



Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* (RiR 2010:3).

Riksrevisionens granskning visar att enhetligheten och likformigheten i myndigheternas verksamhet inte ökat på ett entydigt sätt i de ärendeslag som Riksrevisionen granskat vid de tre myndigheterna. Tvärtom visar granskningen fortsatta variationer mellan olika kontor i hur ärenden handläggs. Enmyndighetsreformerna har däremot skapat bättre förutsättningar för rättslig styrning och fördelning av resurser.

Styrelsen anser att det är viktigt att få klarhet i hur rättstillämpningen har utvecklats efter att omorganisationerna vid de tre myndigheterna genomförts. Sammanslagningar till en enda myndighet förefaller inte ensamt kunna åstadkomma ett mera likformigt och därmed rättssäkert beslutsfattande. Mot denna bakgrund anser styrelsen att regeringen bör återrapporera till riksdagen hur enhetligheten i rättstillämpningen har utvecklats vid Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Riksdagen kan därigenom få en uppfattning om effekterna av de beslutade myndighetsreformerna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor.....	4
Sammanslagningarna.....	5
Försäkringskassan.....	5
Skatteverket	5
Åklagarmyndigheten	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Vad har myndigheterna gjort?	6
Har enhetligheten ökat?	8
Vad vet myndigheterna och regeringen om målluppfyllelsen?	10
Kostnads- och produktivitetsutvecklingen vid myndigheterna	11
Baksidan av sammanslagningar.....	11
Riksrevisionens rekommendationer.....	12
Riksrevisionen rekommenderar berörda myndigheter att	12
Riksrevisionen rekommenderar regeringen att	12
Styrelsens överväganden	13
Återrapportering till riksdagen	13
Styrelsens förslag.....	14

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

Återrapportering till riksdagen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anført om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av i vilken utsträckning en ökad enhetlighet i rättstillämpningen har uppnåtts genom sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.

Stockholm den 5 maj 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Anna Aspegren

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Tommy Waidelich (s), Anne-Marie Pålsson (m), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp) och Helena Höij (kd).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Resultatet av granskningen har redovisats i granskningsrapporten *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* (RiR 2010:3). Rapporten publicerades i mars 2010.

Bakgrund

Sedan 2004 har åtta av tio koncernmyndigheter slagits samman till enmyndigheter, bl.a. för att få en förtydligad struktur med utpekad ledning och klara ansvarskedjor i myndigheterna. Såväl riksdag som regering och myndigheter har motiverat förändringarna med att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för en likformig och rättssäker handläggning liksom en ökad flexibilitet. Ambitioner att sammanslagningarna skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande på myndigheterna genom bl.a. lägre kostnader för administrationen har också funnits.

De myndigheter som har genomgått en sammanslagning bedriver en verksamhet som berör många medborgare och uppbär anslag som utgör en betydande del av statsbudgeten. Det är därför av största vikt för medborgarna och samhällets funktion att verksamheten hos de nya enmyndigheterna fungerar med minst bibehållen och helst högre effektivitet jämfört med tidigare.

Syfte och revisionsfrågor

Huvudsyftet med granskningen är att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet vid myndighetsutövningen.

I samband med reformerna har det även funnits ambitioner för Åklagarmyndigheten och Skatteverket att förbättra resursutnyttjande bl.a. genom att minska administrationen och därför ingår även granskning av kostnadsutvecklingen för administrationen hos dessa myndigheter. När det gäller Åklagarmyndigheten var syftet med ökad enhetlighet vid myndighetsutövningen inte lika tydlig som för Försäkringskassan och Skatteverket.

Följande frågor ställs i granskningen:

- Har enmyndighetsreformerna lett till ökad enhetlighet vid Försäkringskassans, Skatteverkets och Åklagarmyndighetens myndighetsutövning?
- Har regeringen gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att genomföra reformen på ett effektivt sätt?
- Har myndigheterna utnyttjat möjligheterna med den nya organisationen?

Sammanslagningarna

Försäkringskassan

Försäkringskassans organisation har förändrats i två steg. Den formella sammanslagningen genomfördes den 1 januari 2005 då de 21 länsbaserade försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklades och den nya myndigheten, Försäkringskassan, bildades. Länsorganisationen bibehölls, liksom kontorsstruktur och arbetsrutiner. Nästa steg togs under 2008 genom att myndigheten gick från en decentraliserad organisation där nästan alla förmåner behandlades vid samtliga 21 försäkringskassor till att delar av ärendehantering kon koncentrerades till färre kontor och länen avskaffades som organisatoriska enheter.

I regeringens förslag till omorganisation av försäkringskassornas verksamhet påtalades att det fanns behov av att åtgärda brister och oklarheter i ansvarsfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning och en effektiv handläggning av ärenden.¹ Även socialutskottet framhöll att den föreslagna organisationsförändringen var avsedd att åstadkomma en rättssäker tillämpning av socialförsäkringens regler.²

Skatteverket

Skatteverket inrättades den 1 januari 2004 genom att de tio dåvarande skattemyndigheterna och Riksskatteverket avvecklades och att en ny skattemyndighet inrättades. Skatteverket består av huvudkontoret, åtta skattekontor och ett verksamhetsstöd. En central rättsavdelning har inrättats med ansvar för rättsliga frågor.

I förslaget till reformen av skatteförvaltningen angav regeringen bl.a. att det krävdes flexibilitet för att anpassa resurserna till arbetsvolymen för att uppnå en ändamålsenlig och effektiv beskattningsverksamhet med enhetlig rättstillämpning inom hela förvaltningen. För att uppnå största möjliga likformighet i beslutsfattandet fanns det enligt regeringen behov av specialisering, vilken försvärades av de befintliga myndighetsgränserna.³ Även skatteutskottet framhöll att genom att skatteförvaltningen organiserades som en myndighet skapades bättre förutsättningar för att genom centraliserad styrning åstadkomma ett mer likformigt beslutsfattande och en enhetlig rättstillämpning.⁴

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten bildades den 1 januari 2005. Omorganisationen innebar avveckling av den regionala strukturen med sex myndighetschefer under

¹ *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration* (prop. 2003/04:69).

² Bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210.

³ *Det nya Skatteverket* (prop. 2002/03:99).

⁴ Bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

Riksåklagaren och de regionala kanslierna som stod för det löpande administrativa stödet. Kammarstrukturen med geografiskt indelade kammare lämnades i huvudsak oförändrad. Efter förändringen består myndigheten av 39 kammare, varav 32 är allmänna kammare, 4 nationella och 3 internationella. Samtliga kammare är placerade direkt under riksåklagaren. Fyra utvecklingscentrum med ansvar för rättslig utveckling, tillsyn och kontroll inom olika brottsområden bildades också. Efter reformen har åklagarna behörighet att verka över hela landet.

Inför omorganisationen av åklagarverksamheten angav regeringen bl.a. att det fanns betydande skillnader i arbetsmetoder och rättstillämpning som bedömdes vara svåra att åtgärda i den dåvarande organisationsstrukturen. Regeringen gjorde bedömningen att reformens avsedda effektivisering, tillsammans med att tillsynsverksamheten och den rättsliga kontrollen förstärktes, skulle leda till ännu större enhetlighet i åklagarverksamheten.⁵ Justitieutskottet anförde att en organisation med endast en myndighet utgjorde en ändamålsenlig grund för en åklagarverksamhet med fortsatt höga krav på rättssäkerhet och kvalitet i verksamheten liksom att funktionen för systematisk tillsyn och överprövningsverksamhet m.m. skapade goda förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning.⁶

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Vad har myndigheterna gjort?

En central fråga i granskningen är om myndigheterna har utnyttjat möjligheterna med den nya organisationen.

Ökat fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehantering

Granskningen visar att för samtliga myndigheter har reformerna lett till ökat fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser. Styrningen i form av vägledningar och riktlinjer för rättstillämpning och ärendehantering har ökat väsentligt vid de tre myndigheterna. Vid Åklagarmyndigheten och Skatteverket har dessutom särskilda funktioner för rättslig styrning inrättats.

Före sammanslagningarna togs handböcker och riktlinjer fram regionalt inom de tre myndigheterna, vilket gjorde att handläggningen kunde skilja sig åt mellan de regionala myndigheterna. De tre myndigheterna har sedan sammanslagningarna prioriterat arbetet med att ta fram riktlinjer och handböcker till handläggarna och åklagarna.

⁵ En ny åklagarorganisation (prop. 2004/05:26).

⁶ Bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

Svårigheter för handläggarna att ta till sig den ökande mängden styrsignaler

Granskningen visar att även om handläggarna vid myndigheterna i huvudsak är positivt inställda till att det inrättats centrala enheter med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen, har de haft svårt att tillgodogöra sig den ökade mängden av styrsignaler från huvudkontoren. Tidsbrist och svårigheter att hitta relevanta dokument uppges som skäl, något som kan vara en förklaring till att praxis fortfarande skiljer sig åt mellan kontoren. Från huvudkontorens sida har man inte i någon större utsträckning följt upp hur den ökande mängden styrsignaler mottagits och implementerats på handläggarnivå.

Mindre fokus på erfarenhetsutbyten

Riksrevisionens granskning indikerar att huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättstillämpningen har lett till minskade tillfällen till regions- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten. Huvudkontoren har inte heller vidtagit tillräckligt med åtgärder för att tillgodose behovet av erfarenhetsutbyte i den nya organisationen.

Granskningen visar att avskaffandet av länsindelningen lett till mindre kontakter mellan kontoren inom Försäkringskassan. Innan sammanslagningen fanns fler möjligheter till erfarenhetsutbyten mellan de olika kontoren. Inom länen fanns t.ex. upparbetade nätverk för erfarenhetsutbyten som slogs sönder i och med förändringen. I den nuvarande organisationen har vissa lokalkontor valt att ta egna initiativ för att utbyta erfarenheter med andra närliggande lokalkontor.

Granskningen visar också att erfarenhetsutbytet mellan åklagarkamrarna har minskat sedan sammanslagningen. Kamrarna uppfattas efter den regionala indelningens avskaffande som mer självständiga, vilket lett till färre kontakter mellan åklagare vid olika kammare.

De flesta ärendeslag innehåller utrymme för tolkningar, och handläggarna uttrycker ett behov av fortsatt erfarenhetsutbyte för att uppnå en mer enhetlig myndighetsutövning. Riksrevisionen anser att för att skapa enhetliga bedömningar inom olika ärendetyper måste utrymme ges för praxisdiskussioner mellan handläggarna. Huvudkontorens styrning har dock i hög grad förlitat sig på centralt framtagna riktlinjer och handböcker.

Möjligheten att omfördela resurser och ärenden utnyttjas inte fullt ut

Enmyndighetsreformerna har skapat legala förutsättningar för att omfördela resurser och ärenden. Skatteverket och Försäkringskassan har koncentrerat vissa ärendeslag till färre antal kontor i syfte att öka enhetligheten och effektivisera resursanvändningen. Åklagarmyndigheten har inte genomfört någon liknande koncentration, mycket beroende på verksamhetens art med täta kontakter med polis och domstolar.

Granskningen visar att på samma gång som styrningen har centraliserats har de lokala kontoren blivit mer självständiga då avståndet till den högsta

beslutande ledningen har blivit längre. Granskningen visar också att myndigheterna saknar en tydlig överblick över behovet av löpande omfördelning av resurser. Problemet har varit störst på Åklagarmyndigheten, och myndigheten har därför utsett fyra områdesansvariga med ansvar för var sin region. Syftet har varit att få tillbaka överblicken över resursutvecklingen och förbättra styrbarheten och uppföljningen.

Har enhetligheten ökat?

Granskningen indikerar att det för den enskilde medborgaren fortsatt spelar roll var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Omkring fem år efter reformerna kvarstår regionala och kontorsvisa skillnader i centrala delar av myndighetsutövningen. I något fall har variationerna ökat. Sammantaget tyder granskningen på att effekterna på enhetligheten i myndighetsutövningen har varit begränsade.

Enligt Riksrevisionen tyder granskningen på att regeringen och myndigheterna har underskattat svårigheterna med att få till stånd en mer enhetlig myndighetsutövning genom reformerna. Regeringen har inte heller beställt några uppföljningar eller utvärderingar av sammanslagningens effekter för att kunna bedöma om målet med ökad enhetlighet uppfyllts. Myndigheterna mäter inte heller verksamheten på ett sådant sätt att utvecklingen av enhetlighet i rättstillämpningen går att följa över tid.

Förutsättningarna för enhetlighet har ökat

Granskningen visar att de tre myndigheterna har vidtagit vissa åtgärder för att öka enhetligheten. Sedan sammanslagningarna har myndigheterna prioriterat arbetet med att ta fram nationella riktlinjer och handböcker för att stötta handläggarna och åklagarna i handläggningen och därigenom öka enhetligheten. Inrättandet av utvecklingscentrumen på Åklagarmyndigheten var en del i arbetet med att uppnå syftet om förbättrad verksamhet för rättslig utveckling och uppföljning.

Sammanslagningarna har även förbättrat förutsättningarna för att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren eftersom de tidigare myndighetsgränserna utgjorde ett legalt hinder för detta.

Försäkringskassan och Skatteverket har koncentrerat stora delar av verksamheten för att förbättra förutsättningarna för enhetlighet. Genom att färre handläggare vid färre antal kontor arbetar med samma ärendetyp hoppas myndigheterna öka enhetligheten i handläggningen.

Variationer i handläggningstider har minskat i vissa avseenden

Granskningen visar att Försäkringskassan minskat variationerna i handläggningstiderna på ett systematiskt sätt för de flesta ärendeslag sedan sammanslagningen. Minskningen uppträder dock främst 2008, sedan Försäkringskassan koncentrerat ärendehandläggningen till färre antal kontor. Delar av förklaringen till minskningen förefaller därför enligt Riksrevisionen ligga i att det är

färre kontor som handlägger ärenden än tidigare. Detta kan i sin tur innebära att variationerna från tidigare kvarstår, men har flyttats från att förekomma mellan kontoren till att förekomma mellan handläggarna.

För Skatteverket har skillnaderna minskat för vissa ärendeslag där handläggningen koncentrerats till få orter.

Granskningen visar vidare att spridningen mellan kontoren inom Åklagarmyndigheten inte har minskat när det gäller handläggningstiderna för olika ärendeslag.

Skillnader i handläggning indikerar bristande enhetlighet

Granskningen visar att det inte har skett någon systematisk minskning av variationerna när det gäller handläggningens olika steg i de granskade ärendeslagen. Skillnaderna i vilka underlag eller uppgifter som handläggarna begär har i de flesta fall inte minskat nämnvärt.

Granskningen visar vidare att variationerna i andelen ärenden där sjukersättning eller aktivitetsersättning beviljats genom initiativ från Försäkringskassan har minskat. Samtidigt ökar variationerna när det gäller i vilken utsträckning sociala förhållanden utreds och i vilken utsträckning handläggaren har kontakt med den försäkrade under utredningen av sjuk- och aktivitetsersättning. Det finns också skillnader i hur de försäkringsmedicinska rådgivarnas yttranden används och dokumenteras.

Det framgår också av granskningen att det för Skatteverkets del fortfarande skiljer sig åt mellan kontoren i vilken utsträckning som handläggaren väljer att begära in uppgifter från den skattskyldige. När det gäller vilken sorts underlag som handläggaren begär in har skillnaderna minskat något sedan sammanslagningen. Den främsta minskningen av variationer gäller i vilken utsträckning handläggarna använder sig av ett schablonmässigt avdrag för privat körning vid beräkning av rätten till reseavdrag. Riksrevisionen påpekar dock att trots att Skatteverket tagit ställning till att handläggarna inte längre ska använda sig av det schablonmässiga avdraget förekommer det fortfarande vid ett flertal kontor.

För Åklagarväsendet framkommer det i granskningen att andelen beviljade besöksförbud skiljer sig åt mellan kamrarna. Tendensen är snarare att skillnaderna mellan den kammare som beviljat minst respektive störst andel besöksförbud ökat sedan 2004. Variationen mellan kamrarna när det gäller andelen beviljade besöksförbud inom den bestämda tidsfristen på sju dagar består också. Vidare visar granskningen att variationerna i andelen förordnade målsägandebiträden ökat något sedan sammanslagningen. Slutligen framkommer det också i granskningen att handläggarnas och åklagarnas synsätt i viktiga bedömningsfrågor väsentligt skiljer sig åt mellan olika kontor, vilket i förlängningen kan leda till att medborgare inte behandlas lika.

Riksrevisionen pekar på att metoden att granska ett enskilt ärendeslag leder till att det kan vara svårt att uttala sig om enhetligheten i myndigheternas samlade verksamhet. Aktgranskningen av ett enskilt ärendeslag tillsammans med uppföljande intervjuer indikerar dock enligt Riksrevisionen slutsatsen att

enmyndighetsreformerna hittills haft begränsade effekter på enhetligheten i myndigheternas verksamhet. Riksrevisionen framhåller tre möjliga skäl till detta. För det *första* har arbetet med att öka enhetligheten sett liknande ut för myndigheternas övriga verksamhet. För det *andra* har Riksrevisionen valt att granska aspekter av myndighetsutövningen som det bör vara möjligt att åstadkomma en ökad enhetlighet kring. För det *tredje* har varken myndigheterna eller regeringen genomfört någon uppföljning eller utvärdering av om enhetligheten har ökat efter sammanslagningarna. Riksrevisionen anser att det helt enkelt saknas underlag som skulle visa att resultaten i aktgranskningen inte skulle gälla. De granskade ärendeslagen för samtliga tre myndigheter utgör dessutom viktiga delar av myndigheternas verksamhet. Enligt Riksrevisionen är det utifrån ett medborgarperspektiv av yttersta vikt att variationerna inom dessa ärendeslag minskar.

Vad vet myndigheterna och regeringen om måluppfyllelsen?

Bristfällig uppföljning av rättstillämpning och ärendehantering

Ingen av de granskade myndigheterna har ett systematiskt uppföljningssystem som möjliggör en bedömning av om de regionala eller kontorsvisa skillnaderna i myndighetsutövningen har minskat sedan sammanslagningen.

På Åklagarmyndigheten genomförs tillsyn och uppföljningar av verksamheten men inte på ett systematiskt sätt så att man kan använda resultaten för att uttala sig om utvecklingen av variationer i rättstillämpningen och ärendehantering över tid. Detta gäller även för Skatteverket. Försäkringskassan har ett system för systematisk uppföljning av kvaliteten i ärendehantering. Mätningarna syftar främst till att skapa ett underlag för att uttala sig om kvaliteten på nationell nivå. Systemet används också för att mäta skillnader mellan regioner och kontor, men utvärderingar har visat att tillförlitligheten inte är tillräckligt hög för att det ska gå att uttala sig om variationer mellan kontor. Sammantaget anser Riksrevisionen att varken myndigheterna eller regeringen har kunskap om huruvida enhetligheten har ökat eller minskat vid myndighetsutövningen eller om vilka skillnader som är motiverade.

Riksrevisionen pekar på att den nya organisationsstrukturen med färre handläggande enheter kan dölja tidigare variationer inom de nya större enheterna. Detta är möjligt eftersom den statistik som används i de flesta fall följer produktionsenheterna, vilket gör att variationer som tidigare fanns mellan kontor nu kan döljas inom de större enheterna. Både Skatteverket och Försäkringskassan har uttryckt att regionala variationer i handläggningen inte längre är ett problem i och med sammanslagningen och koncentrereringen av ärenden.

Granskningen visar vidare att återrapporteringen i årsredovisningarna har förändrats sedan myndigheterna slagits samman. Detta beror både på att de regionala och länsindelade organisatoriska enheterna inte finns kvar och på att regeringens krav på återrapportering har förändrats.

Riksrevisionen anser dock att det är fortsatt intressant att följa variationer mellan olika organisatoriska enheter. Utan uppföljning av eventuella variat-

ioner riskerar myndigheten att inte få kännedom om huruvida det finns omotiverade variationer i verksamheten eller om syftet med sammanslagningen har uppnåtts. En förutsättning för att kunna svara upp mot kravet i 3 § *myndighetsförordningen* (2007:15) om att verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt är att myndigheterna följer upp variationerna i myndighetens handläggning och beslutsfattande. Sammantaget anser Riksrevisionen att myndigheterna saknar beslutsunderlag för att styra och förändra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå ökad enhetlighet.

Regeringen har inte följt upp effekterna på enhetlighet

Riksrevisionen anser, mot bakgrund av det uttalade syftet med reformerna att öka enhetligheten i myndigheternas verksamhet, att regeringen inte skaffat sig tillräcklig kunskap om reformernas åsyftade effekter på enhetlighet i myndighetsutövningen. Regeringen saknar därmed underlag dels för resultatstyrning av enhetlighet i myndighetsutövningen, dels för att kunna säkerställa sin redovisningsskyldighet gentemot riksdagen.

Kostnads- och produktivitetsutvecklingen vid myndigheterna

För Åklagarmyndigheten fanns det ett uttalat syfte om att myndighetens administrativa kostnader skulle minska i samband med sammanslagningen. En uppskattning av utvecklingen av de administrativa kostnaderna visar att dessa kostnader minskat med ca 2 % mellan 2004 och 2008.

När det gäller Skatteverket har det också funnits en uttalad ambition att de befintliga resurserna ska användas mer effektivt. Riksrevisionen har i granskningen försökt få fram uppgifter om kostnadsutvecklingen av samtliga administrativa kostnader från Skatteverket, men dessa uppgifter har inte funnits tillgängliga. Skatteverket följer inte heller utvecklingen av samtliga overheadkostnader men har i en egen utvärdering visat att kostnaderna för ekonomi- och lönehantering nästan har halverats.

Skatteverkets och Åklagarmyndighetens egna produktivitetmätningar visar på en positiv produktivitetsutveckling över den aktuella tidsperioden. Försäkringskassans egen produktivitetmätning visar att produktiviteten 2008 i huvudsak ligger på samma nivå som under 2004.

Baksidan av sammanslagningar

Riksrevisionen har i granskningen funnit indikatorer på att nya problem har uppstått i samband med sammanslagningarna av Försäkringskassan respektive Skatteverket.

Minskad lokal förankring kan ge mindre effektiv kontroll av deklARATIONER

Granskningen visar att sammanslagningarna har lett till att den lokala förankringen har blivit svagare. Koncentration av olika ärendetyper innebär att

handläggare inte längre hanterar ärenden som är geografiskt kopplade till orten där de arbetar. Detta leder till att handläggarna inte längre har kännedom om de lokala förhållandena där ärendet kommer ifrån. I granskningen framkommer att effekten av koncentrationen på Skatteverket har lett till en försämring av kontrollverksamheten då möjligheterna att anpassa kontrollerna till de problem handläggarna upplever som relevanta eller känner till på orten minskat. I strävan efter en enhetlig kontroll, dvs. att risken att hamna i en kontroll ska vara lika stor för alla medborgare, anser Riksrevisionen att Skatteverket riskerar att i stället få en mindre effektiv kontrollverksamhet.

Nya ”stuprör” att överbrygga

Försäkringskassan och Skatteverket har valt att koncentrera stora delar av verksamheten för att möjliggöra specialisering i handläggningen. Granskningen visar att detta har lett till att handläggarna generellt sett hanterar och har kunskap om färre antal ärendetyper. Samtidigt som koncentrationen bidrar till en ökad specialisering och kunskap bidrar den också till en minskad flexibilitet och sårbarhet i organisationen. Möjligheterna att flytta ärenden mellan olika handläggare minskar, då antalet handläggare som har kunskap om de olika ärendetyperna är färre.

Av granskningen framkommer också att specialiseringen och koncentrationen av ärendehandläggningen inom Försäkringskassan har skapat interna stuprör som försvårat styrningen och gjort verksamheten svår att överblicka. Detta sätt att organisera verksamheten ställer högre krav på tvärssektoriell samordning mellan de olika verksamheterna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar berörda myndigheter att

- utveckla ett instrument för systematisk uppföljning av variationer i myndighetsutövningen (oavsett organisatorisk struktur)
- möjliggöra interna praxisdiskussioner kring rättstillämpningen för att skapa ökad samsyn
- säkerställa det löpande behovet av omfördelning av resurserna inom hela myndigheten för att åstadkomma en jämnare arbetsbelastning.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

- ge myndigheterna i uppdrag att följa upp variationerna i handläggningen samt ställa krav på återrapportering
- utvärdera och följa upp om syftena med sammanslagningarna till enmyndigheter har uppnåtts
- anpassa den löpande resultatstyrningen utifrån den bild som ges av uppföljningarna.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* (RiR 2010:3) ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härill vill styrelsen anföra följande.

Styrelsens utgångspunkt är riksdagens uttalade avsikt då sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan beslutades, nämligen att de organisatoriska förändringarna skulle leda till en enhetlig rättstillämpning. Respektive utskott framhöll vid riksdagsbehandlingen att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för likformig och rättssäker handläggning liksom för ökad flexibilitet. Uttalandena gjordes mot bakgrund av att det förekom regionala eller kontorsvisa skillnader i myndighetsutövningen.

Styrelsen vill understryka att de tre granskade myndigheterna bedriver en verksamhet som rör många medborgare som enskilda individer. Detta innebär att verksamheten vid varje myndighet måste vara likvärdig och rättssäker så långt det är möjligt. En enhetlig rättstillämpning är också viktig för att medborgare ska hysa förtroende för myndigheternas verksamhet. Styrelsen noterar att varken regeringen eller myndigheterna under de fem sex år som gått sedan förändringarna genomfördes, har utfört någon uppföljning av reformerna.

Samtidigt är styrelsen medveten om de svårigheter som kan finnas med att styra stora, komplexa organisationer med verksamhet på olika orter runt om i landet. Detta innebär å andra sidan att det är desto viktigare att myndigheterna har tillförlitliga uppföljningssystem för att följa verksamheten, t.ex. för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna av en organisatorisk förändring. Riksrevisionens granskning visar dock att ingen av de granskade myndigheterna har ett systematiskt uppföljningssystem som möjliggör en sådan bedömning. Mot denna bakgrund lämnar styrelsen följande förslag.

Återrapportering till riksdagen

Granskningen visar att omorganisationerna på flera punkter inneburit att möjligheterna att styra myndigheterna har förbättrats. Exempelvis har antalet vägledningar och riktlinjer för rättstillämpning och ärendehantering ökat väsentligt vid de tre myndigheterna. Det har också inrättats centrala enheter med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen. Det framkommer dock också i granskningen att handläggarna har haft svårt att tillgodogöra sig den ökade mängden styrningssignaler, p.g.a. tidsbrist och svårigheter att hitta relevanta dokument. Det framkommer också att huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättstillämpningen har lett till minskade tillfällen till regions- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten för personalen.

Granskningen indikerar dock samtidigt att trots de förändringar som genomförts har målet om en ökad enhetlighet i rättstillämpningen i myndigheternas verksamhet inte uppnåtts. När det gäller de ärendeslag som Riksrevisionen har granskat spelar det således fortfarande roll var i landet den enskilde bor eller av vem ett ärende avgörs.

Styrelsen anser att det är viktigt att få klarhet i hur rättstillämpningen har utvecklats efter att omorganisationerna vid de tre myndigheterna genomförts. Om en sådan kartläggning visar att utvecklingen är densamma för andra ärendeslag än de som Riksrevisionen undersökt, bör frågan om lämpliga styrformer för myndigheterna övervägas. Sammanslagningar till en enda myndighet förefaller inte ensamt kunna åstadkomma ett mera likformigt och därmed rättssäkert beslutsfattande.

Som konstaterats ovan visar granskningen att de uppföljningssystem som för närvarande finns vid myndigheterna inte kan ge svar på huruvida enhetligheten har ökat. Införandet av sådana uppföljningssystem bör enligt styrelsens uppfattning övervägas så att regeringens resultatredovisning till riksdagen kan förbättras inom respektive myndighetsområde.

Mot denna bakgrund anser styrelsen att regeringen bör återrapporera till riksdagen hur enhetligheten i rättstillämpningen har utvecklats vid Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Riksdagen kan därigenom få en uppfattning om effekterna av de beslutade myndighetsreformerna.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår styrelsen att riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av i vilken utsträckning en ökad enhetlighet i rättstillämpningen har uppnåtts genom sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan.