilket medförde sämre service för allmänheten och mer resor för kronofogdepersonalen.

Förslaget till ny arbetsorganisation godtogs dock av de flesta remissinstanserna medan däremot flertalet ansåg att personalorganisationen var för knappt tilltagen.

Remisskritiken föranledde föredragande departementschefen att i prop. 1974:19 konstatera att kritiken hade en sådan tyngd att förslagen inte kunde läggas till grund för något ställningstagande från regeringens sida. En översyn av förslaget var i stället nödvändig. Denna borde ske av en parlamentariskt förankrad utredning som snarast skulle tillsättas.

### 3.5 1974 års kronofogdemyndighetsutredning

Det i prop. 1974:19 av föredragande departementschefen väckta förslaget att DAP-utredningens förslag skulle ses över av en utredning med parlamentarisk sammansättning ledde till att en utredning tillsattes den 8 november 1974 för översyn av distriktsindelning, arbets- och personalorganisation m. m. inom exekutionsväsendet. Utredningen antog namnet kronofogdemyndighetsutredningen.

Utredningens uppdrag var att med ledning av de av riksdagen fastställda riktlinjerna för indelning av landet i kronofogdedistrikt klarlägga behovet av exekutiv personal av olika kategorier (kronofogdar, personal för fältverkställighet m. fl.) på olika stationeringsorter så att fullgod service åt allmänheten skulle kunna lämnas till rimliga kostnader för den exekutiva organisationen. Dessutom borde utredningen beakta att kronofogdemyndigheterna kunde få vidgade arbetsuppgifter till följd av de reformer som förbereddes inom Kungl. Maj:ts kansli. Som utgångspunkt för översynen av arbetsorganisationen gällde att ADB skulle komma att införas som hjälpmedel inom exekutionsväsendet.

Utredningens uppdrag fullföljdes med ett betänkande i juni 1977 (SOU 1977:42).

Arbetet i utredningen riktades i första hand in på landets indelning i kronofogdedistrikt och stationeringen av personal i distrikten. Under intryck av remisskritiken av tidigare distriktsindelningsförslag utgick utredningen från att antalet distrikt inte skulle minskas i den omfattning som tidigare hade föreslagits. De krav som de förutsedda nya arbetsuppgifterna ställde på kronofogdemyndigheternas kompetens och behovet av kontinuitet i verksamheten kunde emellertid inte i alla avseenden tillgodoses i de relativt många små kronofogdemyndigheterna som fanns i exekutionsväsendet. Det ansågs därför ofrånkomligt att minska antalet kronofogdedistrikt för att därigenom få till stånd större kronofogdemyndigheter.

När det gällde kronofogdemyndigheternas organisation strävade utredningen efter att så långt som möjligt ansluta till de förslag som fördes fram i DAP-utredningen. Organisationen av kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö sågs samtidigt över av riksskatteverket i samförstånd med utredningen. Denna översyn redovisades sedermera av riksskatteverket direkt till regeringen i en särskild rapport, den s. k. storstadsutredningen, som inte föranledde någon erinran från utredningens sida.

Utredningen föreslog att landet skulle delas in i 65 kronofogdedistrikt

mot gällande 81 distrikt. En bärande princip var att, så långt som det var möjligt med beaktande av de särskilda förhållandena, avveckla de små kronofogdedistrikten med endast en kronofogde. I princip skulle distrikten ge arbetsunderlag för åtminstone två kronofogdar. Långa reseavstånd och sysselsättningspolitiska skäl innebar dock att utredningen fann anledning att modifiera principen i det s.k. allmänna stödområdet och områden med jämförbara förhållanden. Särskilt stöd i verksamheten ansågs vara erforderligt för de kvarvarande distrikten med en kronofogde. Detta stöd föreslogs ankomma på den största kronofogdemyndigheten i länet att ombesörja. Chefen för denna myndighet kunde därigenom på ett naturligt sätt fördela stödinsatserna på tillgänglig personal.

Utredningens principer för arbetsorganisationens uppdelning på centralort och stationeringsorter överensstämde med DAP-utredningens förslag. Ett upprätthållande av principen om ett minsta reseavstånd på 50 kilometer för allmänheten kunde dock medföra att arbetsunderlaget inte räckte för en heltidstjänst på stationeringen. En sådan deltidstjänst borde enligt utredningens uppfattning kunna kombineras på orten med annan deltidstjänst inom skatteförvaltningen, t.ex. deklarationsgranskning. Utredningen föreslog att indragning av stationering fick ske endast när det inte avsevärt försämrade den service som kronofogdemyndigheten kunde lämna genom stationeringen.

Utredningens förslag till ny organisation för kronofogdemyndigheterna i normaldistrikt avvek från DAP-förslaget såtillvida att i stället för att administrativa enheter skulle inrättas på myndigheten föreslog utredningen i stället att de allmänadministrativa uppgifterna normalt borde ankomma på en sekreterare hos chefskronofogden eller vid behov ett sekretariat.

Betänkandet remissbehandlades. Den helt övervägande delen av remissinstanserna tillstyrkte huvudprincipen att distrikten skulle ha så stor arbetsmängd att det gav full sysselsättning åt minst två kronofogdar. Där emot var många remissinstanser, främst ett antal länsstyrelser, fortfarande kritiska till att förslaget innehöll för få distrikt. Förslaget om bibehållande av nuvarande stationeringar tillstyrktes av de flesta remissinstanser. Organisationsförslaget vann allmän anslutning bland dem som hade yttrat sig i frågan. Förslaget om stödåtgärder för distrikten med en kronofogde möttes dock med tveksamhet av flertalet remissinstanser. Flera länsstyrelser ansåg att det ankom på dem att fördela personal inom länen. Bemanningsmodellen i utredningsförslaget godkändes av flertalet remissinstanser.

Föredragande departementschefen ansåg i prop. 1977/78:129 att de fördelar som förslaget förde med sig i vad avsåg förbättrade förutsättningar att möta nya arbetsuppgifter och att bemästra målens ökade komplexitet inte uppvägdde nackdelarna med minskad service och negativa effekter för regional- och sysselsättningspolitiken. Han förklarade sig därför inte beredd att acceptera de föreslagna förändringarna utan förordade att den gällande indelningen skulle bestå. Förslaget om stöd för kronofogdedistrikt med en kronofogde biträdades, dock att länsstyrelsen skulle agera om sådana åtgärder påkallades. Förslaget om kompletterande arbetsuppgifter för innehavare av deltidstjänst på stationering fann departementschefen så

angeläget att det tillstyrktes trots remisskritiken. Även organisationsförslaget tillstyrktes för genomförande den 1 januari 1979 med undantag för kronofogdemyndigheten i Stockholm som på grund av inflyttning i nya lokaler medgavs att genomföra den nya organisationen den 1 juli 1978.

Civilutskottet hade inte något att erinra mot det som anförts i propositionen och hemställde därför om riksdagens godkännande. Riksdagen biföll sedermera utskottets hemställan (CU 1977/78:26, rskr. 253).

### 3.6 1983 års översyn av kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation

I januari 1983 uppdrog verksledningen i riksskatteverket åt en projektgrupp inom verket att i en första etapp göra en översyn av landets indelning i kronofogdedistrikt och därvid även behandla frågan om stationeringar utanför centralorten i distrikten. Vidare skulle förändringseffekterna för personalen beaktas och handlingslinjer dras upp för att lösa uppkommande personalfrågor i anledning av förslaget. Gruppen skulle även utarbeta förslag till besparings- och rationaliseringsåtgärder i enlighet med de direktiv som angavs i punkt 8 i regleringsbrevet för kronofogdemyndigheterna för budgetåret 1982/83. Efter statsmakternas principiella ställningstagande skulle sedan i en andra etapp detaljförslag till förändringarna redovisas och hur de skulle genomföras.

Gruppen utgick i sitt översynsarbete från vissa grundläggande principer. Kronofogdemyndigheterna skulle efter reformen ha kompetens och bemanning för alla de uppgifter som en kronofogdemyndighet hade att utföra, dvs. även tillsyn i konkurs, exekutiva försäljningar av fast egendom m. m., handläggning av svårare indrivningsfall samt medverkan i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Myndigheterna skulle dessutom i allt väsentligt kunna klara sig själva i administrativt hänseende. Organisationen skulle dels vara flexibel, dvs. i huvudsak okänslig för onormala påfrestningar vid arbetstoppar och sjukledigheter för personalen, dels vara självförsörjande på rekryteringspersonal. Myndigheten skulle vidare vara så stor att personalutvecklingen främjades och att befattningshavare på ledningsnivå kunde beredas adekvata arbetsuppgifter med i huvudsak full sysselsättning. Den skulle också upprätthålla en viss servicenivå gentemot allmänheten. Distriktsgränserna skulle i möjligaste mån ansluta till befintliga administrativa och judiciella gränser. För att ge kronofogdemyndigheterna de personella och formella förutsättningarna att lösa sina arbetsuppgifter ansåg gruppen att distrikten därför måste göras större, i flertalet fall så stora som länsdistrikt.

I stationeringsfrågan fann gruppen att personalens geografiska placering måste begränsas till ett färre antal platser med så stor personalstyrka att myndighetsföreträdare alltid var anträffbara. Först då kunde myndigheterna bjuda fullgod service åt allmänheten. Detta innebar att stationeringsområdena blev relativt stora om arbetsunderlaget dessutom skulle ge full sysselsättning åt personalen på lokalkontoren. Den enskilda myndigheten föreslogs själv få ordna sitt serviceutbud, t. ex. genom öppethållande vissa tider på andra orter än centralorten.

För att effektivisera verksamheten i kronofogdemyndigheterna lade gruppen även fram förslag till en ny organisationsmodell för dessa. Förslaget grundade sig på en analys av gällande arbetsuppgifter och deras olika samband med varandra. Även myndigheternas arbetskraftsbehov utreddes. Därvid skedde bemanningsberäkningarna med utgångspunkt i antalet gäldenärer i stället för det i tidigare utredningar använda poängberäkningssystemet. Resultatet av beräkningarna visade att det totala personalbehovet för exekutionsväsendet minskade med omkring 300 årsarbetskrafter.

Gruppens förslag innebar att antalet kronofogdedistrikt minskade från 81 till 33. Inom kronofogdedistriktet skulle verksamheten bedrivas från en centralort och ett eller flera lokalkontor. Antalet sådana kontor föreslogs bli 57 varav 48 utgjordes av kontoren på de indragna kronofogdemyndigheternas centralorter. Nio stationeringar i den tidigare organisationen behölls som lokalkontor resten föreslogs bli indragna.

Förslaget till ny arbetsorganisation för kronofogdemyndigheterna innebar att dessa delades in i en administrativ enhet, en enhet för tillsynen i konkurs, en särskild fältenhet för komplicerade mål och en eller flera fältenheter uppdelade i fältsektioner. Lokalkontoren inordnades i fältenheterna som fältsektioner. Chef för administrativa enheten skulle vara en handläggare medan övriga enheter skulle ledas av vardera en kronofogde. Som chef för fältsektion föreslogs en kvalificerad exekutiv tjänsteman.

Riksskatteverket fann vid sin behandling av gruppens förslag att detta innebar alltför långtgående förändringar. Med bibehållande av kraven på produktivitet och effektivitet ansåg verket att ett större antal distrikt kunde vara inrättade. Även ett något större antal av nuvarande stationeringar borde vara kvar som lokalkontor. På så sätt kunde behovet av god person- och lokalkännedom ytterligare tillgodoses. Beträffande de framlagda organisationsförslagen ansåg verket sig inte böra behandla dem förrän statsmakterna tagit ställning till en framtida distriktsförändring.

Riksskatteverkets förslag till ny indelning av landet i kronofogdedistrikt innebar en minskning av antalet distrikt från 81 till 45 och att lokalkontor skulle inrättas på ytterligare 11 av stationeringsorterna så att antalet lokalkontor blev 68. Riksskatteverkets förslag lämnades till regeringen den 16 juni 1983 och remissbehandlades.

Ett flertal remissinstanser, bl. a. 13 länsstyrelser, instämde i att förändringarna i verksamheten påkallade en distriktsreform så att distriktet anpassades till de nya förutsättningarna. Den ojämna arbetsbelastningen på olika kronofogdemyndigheter upplevdes som ett problem. Åtskilliga remissinstanser framhöll att det var angeläget att efter fyra utredningar slutligt ta ställning till en långsiktig lösning av distriktsindelningen. Ett genomgående drag i remissyttrandena var att de kronofogdemyndigheter som skulle få vidkännas inskränkningar liksom även berörda kommuner i regel var negativa till förslaget medan de som kunde förvänta sig förstärkningar var positiva. Alla länsstyrelser utom sex avstyrkte emellertid förslaget huvudsakligen av regionalpolitiska skäl.



### **3.7.1 Kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskattningssystemen (rapport 1983/84:4)**

På förslag av riksdagens civilutskott påbörjade riksdagens revisorer år 1983 en granskning av exekutionsväsendet, främst kronofogdemyndigheternas användning av sina personalresurser för handläggning av allmänna mål. Granskningen kom även att omfatta myndigheter som var verksamma på skatteområdet eftersom kronofogdemyndigheternas verksamhet var beroende av förfarandet hos och organisationen av dessa myndigheter som utgjorde kronofogdemyndigheternas viktigaste uppdragsgivare. Granskningen var dock inte fullständig eftersom kronofogdemyndigheternas handläggning av de enskilda målen samt ärendena inte omfattades av granskningsuppdraget. En sådan granskning skedde senare och redovisades i en särskild rapport.

Revisorernas granskning ledde fram till ett antal förslag till åtgärder, bl. a. en rad tekniska förbättringar i samband med uppbörd och indrivning av skatt. Beträffande kronofogdemyndigheternas organisationstillhörighet förordade revisorerna ett sammanförande av kronofogdemyndigheterna med de lokala skattemyndigheterna så att de kunde ingå som en del i en regional/lokal skatteadministration. På så sätt skulle det bli möjligt att få en enhetlig ledning för taxering, debitering, uppbörd och indrivning med ett totalansvar vid utnyttjandet av de tillgängliga resurserna. I avvaktan på en principplan för organisationen på beskattningsområdet borde enligt revisorerna en ny distriktsorganisation för kronofogdemyndigheterna inte genomföras.

I förslag till riksdagen (1983/84:24) begärde revisorerna med stöd av sin rapport ett tillkännagivande om bl. a. riktlinjerna för skatte- och indrivningsväsendets framtida organisation. Skatteutskottet (SkU 1984/85:3) avstyrkte emellertid förslaget och yttrade i samband därmed att det inte då var aktuellt att ta ställning till revisorernas förslag att kronofogdemyndigheterna borde inordnas i någon form av regionala skatteverk. I stället borde man avvakta ytterligare underlag från de utredningar som arbetade med dessa frågor. Detsamma gällde frågan om landets indelning i kronofogdedistrikt. Till dess ett ställningstagande förelåg borde den nuvarande distriktsorganisationen i huvudsak bibehållas. Däremot förelåg inget hinder enligt utskottets mening att arbets- och personalorganisationen under tiden successivt anpassades till nya arbetsförutsättningar. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1984/85:32).

### **3.7.2 Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalresurserna (rapport 1985/86:7)**

Riksdagens revisorers granskning av kronofogdemyndigheternas övriga verksamhet behandlade handläggningen av enskilda mål samt ärenden. Den belyste även myndigheternas personalresurser ställda i relation till arbetsvolymen. I rapporten konstaterades att arbetsbördan sedan 1976

ökat med omkring 25 procent vid kronofogdemyndigheterna medan under samma period antalet tjänster ökat med omkring tio procent. Den senare uppgiften bedömdes dock inte vara ett rättvisande uttryck för personalutvecklingen då antalet vakanta tjänster bedömdes vara avsevärt högre än tidigare.

Revisorerna fann att personalresurserna var mycket ojämt fördelade i förhållande till arbetsbördan mätt i såväl antal gäldenärer som arbetspoäng.

Antalet gäldenärer per årsarbetskraft varierade mellan 209 i Uppsala län och 103 i Norrbottens län. Medelvärdet för hela landet var 156. I sju län låg antalet gäldenärer per årsarbetskraft över genomsnittet, nämligen förutom i Uppsala län, i Göteborgs och Bohus, Stockholms, Älvsborgs, Kronobergs, Malmö och Södermanlands län. Även Östergötlands och Hallands län torde höra till de mera arbetstyngda om arbetspoängen i stället användes vid beräkningen. En jämförelse mellan arbetsbelastning och indrivningsresultatet mätt i leveransprocent visade att av kronofogdemyndigheterna i de nio län som hade den största arbetsbelastningen hade kronofogdemyndigheterna i sju län också det lägsta indrivningsresultatet.

Revisorerna underströk därför att det var viktigt att de mest arbetstyngda kronofogdemyndigheterna snarast fick personalförstärkningar både genom omfördelningar och personaltillskott. Det var vidare angeläget att en mera permanent lösning kom till stånd av utformningen av kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation. Styrande för utformningen borde vara kravet på effektivitet och goda samarbetsmöjligheter med skatteförvaltningen. En sådan organisation borde även tillgodose de enskilda medborgarnas krav på en rättvis och enhetlig tillämpning av regelsystemet samt en god service inte minst då fråga var om reglering av skatteskulder. Revisorerna knöt därför an till sitt i den tidigare rapporten framförda förslag att en närmare knytning av kronofogdemyndigheterna till den nya regionala/lokala skatteförvaltningen borde prövas för att tillgodose dessa krav.

Slutlig ställning till förslagen i rapporten kommer att tas efter remisstidens utgång under hösten 1986.

## 4 Förändringar inom kronofogdemyndigheternas arbetsområde och problem i nuvarande organisation

### 4.1 Förändringar sedan kronofogdemyndigheternas tillkomst år 1965

Av min tidigare redogörelse framgår att distriktsorganisationen för kronofogdemyndigheterna inte har förändrats sedan exekutionsväsendets förstatligande den 1 januari 1965. Kronofogdemyndigheternas arbets- och personalorganisation har dock successivt kunnat anpassas till de nya arbetsförutsättningar som vid varje tid har varit gällande inom myndigheternas verksamhetsområde.

Förändringarna inom verksamhetsområdet har under de senaste 20 åren

varit många. Flera reformer har ställt nya krav på myndigheterna såväl kompetensmässigt som resursmässigt. I några fall har reformerna medfört förstärkning av personalresurserna.

På det exekutionsrättsliga området har nya eller ändrade arbetsuppgifter tillförts kronofogdemyndigheterna genom följande författningar.

Redan under 1960- och 1970-talen genomfördes partiella förändringar i 1877 års utsökningslag bl.a. gencrösare beneficiebestämmelser och en modernisering av löneexekutionen. Den nya utsökningsbalk (UB) som trädde i kraft den 1 januari 1982 medförde ytterligare en rad förändringar i kronofogdemyndigheternas verksamhet och arbetsrutiner. Genom UB övertog kronofogdemyndigheterna uppgiften att exekutivt försälja fast egendom, luftfartyg och skepp m.m. från överexekutor vid länsstyrelserna. Arbetsuppgiften som i princip tillkom varje kronofogdemyndighet ställde stora krav på juridiskt kunnande även utanför det exekutionsrättsliga området. Möjligheterna till själv rättelse vidgades för kronofogdemyndigheterna samtidigt som antalet besvärinstanser minskade genom att överexekutor avskaffades. Tvångsmedel infördes för kronofogdemyndigheterna i form av vitesföreläggande, beslut om hämtning och framställning hos domstol om häktning för att förmå gäldenärer och andra att lämna upplysningar av ekonomisk natur. Den utredningsverksamhet som kronofogdemyndigheterna bedrev för att nå resultat inriktades mera på registerkontroller och gäldenärskontakter. Genom uttalanden i lagutskottet tillsammans med de nya reglerna i UB och utsökningsförordningen fick kronofogdemyndigheterna stor frihet att själva bedöma hur handläggningen skulle ske för att ge bästa resultat.

I och med att utsökningslagen upphävdes slopades också det exekutionsrättsliga ansvar som hade legat på utmätningsmannen (kronofogden). Ett modernt myndighetsbegrepp infördes med det exekutiva ansvaret fördelat enligt en beslutsordning med olika beslutsnivåer i kronofogdemyndigheterna.

Genom ändring i jordabalken vidgades år 1972 möjligheterna att utmäta pantbrev och del därav. Med den nya panträttskonstruktionen blev det möjligt för borgenärerna att i större utsträckning än tidigare få betalt för sina fordringar ur gäldenärens fasta egendom. Samtidigt ökade kravet på kronofogdemyndigheterna att utföra de ofta mycket resurskrävande utredningar som erfordrades för att klarlägga om den fasta egendomen representerade något utmätningsbart värde för borgenärerna.

Två författningar som tog sikte på kronofogdemyndigheternas exekutiva befogenheter men som hade sitt ursprung i skatteprocessen var bevis-säkringslagen (1975:1027) för skatte- och avgiftsprocessen och lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter. Framställningar om handräckning enligt bevis-säkringslagen blev aldrig någon resurskrävande uppgift för kronofogdemyndigheterna. Anledningen till detta torde få tillskrivas det förhållandet att lagens blotta existens i de flesta fall var tillräcklig för att revisionsstjänstemännen skulle få tillgång till det erforderliga revisionsmaterialet.

Betalningssäkringslagen fick däremot stor betydelse i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Verkställigheten som förutsattes ske skynd-

samt ställde redan från första början stora krav på kronofogdemyndigheternas flexibilitet. Det kunde i vissa fall vara fråga om personalmässigt mycket resurskrävande insatser med kort varsel. Den speciella handlingsberedskap som detta slag av verkställighet krävde skulle visa sig svår att tillgodose.

Två lagar på kreditavtalslagstiftningens område bidrog till att minska målvolymer hos kronofogdemyndigheterna. Den lag som visade sig vara mest verksam i detta avseende var konsumentkreditlagen (1977:981). Genom en hänvisning till utsökningsbalkens beneficieregler undantogs en stor del av det avbetalningsgods som tidigare på ansökan av säljaren hade kunnat tas tillbaka med hjälp av kronofogdemyndighet vid bristande betalning. I de fall konsumentkreditlagen inte var tillämplig på upprättade kreditavtal tillämpades i stället lagen (1978:599) om avbetalningsköp mellan näringsidkare m. fl. Lagarna som trädde i kraft den 1 juli 1979 medförde att det totala antalet återtagningsmål i landet minskade från ca 27000 år 1979 till ca 8700 år 1985.

I lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt fick kronofogdemyndigheterna en uppgift som inte syftade till att i första hand realisera ett rättsanspråk. Myndighetens insats i dessa mål var en ensidig handling till arbetstagarnas skydd. Handläggningen hade mycket gemensamt med de överväganden som gjordes inom löneexekutionen och målen kom därför att handläggas på löneexekutionsenheten. Målens antal är ringa.

Ett flertal ändringar har skett på skatte- och avgiftslagstiftningens område. Många har påverkat kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter och arbetsvolymen såsom lagen (1962:381) om allmän försäkring, som trädde i kraft den 1 januari 1963 men som först några år senare medförde att myndigheternas balanser ökade, och förordningen (1968:430) om mervärdeskatt som trädde ikraft den 1 januari 1969. Båda författningarna ledde till att betydande belopp skulle komma att restföras varje år vid kronofogdemyndigheterna. Uppbörderna av de preliminära arbetsgivaravgifterna ändrades den 1 januari 1985. Som en följd av detta minskade restföringen av dessa avgifter. Restföringarna av de två medelsslagen uppgår hittills till betydande belopp. Vid 1985 års utgång var arbetsgivaravgifter restförda till ett belopp av omkring 2900 milj. kr. och mervärdeskatt med omkring 3000 milj. kr.

Genom införandet av lagen (1976:206) om felparkeringsavgift påverkades arbetsvolymerna främst i storstadslänen. Kronofogdemyndigheterna fick i uppgift att driva in en mängd restförda avgifter med förhållandevis små belopp. I samband med lagens ikraftträdande den 1 april 1977 förstärktes kronofogdemyndigheterna i storstadsområdena med 21 tjänster.

Andra reformer fick motsatt verkan på myndigheternas målvolymer. En sådan reform genomfördes våren 1983. För att bl.a. förhindra oriktig restföring började länsstyrelsernas uppbördsavdelningar utfärda betalningspåminnelser om obetalda preliminära, kvarstående eller tillkommande skatter. Påminneförfarandet beräknades minska antalet restförda mål med ca 80000 årligen. Statistik visar att antalet allmänna mål

minskade med närmare 420000 under åren 1983–1985 eller med drygt 27%. En stor del av denna minskning får dock tillskrivas effekterna av att datorstöd infördes för exekutionsväsendet under samma tid.

Nya regler om preskription av skatter, tullar och avgifter infördes den 1 juli 1982. Preskriptionstiden fastställdes i princip till fem år från utgången av det kalenderår då fordringen förföll till betalning. Tiden kunde under vissa förutsättningar förlängas av länsrätten på ansökan av kronofogdemyndigheten. Förlängningen var maximalt tio år efter utgången av den ordinarie preskriptionstiden. Bestämmelserna innebar endast obetydligt merarbete för kronofogdemyndigheterna.

Lagen (1985:146) om avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, som trädde i kraft den 1 september 1985, medförde en effektivisering av kronofogdemyndigheternas indrivningsarbete. Lagen innebar en utvidgning av statens rätt att vid återbetalning av skatter och avgifter kvitta olika slag av fordringar som staten hade på den återbetalningsberättigade. Avräkningsbestämmelserna tillämpades i sin nya lydelse första gången på den överskjutande skatt som betalades ut enligt 1985 års taxering. Ett visst merarbete av engångskaraktär krävdes för att aktualisera och göra gäldenärerna medvetna om gamla skattekrav som kunde bli föremål för avräkning. Besluten enligt avräkningslagen fattades av kronofogdemyndigheten och överklagades till hovrätt och Högsta Domstolen.

Reformer på konkursrättens område förde med sig nya och betydelsefulla arbetsuppgifter för kronofogdemyndigheterna. Lagen (1970:741) om statlig lönegaranti vid konkurs lade i mindre konkurser en utredande uppgift på kronofogdemyndigheterna. Myndigheterna skulle skyndsamt pröva om betalning enligt garantin skulle få utgå för lönefordran i konkurs. Regelmässigt måste arbetsgivaren och arbetstagaren höras om anspråken. Uppgiften kom således att kräva betydande utredningsinsatser för varje löneborgenär. På de flesta kronofogdemyndigheter anförtrordes dessa utredningsuppgifter åt en kvalificerad exekutiv tjänsteman. I komplicerade fall som krävde juridisk kompetens handlades ärendet av kronofogdepersonal. Lönegarantiutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 1986:9) att uppgiften skall flyttas över på konkursförvaltarna som enligt nu gällande regler gör samma prövning i ordinära konkurser.

Med tillämpning från den 1 januari 1980 ändrades konkurslagen i flera avseenden. Syftet med reformen var bl.a. att åstadkomma en ordning för förvaltning och tillsyn i konkurs som var effektivare och samtidigt bättre anpassad till nutida samhällsförhållanden än tidigare. Förvaltningen skulle handhas av specialister, i första hand advokater. Tillsynen över förvaltningen skulle åvila kronofogdemyndighet. Genom en särskild förordning (1979:755) bestämdes vilka kronofogdemyndigheter som skulle vara tillsynsmyndighet i konkurs. I princip en myndighet per län utsågs för ändamålet. Tillsynsmyndigheten skulle övervaka att förvaltningen bedrevs på ett ändamålsenligt sätt och därvid bl.a. se till att avvecklingen inte onödigt fördröjdes, att konkurskostnaderna hölls nere så långt detta var möjligt och att återvinningstalan fördes när detta var befogat. Tillsynsmyndigheten skulle dessutom kontrollera att förvaltaren skötte konkursboets redovisning och räkenskaper på ett korrekt och tillförlitligt sätt. Tillsyns-

myndigheten fick ingen beslutsfunktion men skulle yttra sig i ett flertal frågor bl. a. om förvaltarval och om användning av tvångsmedel mot i konkursen inblandade personer. Olika handlingar skulle lämnas in av konkursförvaltaren till tillsynsmyndigheten under konkursens gång.

Kronofogdeorganisationen tillfördes 20 tjänster för tillsynen av konkurserna. Därutöver inrättades ekonomtjänster vid kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. För närvarande arbetar ett 40-tal ekonomer i exekutionsväsendet.

En ny lag om näringsförbud trädde i kraft den 1 juli 1986 och ersatte bestämmelserna i konkurslagen om samma ämne. Den nya lagstiftningen innebar att näringsförbud kunde drabba personer i fler situationer än tidigare, bl. a. om någon i avsevärd omfattning hade underlåtit att i rätt tid betala sina skatter. Det ankom på kronofogdemyndigheten att anmäla sådana fall till åklagarmyndigheten för prövning av frågan om talan om näringsförbud skulle anhängiggöras vid domstol. Liksom tidigare ankom det på tillsynsmyndigheten att övervaka efterlevnaden av förbud.

Även i andra sammanhang hade kronofogdemyndigheterna ålagts anmälningsskyldighet. Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker skulle kronofogdemyndigheterna underrätta länsstyrelsen när den som hade tillstånd att servera alkoholdrycker brast i sina åligganden att erlägga skatter eller sociala avgifter. Enligt upphandlingsförordningen (1973:600) skulle leverantörer till staten i princip inte anlitas så länge som de inte betalade skatter och avgifter i föreskriven tid och ordning. På förfrågan från den upphandlande myndigheten skulle kronofogdemyndigheterna lämna uppgifter om restförda belopp och hur eventuella avbetalningsuppgörelser sköttes.

En reform som fick avgörande betydelse för kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter och arbetsvolymen var det slutliga införandet av datorstöd för exekutionsväsendet. Ända sedan slutet av 1960-talet hade försöksverksamhet pågått med ett sådant stöd. Slutlig ställning togs i riksdagen i juni 1982 (prop. 1981/82:100 bil. 18, CU 40, rskr. 406). Beslutet grundade sig på de förslag som utredningen om redovisningssystemet för exekutionsväsendet (REX) hade lagt fram i sitt betänkande Datorstöd för exekutionsväsendet (Ds Kn 1981:5-7). Våren 1984 hade REX införts vid samtliga kronofogdemyndigheter.

REX ändrade arbetsrutinerna både för den exekutiva personalen och för kontorspersonalen. Många manuella rutiner i handläggningen av de allmänna målen ändrades eller föll bort helt. Detta gällde uppdebitering av nya allmänna mål, kortregisterhantering, utsändande av första kravavi, bokföring och redovisning, begäran om handräckning mellan kronofogdemyndigheter i allmänna mål, avkortning, kvittning och utmätning av överskjutande skatt, bevakning av införslar och betalningsuppgörelser samt sammanställningar av månadsräkningar. Även för fältsektionerna förenklades arbetet genom att tidsödande sorteringsarbeten föll bort, information om gäldenärerna blev mer lättillgänglig och bättre förutsättningar skapades för samordning av enskilda och allmänna mål vid verkställighet. I en rapport den 25 november 1975 från riksskatteverket beräknades REX kunna frigöra omkring 375 årsarbetskrafter varav 100 avsåg exekutiv per-

sonal och resten kontorspersonal. Ytterligare 80 årsarbetskrafter för kontorspersonal kan enligt riksskatteverket frigöras om de enskilda målen registreras och behandlas i REX. Detta beräknas kunna ske i full utsträckning under 1987.

Under senare år har särskilda resurser tillförts vissa kronofogdemyndigheter för utredningar av större och svårare indrivningsfall. I prop. 1982/83:100 bilaga 9 förordades att särskilt angivna kronofogdemyndigheter skulle tilldelas medel för att möjliggöra bildandet av slagkraftiga grupper med ekonomisk och exekutiv kompetens för effektivare indrivningsinsatser mot gäldenärer med stora restförda belopp. Syftet med förstärkningarna var att myndigheterna skulle anlita funktionärer med ekonomisk kompetens. Förstärkningarna permanentades följande år på förslag av föredragande departementschefen (prop. 1983/84:100 bilaga 9). Någon ytterligare utbyggnad skedde dock inte i avvaktan på en eventuell omorganisation av exekutionsväsendet.

## 4.2 Problem i nuvarande organisation

Kronofogdemyndigheterna har under de senaste budgetåren tilldelats medel som har beräknats enligt det s.k. huvudförslaget. En viss andel av det belopp varmed anslaget reducerats har varje år sedan budgetåret 1984/85 ställts till riksskatteverkets förfogande för fördelning till de mest resurssvaga kronofogdemyndigheterna. Trots detta har de årliga besparingskraven lett till att kronofogdemyndigheter med knappa personalresurser har stora problem att klara verksamheten medan myndigheter med relativt låg arbetsbelastning i förhållande till sina personalresurser inte har berörts i någon större omfattning. Förstärkingar av kronofogdemyndigheternas organisation för att komma till rätta med det allt svårare indrivningsarbetet har likaledes fått vänta i avvaktan på att en slutlig ställning tas till de organisatoriska frågorna för exekutionsväsendet (prop. 1983/84:100 bil. 9 s. 41). Det har vidare från olika synpunkter bedömts lämpligt att avvakta pågående utredningar om skatteförvaltningens nya organisation innan exekutionsväsendets framtida organisation fastställdes. Även skatteindrivningsutredningens arbete kunde komma att belysa frågan om landets indelning i kronofogdedistrikt (prop. 1985/86:100 bil. 9 s. 34).

De särskilda medel som under ett antal år har ställts till riksskatteverkets förfogande har således inte förmått att helt åstadkomma den önskvärda omfördelningen av befintliga resurser mellan kronofogdemyndigheterna. Det är svårt att öka effektiviteten i nuvarande organisation så länge som myndigheternas sinsemellan ojämna resursfördelning består. Detta förhållande har upprepade gånger framhållits av riksskatteverket i yttrande över länsstyrelsernas anslagsframställningar för kronofogdemyndigheterna.

Riksskatteverket har vidare i sin missivskrivelse till regeringen i samband med överlämnandet i juni 1983 av översynsrapporten över kronofogdemyndigheternas arbetsorganisation ytterligare utvecklat sin syn på problemen i nuvarande organisation.

Förslaget i rapporten skall ses mot bakgrunden av de förändringar av arbetsförutsättningar och arbetsförhållanden som skett under senare år.

Svårighetsgraden i indrivningsarbetet har ökat under de senaste tio åren. Galdenärstrukturen har förändrats. Förhållandevis få galdenärer svarar för den övervägande delen av det allmännas fordringar. Den ökade satsning mot ekonomiskt stora och kvalificerade galdenärer som därför krävs ställer i sin tur krav på ny och ökad kompetens i indrivningsarbetet.

Delningen av länen i flera kronofogdedistrikt har i olika sammanhang påkallat särskilda lösningar i fråga om specialistfunktioner. Många kronofogdedistrikt är alltför små för att kunna ge underlag för vissa arbetsuppgifter. Detta var anledningen till att tillsynsfunktionen i konkurs år 1980 lades ut på sammanlagt 25 kronofogdemyndigheter, dvs. i huvudsak på en kronofogdemyndighet per län. Resurser har vidare tilldelats länen för fastighetsförsäljning och arbetet med svårare indrivningsfall. Dessa resurser har inte alltid kunnat utnyttjas på ett tillfredsställande sätt.

De små distrikten saknar reella förutsättningar att själva fullt ut svara för den egna ekonomi- och personaladministrationen. De är sårbara vid semester, sjukdom och utbildningsverksamhet samt saknar egen tillgång till vikarier och rekryteringspersonal. Detta kan i sämsta fall leda till att vissa funktioner temporärt upphör att fungera. Förutsättningarna för personalutveckling saknas eftersom befordringsmöjligheter i rimlig omfattning inte finns. De anställda kan inte heller beredas möjlighet till personlig utveckling genom arbetsbyte och kunskapstillväxten hämmas genom det ringa erfarenhetsutbyte som verksamheten ger.

Riksdagens revisorer konstaterar andra problem vid granskningen av kronofogdemyndigheternas verksamhet. De efterlyser ett samlat totalansvar för taxering, debitering, uppbörd och indrivning som garanterar att beslut om skatter och avgifter slutligt kan verkställas. Detta, som skulle ge god effektivitet i indrivningsarbetet, tillgodoses bäst om kronofogdemyndigheterna knytes närmare till den regionala/lokala skatteförvaltningen. Den dokumenterade resursbristen ger oacceptabelt långa handläggningstider för de enskilda målen. Revisorerna saknar också möjligheten att ur kronofogdemyndigheternas redovisning av förvaltningsanslaget läsa ut kostnader och intäkter för den avgiftsbelagda delen av kronofogdemyndigheternas verksamhet.

Jag har erfarit att mindre kronofogdemyndigheter med ett begränsat målantantal inte alltid når upp till den kompetens som erfordras vid indrivning mot företag. Den nuvarande distriktsindelningen försvårar vidare en effektiv och samlad indrivning mot galdenärsföretag och sådana närstående till företaget som är restförda i andra distrikt inom samma län. Färre distrikt förbättrar dessutom förutsättningarna för samverkan mellan exekutionsväsendet och skatteförvaltningen.

Jag delar den uppfattningen som har redovisats från olika håll att exekutionsväsendets nuvarande organisation vållar problem av skilda slag. För egen del ser jag det som angeläget att komma till rätta med det hinder som nuvarande organisation utgör för ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Det måste skapas bättre möjligheter att kunna styra resurserna dit där de bäst behövs men även kunna flytta arbetsuppgifter dit där resurserna finns. Jag tänker i detta sammanhang speciellt på de särskilda grupper som har skapats i en del län med uppgift att arbeta med svårare



indrivningsfall. Förutsättningar måste skapas för att grupper av detta slag skall kunna arbeta mer effektivt.

Ytterligare ett problem rör lednings- och styrfunktionerna inom exekutionsväsendet. Som centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet har riksskatteverket begränsad befogenhet att styra och leda verksamheten inom exekutionsväsendet. För riksskatteverkets del innebär detta att den del av beskattningsförfarandet som avser indrivning av skatt och som kronofogdemyndigheterna ombesörjer inte kan innefattas i det ledningsansvar som verket har tilldelats i samband med omorganisationen av skatteförvaltningen. Riksskatteverkets nya roll i skatteförvaltningen har medfört att det blivit erforderligt att mera ingående analysera kronofogdemyndigheternas arbetsuppgifter för att belysa vilka uppgifter som är hänförliga till rent exekutiv verksamhet och vilka som innefattar ställningstaganden som normalt görs av borgenären/ uppdragsgivaren. Skatteindrivningsutredningen är för närvarande sysselsatt med denna fråga.

Jag övergår nu till att redogöra för mina överväganden och förslag.

## 5 Föredragandens överväganden och förslag

### 5.1 Utgångspunkter

#### 5.1.1 Inledning

Landet är för närvarande indelat i 81 kronofogdedistrikt. I varje distrikt finns en kronofogdemyndighet med en chefskronofogde eller i Stockholm, Göteborg och Malmö en kronodirektör som chef. Verksamheten bedrivs från en centralort i distriktet samt i vissa distrikt även från andra orter där personal är stationerad. Antalet sådana stationeringsorter är omkring 80. Myndighetens administration finns samlad på centralorten.

Riksskatteverket är centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet. Riksskatteverket svarar bl. a. för utbildning av kronofogdemyndigheternas personal, tillsätter vissa tjänster och utövar viss tillsyn över exekutionsväsendet. Verket utfärdar även råd och anvisningar för att främja en riktig och enhetlig exekutionsverksamhet. Centralmyndighetsuppgifterna handläggs på en särskild avdelning (avdelning E) inom verket.

Regionalt är kronofogdemyndigheterna i vissa avseenden underställda länsstyrelsen. Länsstyrelsen svarar för budget, medelstillelning, löneutbetalningar och utgör stöd för kronofogdemyndigheterna i personaladministrativa frågor samt utövar genom sin skatteavdelnings uppborgsenhet tillsyn över indrivning och redovisning av skatter och avgifter i länet. Länsstyrelsen skall vidare enligt medelsförvaltningskungörelsen årligen inventera kronofogdemyndigheternas förvaltning av de allmänna medlen.

Exekutionsväsendet sysselsätter i dag omkring 2800 årsarbetskrafter.

Kronofogdemyndigheternas organisation har sedan år 1970 utretts ett flertal gånger. Jag har i det föregående lämnat en utförlig redogörelse för tidigare utredningar (se avsnitt 3). De förslag som har lagts fram har inte lett till någon ändring, utan distriktsorganisationen har varit oförändrad

sedan exekutionsväsendet förstalligades år 1965. Sedan dess har, som jag tidigare redovisat, en rad åtgärder vidtagits som haft stor betydelse för verksamheten inom exekutionsväsendet.

Till att börja med har exekutionsväsendet tillförts en rad nya viktiga arbetsuppgifter. Det gäller bl. a. tillämpning av regler om tillsyn i konkurs, lönegaranti i konkurs, näringsförbud, betalningssäkring, bevissäkring, preskriptionstidsförlängning av skattefordringar samt avräkning.

En del av de nya arbetsuppgifterna gäller som synes skatteområdet. På detta område har även många andra ändringar vidtagits som påverkat kronofogdemyndigheternas verksamhet. Nya skatter och avgifter har införts som medfört en betydande ökning av såväl antalet mål som det totala restförda skatte- och avgiftsbeloppet. Arbetsvolymen har ökat också genom åtgärder på andra förvaltningsområden. Som exempel kan nämnas införandet av systemet med felparkeringsavgifter.

Även reglerna för den exekutiva verksamheten och arbetsmetoderna har genomgått stora ändringar. Utsökningsbalken trädde i kraft den 1 januari 1982 och medförde en rad förändringar i kronofogdemyndigheternas verksamhet och arbetsrutiner. Vidare bör framhållas att kronofogdemyndigheternas verksamhet sedan mitten av 1970-talet successivt datoriserats genom inrättandet av ett särskilt ADB-system omfattande bl. a. utsökningsregistret.

Av det anförda framgår att kronofogdemyndigheternas verksamhet genomgripande ändrats i flera olika avseenden under den senaste tjuoårsperioden. Nya komplicerade arbetsuppgifter har tillkommit, arbetsvolymen har ökat kraftigt och arbetsmetoderna har förändrats bl. a. så att man vid eftersökning av tillgångar inte längre uteslutande förlitar sig till bostadsförrättningar utan i allt högre grad använder sig av registerspaning o. d. Allt detta ställer krav på ökade utbildningsinsatser, en högre grad av specialisering och en flexibel och effektiv organisation. Som nyss har antytts har samtidigt i fråga om skatter och avgifter antalet beröringspunkter mellan kronofogdemyndigheternas och skattemyndigheternas verksamhet ökat betydligt och ställt allt högre krav på samarbete och på samordning av insatserna.

För att tillgodose de angivna kraven har vissa åtgärder vidtagits i form av bl. a. utbildning, inrättande av specialistfunktioner och omfördelning av resurser mellan olika distrikt. Dessa åtgärder har emellertid visat sig otillräckliga för att man på ett bra sätt skall kunna samordna indrivningsverksamheten med beskattningsverksamheten och för att man skall kunna effektivisera indrivningsverksamheten och utjämna skillnaderna i arbetsbelastning mellan olika distrikt. Jag berör i det följande närmare de problem som finns i den nuvarande organisationen.

### 5.1.2 Problemen

Tidigare utredningsarbete visar tydligt att det finns två huvudproblem med exekutionsväsendets organisation.

Det ena problemet – som bara gäller indrivningen av skatter och avgifter, s. k. allmänna mål – har sin grund i att man inte organisatoriskt

beaktat det funktionella samband som finns i beskattningsskedjan taxering, debitering, uppbörd och indrivning. Den omständigheten att många myndigheter med olika geografiska verksamhetsområden är inblandade i beskattningsskedjan skapar stora samordningsproblem. Kontakterna på fältet mellan beskattningsmyndigheter och kronofogdemyndigheter försvåras och det blir svårt att få genomslag för en enhetlig prioritering. Problemet förstärks av att det för närvarande saknas effektiva styrmöjligheter från central nivå nedåt på såväl skatte- som indrivningsområdet. Genom beslutet om en sammanhållen skatteförvaltning har emellertid fr.o.m. den 1 januari 1987 riksskatteverket fått i uppdrag att leda verksamheten i skatteförvaltningen. Länsskattemyndigheterna har fått motsvarande uppgift i länen. Därmed har styrproblemen avhjälpats inom skatteförvaltningen. Såvitt avser indrivningsverksamheten kvarstår problemen.

Indrivning av skatter och avgifter är en del av kronofogdemyndigheternas verksamhet. Riksskatteverkets centralmyndighetsfunktion utformades i samband med att frågan om centralorgan för exekutionsväsendet löstes i början av 1970-talet. Det ansågs då lämpligt att markera den speciella ställning som kronofogdemyndigheterna har genom att de ensam tilldelats de rent exekutiva arbetsuppgifterna. Denna markering skedde genom att endast de administrativa frågorna överläts till riksskatteverket.

Riksskatteverket har för närvarande begränsade befogenheter att utfärda föreskrifter för den exekutiva verksamheten. För den del av indrivningsverksamheten i de allmänna målen som inte innefattar exekutiva åtgärder är det oklart om riksskatteverket har någon direktivrätt. Däremot torde verket ha rätt att ge direktiv i organisatoriska och administrativa frågor. Avsaknaden av klara och effektiva styrfunktioner över exekutionsväsendets samlade verksamhet medför att riksskatteverket inte kan ansvara för att inriktningen av indrivningsverksamheten sker utifrån en för hela förvaltningen gemensam och samordnad målsättning. Detta är enligt min mening allvarliga brister i ledningsstrukturen.

Det andra problemet gäller generellt för både allmänna och enskilda mål. Det har sin grund i att många av de nuvarande kronofogdemyndigheterna är för små. Till att börja med ger detta personaladministrativa problem. Myndigheterna blir sårbara genom att de inte själva har erforderliga vikarier vid sjukdom och oplanerade ledigheter vilket kan leda till inskränkningar i verksamheten. Befordringsmöjligheter i rimlig omfattning saknas och personalens egen kunskapsutveckling hämmas genom det ringa erfarenhetsutbyte som verksamheten ger. På chefsnivå är det svårigheter att tillsätta tjänster i de små distrikten eftersom kvalificerade sökande ofta saknas. Chefstjänsterna blir vanligen genomgångstjänster i kronofogdekarriären. Detta gör att byte på chefsposten sker med relativt korta tidsintervaller, vilket gör det svårt att tillgodose krav på kontinuitet och utveckling.

Vidare ställer de alltmer komplicerade indrivningsfallen ökade krav på kronofogdemyndigheternas kompetens. Ekonomiskt utbildad personal behövs många gånger för att få tillräcklig slagkraft i myndigheternas indrivningsverksamhet. Rätt utnyttjad är sådana kvalificerade tjänstemän ett verksamt medel i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Möjligheterna att tillföra de små kronofogdemyndigheterna sådan personal saknas i

regel på grund av att arbetsunderlaget är för litet. Den personal med ekonomisk utbildning som finns vid de största myndigheterna har inte utnyttjats av de små kronofogdemyndigheterna i önskvärd omfattning. Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det inte har varit möjligt att tillföra alla myndigheter kompletta specialistfunktioner.

Det bör vidare framhållas att den nuvarande splittringen av de administrativa funktionerna mellan centralmyndigheten, länsstyrelserna och myndigheternas chefer i hög grad komplicerar det administrativa arbetet vid kronofogdemyndigheterna. Det är för närvarande inte möjligt att decentralisera dessa uppgifter eftersom vissa kronofogdemyndigheter är alltför små för att det skall vara rationellt för dem att sköta sin egen administration.

En annan negativ effekt av de nuvarande små kronofogdedistriktet är att organisationen saknar flexibilitet. Det går inte att på ett enkelt sätt fördela om resurserna mellan myndigheterna med hänsyn till ändrade förhållanden som påverkar arbetsbelastningen.

### 5.1.3 Kraven på en ny organisation

Av det anförda har framgått att det nu är nödvändigt att ändra organisationen inom exekutionsväsendet. Tre huvudkrav bör ställas på en ny framtida organisation.

De funktionella samband som finns mellan taxering, debitering och uppbörd å ena sidan och indrivning å andra sidan ställer krav på samarbete på olika myndighetsnivåer. Det är därför viktigt att en ny organisation för kronofogdemyndigheterna anpassas till skatteförvaltningen så att samarbetet mellan beskattningsmyndigheter och indrivningsmyndigheter kan ske på ett enkelt och smidigt sätt. Det är framför allt på regional nivå som en förändring måste komma till stånd för att underlätta samarbetet och uppnå likformighet mellan länen. Det första kravet för en ny organisation bör således vara att eftersträva en *myndighetsstruktur på regional nivå som är anpassad till skatteförvaltningen*. Bara med en sådan struktur föreligger förutsättningar för att ett effektivt samarbete skall kunna utvecklas mellan beskattningsfunktionerna och indrivningsfunktionerna.

För det andra måste man öka möjligheterna för riksskatteverket att leda och styra indrivningsverksamheten effektivt. Det övergripande ansvar för och den ledning av skatteförvaltningen i landet som fr. o. m. den 1 januari 1987 åvilar riksskatteverket måste således enligt min mening även innefatta det sista ledet i beskattningsskedjan, nämligen indrivningsverksamheten. Den likformighet som därmed kan uppnås med skatteförvaltningen har sina klara fördelar från lednings- och styrsynpunkt. Ett andra krav som jag vill ställa upp för en omorganisation är således att den skall leda till att riksskatteverket får *samma ledningsfunktion gentemot exekutionsväsendet som verket har gentemot skatteförvaltningen*.

För det tredje måste *problemen med de små kronofogdemyndigheterna* lösas. Myndigheterna bör vara så stora att de beskrivna nackdelarna med små distrikt i huvudsak försvinner.

#### 5.1.4 Olika lösningar

För att tillgodose de uppställda kraven kan man tänka sig flera lösningar. En lösning är att *infoga kronofogdemyndigheterna i skatteförvaltningen*. Samarbetsfrågorna skulle därmed inte kräva särskild uppmärksamhet och riksskatteverkets lednings- och styrfunktion över skatteförvaltningen i övrigt skulle därmed direkt bli tillämplig även på verksamheten i exekutionsväsendet. Problemen med de små myndigheterna skulle då också i princip vara lösta.

Lösningen måste dock enligt mitt förmenande prövas och bedömas även utifrån andra utgångspunkter än de rent fiskala. Lösningen berör principiella och grundläggande frågor om exekutionsväsendets uppgifter och ställning i vårt rättssystem. Kronofogdemyndigheterna är exekutiva myndigheter som har till huvuduppgift att förverkliga rättsanspråk som har fastställts i domar och förvaltningsbeslut. Kronofogdemyndigheterna skall därvid med tillämpning av bl. a. utsköningsbalkens bestämmelser opartiskt avgöra olika tvistiga frågor mellan en sökande och en gäldenär. Regelsystemet utgår från att alla sökande skall behandlas lika vid utsköning vare sig det är en enskild person eller staten som är sökande. Vid sidan av dessa judiciella uppgifter skall kronofogdemyndigheterna i indrivningsarbetet med skatter och avgifter dessutom i betydande omfattning ta till vara statens intressen som borgenär.

Om kronofogdemyndigheterna infogas i skatteförvaltningen innebär det att utmätning och annan exekutiv verkställighet i enskilda mål skall ombesörjas av en skattemyndighet. Det kan emellertid tänkas att ett sådant införlivande skulle kunna rubba allmänhetens tilltro till exekutionsväsendets opartiskhet. Skattemyndigheternas huvuduppgift är ju att ta till vara statens fiskala intressen. Jag är därför tveksam till en sådan lösning. Man bör i vart fall först noga pröva om kravet att regionalt anpassa myndighetsstrukturen för exekutionsväsendet till skatteförvaltningen kan tillgodoses på annat sätt.

En lösning kan då vara att *dela verkställigheten* mellan skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna så att skattemyndigheterna verkställer allmänna mål och kronofogdemyndigheterna enskilda mål. Ett delat exekutionsväsende skulle emellertid kräva dubbla organisationer under olika centralmyndigheter med olika huvudmän, som var för sig skulle leda och styra sin del av exekutionsväsendet. En sådan lösning skulle sannolikt medföra ett betydande dubbelarbete och därmed bli kostsam och jag vill därför inte förorda en sådan lösning.

Ytterligare en lösning är att *skilja ut arbetet med de s.k. borgenärsfunktionerna* – dvs. de funktioner som alla borgenärer disponerar över t.ex. avbetalning, uppskov o.d. – och föra över detta till skatteförvaltningen. De exekutiva arbetsuppgifterna dvs. utmätning, införsel o.d. skulle då behållas hos kronofogdemyndigheterna. Mönstret för en sådan verksamhetsmodell med en renodlat exekutiv myndighet finns i Finland. Enligt min mening kan det vara en fördel ur fiskal synvinkel att på ett sådant sätt organisatoriskt samordna indrivningsverksamheten med verksamheten vid skattemyndigheterna. Det blir på det sättet lättare att t.ex. samordna uppbörden med indrivningen.

Den finska modellen kan emellertid även få motsatt effekt och således medföra ett försämrat ekonomiskt resultat för det allmänna. Jag tänker då i första hand på att borgenärsfrågorna skulle få drivas utan det betydelsefulla stöd som kronofogdemyndigheten i dag har av att kunna använda hotet om omedelbara exekutiva åtgärder. Vidare skulle borgenärsfunktionerna få hanteras utan tillgång till den information som för närvarande tas fram genom den exekutiva verksamheten. Det finns en påtaglig risk för att en uppdelning av borgenärsfunktionerna och de verkställande uppgifterna på olika myndigheter snarare skulle medföra att indrivningen totalt sett blir omständigare och dyrare än för närvarande.

Vid bedömningen av den nu aktuella lösningen bör vidare vägas in att arbetet med att gå över till en sådan organisationsform blir betydande. Det blir fråga om ett omfattande författnings- och organisationsarbete, betydande ändringar i skatteförvaltningens och exekutionsväsendets ADB-system och stora utbildningsinsatser samtidigt som många tjänstemän måste byta arbetsplats.

Det anförda leder fram till att inte heller en verksamhetsmodell enligt finskt mönster bör förordas.

Av tänkbara lösningar återstår då för mig att pröva om de uppställda kraven kan tillgodoses om *nuvarande verksamhetsform behålls*, dvs. med verkställighet av såväl allmänna som enskilda mål samt vissa borgenärsfunktioner samlade hos kronofogdemyndigheterna.

En första förutsättning för att en sådan ordning skall fungera är som tidigare nämnts att organisationen av kronofogdemyndigheterna bättre anpassas till den regionala organisationen för skatteförvaltningen. Det krävs enligt min mening i så fall att man helt ansluter sig till den modell som gäller för den regionala skatteförvaltningen och således inrättar en kronofogdemyndighet i varje län. Bara härigenom kan man uppnå de nödvändiga samordnings- och samarbetseffekterna i förhållande till skatteförvaltningen. För detta krävs dessutom att man skapar en gemensam ledning av kronofogdemyndigheterna och skatteförvaltningen. Detta kan åstadkommas genom att riksskatteverket ges ledningsuppdraget även i fråga om exekutionsväsendet. Enligt min mening talar det mesta för att man bör stanna för en omorganisation enligt nu angivna riktlinjer och således inte ta det längre gående steget och inordna kronofogdemyndigheterna i länskattemyndigheterna. Mina förslag i det följade är utformade i enlighet härmed.

## 5.2 Principförslag

### 5.2.1 Kronofogdemyndigheter

**Mitt förslag:** Nuvarande organisation ändras så att en kronofogdemyndighet bildas i varje län.

Omorganisationen genomförs den 1 juli 1988.

**Skälen för mitt förslag:** Av min tidigare redogörelse beträffande problem, krav, lösningar m.m. framgår huvudskälen för mitt förslag. Jag vill här

tillägga följande. Tidigare utredningar och den hittillsvarande utvecklingen visar tydligt att nuvarande kronofogdemyndighetsorganisation motverkar ett rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser inom exekutionsväsendet och försvårar en utveckling och utvidgning av dess arbetsuppgifter. I en organisation med stora enheter kan personalresurserna genom omfördelning efter behov utnyttjas bättre än i en organisation av nuvarande slag. Det är vidare en avsevärd fördel om endast en myndighet företräder de exekutiva intressena i länet särskilt i kontakterna med övriga länsorgan och med centrala myndigheter och verk. Inte minst viktigt är att en effektiv samverkan mellan kronofogdemyndigheterna och skattemyndigheterna främjas på regional nivå. Från centralmyndighetssynpunkt innebär färre distrikt en fördel vid administrationen av myndigheterna. Länsvisa kronofogdemyndigheter med samma arbetsorganisation och likartade arbetsrutiner förenklar utarbetandet av föreskrifter. Information och kontakter med myndighetscheferna underlättas.

För myndighetens eget vidkommande innebär större enheter många fördelar från ledningssynpunkt. Den personal med specialkompetens som finns behöver inte som nu arbeta åt flera kronofogdemyndigheter och besluta i deras namn. Kompetensen kan i stället effektivt utnyttjas inom länet i en kronofogdemyndighet. Förslaget innebär i denna del en enklare administration. Det ger också goda möjligheter att lösa de nuvarande organisatoriska svårigheterna att skapa enheter som på ett verksamt sätt kan medverka i kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Inom personal- och ekonomiadministrationen skapar länsmyndigheter förutsättningar för att myndigheterna själva skall kunna sköta den egna administrationen. Detta för med sig en rationellare medelshantering. Resultatansvaret kan förenas med ett direkt budget- och medelsförvaltningsansvar under centralmyndigheten. På personalsidan ges bättre möjligheter till utbildning eftersom underlaget för egna aktiviteter blir större. Personalutvecklingen och personalrekrytering underlättas genom att bättre förutsättningar för arbetsbyte och cirkulationstjänstgöring skapas. Personalför-sörjningen kan i större omfattning ske internt.

Jag har tidigare utvecklat min syn på behovet och nyttan av personal med specialkompetens. Jag vill tillägga att inrättandet av länsmyndigheter ger arbetsunderlag för personal med olika specialkompetens och även ger möjlighet att renodla vissa arbetsuppgifter. På så sätt kan problemet med dubbla roller reduceras eller helt undvikas. Det ökar förtroendet för kronofogdemyndigheternas arbete.

Bildandet av kronofogdemyndigheter som får hela län som sitt verksamhetsområde ger också möjligheter att pröva nya lösningar beträffande borgenärsfunktionerna inom ramen för det utredningsarbete som bedrivs i skatteindrivningsutredningen. Möjlighet torde också finnas att förverkliga den av lönegarantiutredningen diskuterade men, i avsaknad av egen ekonomiadministration på kronofogdemyndigheterna, avvisade tanken att utbetalningarna enligt lönegarantin skall knytas till exekutionsväsendet. Vidare ges förutsättningar för att länsmyndigheterna skall kunna ta över den del av personal- och ekonomiadministrationen som nu sköts av länsstyrelserna och som skall skötas av läns-skattemyndigheterna fr.o.m. den 1

januari 1987. Ett länsindelad exekutionsväsende torde även i framtiden vara en attraktiv organisation att tillföra nya arbetsuppgifter. Förslaget bör även kunna öka möjligheterna till omfördelning av arbetsuppgifter mellan de olika nivåerna i organisationen.

Förslaget innebär att 24 kronofogdemyndigheter bildas, en i varje län. Anpassningen till den judiciella och administrativa indelningen i landet behöver därmed inte brytas. Det ter sig naturligt att kronofogdemyndighetens ledning och administration lokaliseras till samma ort som övriga länsorgan. Skäl som talar för detta är bl. a. behovet av samverkan med länsstatemyndigheten. Det bör dock ankomma på den organisationskommitté som bör tillkallas att närmare överväga om det i något län finns skäl att frångå denna huvudprincip.

Det förtjänar att påpekas att verksamheten inom exekutionsväsendet i dag är förlagd till myndigheter på lokal nivå. Avsikten med mitt förslag är inte att ändra på denna arbetsfördelning eller att dra in den exekutiva verksamhet som i dag bedrivs på olika orter i landet. Den skall fortsättningsvis bedrivas i huvudsak med samma personal som tidigare och på samma orter men med beaktande av att personalresurserna skall användas där de bäst behövs samt att servicen gentemot allmänheten skall upprätthållas i den omfattning som behovet påkallar och till rimliga kostnader för statsverket. Utanför den administrativa centralorten är det meningen att verksamheten skall bedrivas från vad som lämpligen kan benämnas kronokontor. Om verksamhetens omfattning så kräver kan det bli aktuellt att stationera en eller flera kronofogdar på kronokontor. Genom att hela länet utgör kronofogdemyndighetens arbetsområde kan lokalisering och bemanning av kronokontoren bestämmas utifrån de krav och prioriteringar som verksamheten ger upphov till. Lokaliseringen får inte låsas till vissa orter på samma sätt som i nuvarande organisation utan skall kunna hanteras friare med beaktande av de regionala intressen som kan vara gällande från tid till annan.

Jag återkommer i ett senare avsnitt till frågor som rör kronofogdemyndigheternas internadministration m. m.

Enligt mitt förslag skall omorganisationen genomföras den 1 juli 1988. Det i tiden framskjutna genomförandet bör ge den organisationskommitté som jag anser bör tillkallas erforderligt utrymme att utföra sitt arbete.

### 5.2.2 Ledningen av verksamheten

**Mitt förslag:** Riksskatteverket skall leda verksamheten i exekutionsväsendet.

**Skälen för mitt förslag:** Kronofogdemyndigheternas verksamhet avser att författningsevenligt förverkliga rättsanspråk i enskilda och allmänna mål. Verkställigheten skall vara snabb, säker och effektiv samt syfta till att ge borgenären den betalning som gäldenärens betalningsförmåga och tillgångssituation ger möjlighet till. I ett vidare perspektiv skall ett effektivt



fungerande exekutionsväsende upprätthålla en betalningsmoral i samhället som gör att kreditmarknad och skattesystem fungerar.

Ett grundläggande krav på kronofogdemyndigheterna är att deras verksamhet skall präglas av objektivitet, enhetlighet och konsekvens. Detta krav gäller oavsett om staten eller enskilda borgenärer står som sökande. En organisationsreform måste syfta till att bereda borgenärerna så goda förutsättningar som möjligt att få sina anspråk prövade i enlighet med de intentioner som bär upp vår exekutionsrättsliga lagstiftning. Detta är nödvändigt om man skall kunna upprätthålla allmänhetens förtroende för rättssäkerheten och effektiviteten i den exekutiva verksamheten.

Ett bristande förtroende för den exekutiva verksamheten påverkar också allmänhetens förtroende för ett fungerande skattesystem. Den verksamhet som bedrivs i exekutionsväsendet med indrivning av skatter och avgifter kräver förutsebarhet, enhetlighet och konsekvens i myndigheternas handlande. Annars finns det risk för att denna verksamhet uppfattas som principlös, orättvis och inkonsekvent. Jag tänker här på frågor som prioriteringsavgöranden, vilka riktlinjer myndigheten tillämpar beträffande avbetalningsmedgivanden, val av arbetsmetod och liknande.

För att effektivisera verksamheten i nämnda hänseenden krävs ledning och tillsyn från centralt håll av annat slag än som i dag kan utövas av riksskatteverket som centralmyndighet för administration av exekutionsväsendet eller av länskattemyndigheten i sin tillsynsfunktion över kronofogdemyndigheterna. Styrfunktionerna måste vara enkla och tydliga samt ansvarsbilden klar. Förutsättningarna för detta är att det finns en central myndighet som har det fulla ansvaret för ledning, styrning och samordning. Riksskatteverket är den enda centrala myndighet som kan komma i fråga och bör alltså tilldelas uppdraget. Riksskatteverket skall i denna nya roll ange mål för verksamheten samt ange riktlinjer, policies, ramar etc. för att nå dessa mål. Givetvis är riksskatteverket i dessa avseenden bunden av statsmakternas ställningstaganden såsom de har kommit till uttryck i författningar eller på annat sätt. Jag tänker bl. a. på vad som i samband med införandet av utsökningsbalken och senare uttalats om inriktningen och prioriteringen i verksamheten. Uppdraget i denna del innebär därför i huvudsak ett förtydligande av redan givna riktlinjer. I uppdraget ingår vidare att ansvara för en ändamålsenlig utformning av organisation, arbetsformer och rutiner. Planering, samordning, utveckling och uppföljning är andra uppgifter som ankommer på riksskatteverket. Vidare skall i verkets uppgifter ingå bl. a. att genom verkställighetsföreskrifter, allmänna råd eller på annat sätt verka för en enhetlig tillämpning av materiella bestämmelser.

Genom att riksskatteverket får i uppdrag att leda verksamheten både i skatteförvaltningen och i exekutionsväsendet kan ledning och styrning av verksamheten med att driva in skatter och avgifter ske utifrån en för hela skatteförvaltningen gemensam och samordnad målsättning.

I länet ankommer det på kronofogdemyndigheten att bedriva verksamheten med utgångspunkt i de riktlinjer och ramar som riksskatteverket lagt fast.

I detta avsnitt tar jag upp en del frågor som jag inte tidigare har berört men som är av intresse för att belysa vissa konsekvenser m.m. av den nu aktuella omorganisationen.

### 5.3.1 Lekmannamedverkan

Regeringen beslutar om ledningsfunktionerna i de centrala statliga myndigheter som lyder under regeringen. I myndigheternas instruktioner anger regeringen bl. a. om myndigheten skall ha en styrelse, hur styrelsen skall utses och vilka frågor som styrelsen skall avgöra. Detsamma gäller i princip statliga myndigheter på regional nivå som antingen direkt eller via ett centralt ämbetsverk lyder under regeringen.

Frågan om lekmannainflytande över kronofogdemyndigheternas verksamhet har inte berörts i någon av de tidigare utredningarna inom exekutionsväsendet. Anledningen till detta torde vara främst att tidigare utredningsförslag inte innehållit ett renodlat länsmyndighetsförslag. Frågan om ökat medborgerligt inflytande genom lekmän har emellertid under senare tid behandlats vid såväl omorganisationen av polisväsendet (prop. 1983/84:89, JuU 16, rskr. 182) som skatteförvaltningsreformen (prop. 1985/86:55, BoU 11, rskr. 82). De skäl som där anförts för lekmannainflytande i verksamheterna har samma aktualitet i den nu föreslagna omorganisationen.

Kronofogdemyndigheternas verksamhet har hittills haft i huvudsak en operativ karaktär som har utövats i förhållandevis små enheter. Behovet av lekmannainflytande har där inte varit lika uttalat. En lämplig organisatorisk form för inflytandet hade säkert också varit svår att finna. Även om verksamheten inte ändrar karaktär genom den föreslagna omorganisationen skapas helt andra förutsättningar för att organisatoriskt kunna lösa denna fråga. Med hänsyn till karaktären på den verksamhet som bedrivs på kronofogdemyndigheterna finns det på samma sätt som vid länsskattemyndigheterna starka skäl att förstärka den medborgerliga insynen i verksamheten. Den föreslagna organisationen ger goda förutsättningar för detta om de föreslagna kronofogdemyndigheterna leds av en styrelse där lekmän deltar.

Någon risk att denna lösning skall medföra olägenheter för verksamheten i form av dubbla styrlinjer anser jag inte föreligga med hänsyn till att det övergripande ledningsansvaret ligger hos riksskatteverket. Tvärtom anser jag att det måste vara till fördel för verksamheten om ledningsbesluten blir behandlade i en vidare personkrets med det vidgade synsätt på problemen som detta leder till. Det medborgerliga inflytandet bör således kunna göra sig gällande i viktigare frågor som arbetsformer, anslagsfrågor och andra väsentliga ekonomiska frågor samt frågor om disciplinansvar, avstängning o. dyl. Jag anser det dock inte vara lämpligt att enskilda indrivningsärenden avgörs i styrelsen.

Styrelsens verksamhet bör på så sätt tillgodose allmänhetens berättigade

krav på insyn i verksamheten. Styrelsen skall därför hållas informerad om verksamheten i stort inom länen.

Myndighetens chef bör ingå i styrelsen. I likhet med vad som gäller för riksskatteverket och länsskattemyndigheterna anser jag det vara lämpligt att ledamöterna i kronofogdemyndigheternas styrelser utses av regeringen. Det grundläggande syftet med styrelsen är att skapa ett forum för medborgerligt inflytande över kronofogdemyndigheten och dess ledning. För att underlätta samordningen och samarbetet mellan länsskattemyndigheten och kronofogdemyndigheten anser jag likväl att cheferna för de båda myndigheterna i någon form bör delta i den andra myndighetens styrelsearbete.

### **5.3.2 Administrationen av kronofogdemyndigheterna**

Kronofogdemyndigheterna skall efter omorganisationen självständigt kunna svara för sin egen administration. Tanken på fristående kronofogdemyndigheter bygger på principen om en självständig administration. Detta medför att de administrativa uppgifter som skall fullgöras för kronofogdemyndigheternas räkning av de blivande länsskattemyndigheterna flyttas över till kronofogdemyndigheterna. Förändringen medför att kronofogdemyndigheterna på vissa håll kan behöva förstärkas med administrativ personal samtidigt som länsskattemyndigheternas personalbehov kan komma att minska. Ett samarbete mellan länsskattemyndigheter och kronofogdemyndigheter bör dock kunna ske i vissa administrativa frågor. Hur ett sådant samarbete skall organiseras får prövas län för län.

### **5.3.3 Riksskatteverkets nya roll**

Genom mitt förslag att riksskatteverket skall leda verksamheten i exekutionsväsendet förvandlas verkets roll i förhållande till väsendet. Från att ha svarat för administrationen av exekutionsväsendet övertar riksskatteverket det övergripande ansvaret för hela exekutionsväsendets verksamhet. Verket får därmed ansvaret som en central förvaltningsmyndighet för kronofogdemyndigheterna. De styrlinjer som verket därmed förfogar över ger möjligheter att på ett övergripande och samordnat sätt leda och styra verksamheten i hela skatteförvaltningen däri inbegripet indrivningsverksamheten. Därmed har en eftersträvansvärd förenkling och enhetlighet åstadkommit i verkets externa styrsystem. En motsvarande förenkling och koncentration av styrfunktionerna bör enligt min mening åstadkommas i verkets egen organisation.

### **5.3.4 Övrigt**

I den administrativa styrningen ligger t. ex. frågor om anslagsframställning och tillsättning av tjänster. Mot bakgrund av mitt förslag till ny organisation för kronofogdemyndigheterna finns det anledning att något belysa dessa frågor.

Riksskatteverket samlar enligt nu gällande bestämmelser in underlag

från de olika kronofogdemyndigheterna, sammanställer underlagen och ger in en anslagsframställning för kronofogdemyndigheterna till regeringen. Tidigare samlade länsstyrelserna in underlaget och gjorde egna framställningar som sammanställdes av riksskatteverket innan de gavs in till regeringen. Jag ser ingen anledning att ändra på nu gällande bestämmelser för anslagsframställningen för exekutionsväsendet. Det får även i fortsättningen ankomma på riksskatteverket att avge en anslagsframställning till regeringen för exekutionsväsendet.

Beträffande tjänstetillsättningsfrågorna vill jag bara framhålla att fördelningen av ledningsansvaret på central och regional nivå bör förenas med befogenheter i personaladministrativa frågor. Frågan om den närmare avgränsningen av vilka tjänster som riksskatteverket respektive kronofogdemyndigheterna skall få tillsätta bör bli föremål för närmare överväganden i samband med genomförandet av omorganisationen. Vad som dock för närvarande framstår som uppenbart är att chef för kronofogdemyndighet skall tillsättas av regeringen.

I centralmyndighetsfunktionen ingår även att utöva tillsyn och kontroll över kronofogdemyndigheternas verksamhet. Genom att kronofogdemyndigheterna skall vara fristående från skattemyndigheterna saknas anledning att behålla en tillsynsfunktion hos länskskattemyndigheterna. En annan sak är att det även i framtiden kan finnas behov av en författningsreglering av vissa frågor rörande samarbetet mellan kronofogdemyndigheter och skattemyndigheter. Till denna författningsfråga och de andra författningsändringar som blir aktuella till följd av omorganisationen avser jag att återkomma i annat sammanhang.

### 5.3.5 Genomförandefrågor

Omorganisationen bör enligt mitt förmenande genomföras utan dröjsmål. Riksdagens beslut om en sammanhållen skatteförvaltning föreligger numera och det är av stor vikt att även organisationen av kronofogdemyndigheterna får sin lösning i detta sammanhang. Det saknas anledning att ytterligare avvakta annat utredningsarbete. Jag har tidigare redogjort för mitt ställningstagande beträffande ikraftträdandet av omorganisationen som föreslås ske den 1 juli 1988.

Jag avser att senare föreslå regeringen att en kommitté snarast tillkallas för att lämna förslag till den närmare utformningen av kronofogdemyndigheternas organisation m.m. Kommittén bör även överväga och lämna förslag till de konsekvensändringar i skattemyndigheternas administrativa arbetsuppgifter och organisation som den nu aktuella omorganisationen kan ge anledning till.

### 5.3.6 Kostnadskonsekvenser

De kostnadsmässiga konsekvenserna av mitt förslag gäller framför allt de administrativa funktionerna vid de föreslagna kronofogdemyndigheterna. För närvarande finns administrativa resurser på de flesta kronofogdemyndigheter som enligt förslaget skall vara administrativt centrum för verk-

samheten i länen. Omfattningen av de administrativa arbetsuppgifterna kommer emellertid att öka. Detta torde kräva ett visst tillskott av kontorspersonal på de flesta kronofogdemyndigheter samtidigt som det på några myndigheter även blir nödvändigt att tillföra personal med administrativt kunnande för arbetsuppgifter på handläggarnivå. Mitt förslag innebär vidare att administrativa uppgifter skall flyttas från nuvarande länsadministration till kronofogdemyndigheterna. Detta kan medföra behov av teknisk utrustning vid myndigheterna för de löne- och ekonomiadministrativa rutinerna. I den mån det nuvarande arbetet med kronofogdemyndigheternas administration hos länsadministrationen sysselsätter personer på hel- eller deltid torde dessa personalresurser kunna flyttas mellan myndigheterna. Först under det förberedande arbetet med genomförandet av omorganisationen kan kostnadskonsekvenserna överblickas mera i detalj. Det bör därför vara en uppgift för organisationskommittén att närmare belysa dessa konsekvenser av mitt förslag.

Å andra sidan innebär förslaget möjligheter till ökad effektivitet i in- drivningsarbetet och på sikt torde även rationaliseringsvinster genom viss omfördelning av resurser och arbetsuppgifter inom myndigheterna göra sig gällande. Med hänsyn till detta och att förslaget även innebär förenklingar i samarbete mellan myndigheter på regional nivå bör enligt min mening reformen långsiktigt rymmas inom befintliga kostnadsramar även om den initialt kan få en kostnadshöjande effekt.

## 6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anført hemställer jag att regeringen

*dels* föreslår riksdagen att godkänna vad jag föreslagit i fråga om

1. bildandet av nya länskronofogdemyndigheter den 1 juli 1988
2. riksskatteverkets ledningsuppdrag

*dels* bereder riksdagen tillfälle att ta del av vad jag i övrigt anført om en omorganisation av exekutionsväsendet.

## 7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anført för den åtgärd och det ändamål som föredraganden har hemställt om.

	Sid.
Proposition .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Protokoll vid regerings-sammanträde den 31 oktober 1986 .....	2
1 Inledning .....	2
2 Nuvarande organisation .....	3
2.1 Generell organisation .....	3
2.2 Intern organisation .....	4
2.2.1 Kronofogdemyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö .....	4
2.2.1.1 Kronofogdemyndigheten i Stockholm .....	4
2.2.1.2 Kronofogdemyndigheten i Göteborg .....	5
2.2.1.3 Kronofogdemyndigheten i Malmö .....	6
2.2.2 Övriga kronofogdemyndigheter .....	6
3 Tidigare utredningar .....	7
3.1 1957 års polisutredning .....	7
3.2 1962 års polisberedning .....	8
3.3 1969 års utredning rörande centralorgan inom exekutionsväsen- det (UCE-utredningen) .....	13
3.4 1972 års utredning av distriktsindelning, arbets- och personal- organisation m. m. inom exekutionsväsendet (DAP-utrednin- gen) .....	19
3.5 1974 års kronofogdemyndighetsutredning .....	21
3.6 1983 års översyn av kronofogdemyndigheternas arbetsorgani- sation .....	23
3.7 Riksdagens revisorers rapporter .....	25
3.7.1 Kronofogdemyndigheternas verksamhet och beskatt- ningssystemen .....	25
3.7.2 Kronofogdemyndigheternas utnyttjande av personalre- surserna .....	25
4 Förändringar inom kronofogdemyndigheternas arbetsområde och problem i nuvarande organisation .....	26
4.1 Förändringar sedan kronofogdemyndigheternas tillkomst år 1965 .....	26
4.2 Problem i nuvarande organisation .....	31
5 Föredragandens överväganden och förslag .....	33
5.1 Utgångspunkter .....	33
5.1.1 Inledning .....	33
5.1.2 Problemen .....	34
5.1.3 Kraven på en ny organisation .....	36
5.1.4 Olika lösningar .....	37
5.2 Principförslag .....	38
5.2.1 Kronofogdemyndigheter .....	38
5.2.2 Ledningen av verksamheten .....	40
5.3 Vissa konsekvenser av organisationsförändringen .....	42
5.3.1 Lekmannamedverkan .....	42
5.3.2 Administrationen av kronofogdemyndigheterna .....	43
5.3.3 Riksskatteverkets nya roll .....	43
5.3.4 Övrigt .....	43
5.3.5 Genomförandefrågor .....	44
5.3.6 Kostnadskonsekvenser .....	44
6 Hemställan .....	45
7 Beslut .....	45