



Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter

Sammanfattning

I betänkandet behandlas Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter (framst. 2009/10:RRS30). Styrelsen lägger fram framställningen mot bakgrund av Riksrevisionens granskning av enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten, som har redovisats i granskningsrapporten *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* (RiR 2010:3).

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 enligt styrelsen inte ensamt kunna åstadkomma ett mera likformigt och därmed rättssäkert beslutsfattande. Mot denna bakgrund föreslår styrelsen i framställningen att riksdagen tillkännager för regeringen 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.

Konstitutionsutskottet föreslår att riksdagen genom ett tillkännagivande begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning i enlighet med Riksrevisionens styrelses förslag.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Utskottets överväganden	5
Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter	5
Riksrevisionens granskning	5
Styrelsens överväganden	7
Budgetpropositionen för 2011	8
Justitieutskottets yttrande	9
Socialförsäkringsutskottets yttrande	9
Utskottets ställningstagande	10
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11
Framställningen	11
<i>Bilaga 2</i>	
Justitieutskottets yttrande	12
<i>Bilaga 3</i>	
Socialförsäkringsutskottets yttrande	16

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört 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. Därmed bifaller riksdagen framställning 2009/10:RRS30.

Stockholm den 16 december 2010

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Peter Hultqvist (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Hans Ekström (S), Kajsa Lunderquist (M), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD) och Mia Sydow Mölleby (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Den 10 mars 2010 beslutade riksrevisorn Claes Norgren granskningsrapporten *Från många till en – sammanslagningar av myndigheter* (RiR 2010:3) där resultatet av granskningen redovisas.

Riksrevisionens styrelse beslutade om den här behandlade framställningen den 5 maj 2010. Riksrevisionens styrelsens förslag till riksdagsbeslut återges i *bilaga 1*.

Framställningen hänvisades av kammaren till konstitutionsutskottet den 20 maj 2010. Ingen följdmotion har väckts.

Konstitutionsutskottet har berett skatte-, justitie- och socialförsäkringsutskotten tillfälle att yttra sig över framställningen i de delar som berör respektive utskotts beredningsområde. Justitie- och socialförsäkringsutskottens yttranden återges i *bilaga 2–3*.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört 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.

Riksrevisionens granskning

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 för en ökad flexibilitet. Ambitioner att sammanslagningarna skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande på myndigheterna genom bl.a. lägre kostnader för administrationen har också funnits.

Den 1 januari 2005 avvecklades de 21 länsbaserade försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket och den nya myndigheten, Försäkringskassan, bildades (prop. 2003/04:69, bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210). Den 1 januari 2004 avvecklades de tio dåvarande skattemyndigheterna och Riksskatteverket och Skatteverket inrättades (prop. 2002/03:99, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17). Den 1 januari 2005 bildades Åklagarmyndigheten och den regionala strukturen med sex myndighetschefer under Riksåklagaren och de regionala kanslierna som stod för det löpande administrativa stödet avvecklades (prop. 2004/05:26, bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107).

Riksrevisionens iakttagelser

Huvudsyftet med Riksrevisionens granskning var att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet vid myndighetsutövningen. En sammanfattning av granskningen återfinns i styrelsens framställning (framst. 2009/10:RRS30 s. 4–12). Granskningen i sin helhet redovisas i Riksrevisionens granskningsrapport (RiR 2010:3).

Granskningen visar bl.a. att förutsättningarna för enhetlighet har ökat samt att variationer i handläggningstider har minskat hos Försäkringskassan och delvis hos Skatteverket. Riksrevisionens aktgranskning visar dock att det inte har skett någon systematisk minskning av variationerna i de granskade ärendeslagen när det gäller handläggningens olika steg. Dessa skillnader i handläggning indikerar bristande enhetlighet. Enligt Riksrevisionen tyder granskningen på att både regeringen och myndigheterna underskattat svårigheterna med att uppnå enhetligare handläggning och beslutsfattande genom den här typen av reformer.

Riksrevisionens granskning visar därtill att för samtliga myndigheter har reformerna lett till ökad fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser, t.ex. har Åklagarmyndigheten och Skatteverket inrättat särskilda funktioner för rättslig styrning. Samtidigt visar granskningen att handläggarna har svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden styrsignaler och huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättstillämpningen har lett till minskade tillfällen till regions- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten. Vidare framgår av granskningen att myndigheterna sedan sammanslagningarna har fått bättre förutsättningar för att uppnå en jämnare arbetsbelastning över hela myndigheten men att dessa möjligheter inte utnyttjats fullt ut.

Riksrevisionen konstaterar vidare bl.a. att regeringen inte skaffat sig tillräcklig kunskap om reformernas åsyftade effekter på enhetlighet i myndighetsutövningen. Regeringen saknar därmed enligt Riksrevisionen ett underlag dels för resultatstyrning av enhetlighet i myndighetsutövningen, dels för att införa riksdagen i enlighet med 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisa de resultat som uppnåtts. Regeringen borde enligt Riksrevisionen ha säkerställt en sådan uppföljning och återrapportering.

Riksrevisionens slutsatser

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

Riksrevisionen rekommenderar *regeringen* att *dels* ge myndigheterna i uppdrag att följa upp variationerna i handläggningen samt ställa krav på återrapportering, *dels* utvärdera och följa upp om syftena med sammanslagningarna till en myndigheter har uppnåtts, *dels* anpassa den löpande resultatstyrningen utifrån den bild som ges av uppföljningarna.

Styrelsens överväganden

Bakgrund

Styrelsens utgångspunkt för sitt beslut att överlämna slutsatserna från Riksrevisionens granskning i form av en framställning är riksdagens uttalade avsikt då sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan beslutades, nämligen att de organisatoriska förändringarna skulle leda till en enhetlig rättstillämpning. Styrelsen anför därtill bl.a. att respektive utskott vid riksdagsbehandlingen framhöll att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för likformig och rättssäker handläggning liksom för ökad flexibilitet.

Styrelsen understryker vidare att de tre granskade myndigheterna bedriver en verksamhet som rör många medborgare som enskilda individer, vilket innebär att verksamheten vid varje myndighet måste vara likvärdig och rättssäker så långt det är möjligt.

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.

Styrelsens överväganden

Granskningen visar att omorganisationerna på flera punkter inneburit att möjligheterna att styra myndigheterna har förbättrats, t.ex. har dels antalet vägledningar och riktlinjer för rättstillämpning och ärendehantering ökat väsentligt vid de tre myndigheterna, dels centrala enheter med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen inrättats. Det framkommer dock också i granskningen dels att handläggarna har haft svårt att tillgodogöra sig den ökade mängden styrningssignaler, p.g.a. tidsbrist och svårigheter att hitta relevanta dokument, dels 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 enligt vad styrelsen anför inte ensamt kunna åstadkomma ett mera likformigt och därmed rättssäkert beslutsfattande.

Granskningen visar enligt styrelsen även 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 återrapportera till riksdagen hur enhetligheten i rättstillämpningen har utvecklats vid de tre granskade myndigheterna, så att riksdagen därigenom kan få en uppfattning om effekterna av reformerna.

Styrelsens förslag

Styrelsen föreslår 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.

Budgetpropositionen för 2011

Regeringens överväganden och bedömningar med anledning av Riksrevisionens rapport redovisas i budgetpropositionen under de granskade myndigheternas respektive utgiftsområde. Vad gäller Skatteverket framgår av propositionen att regeringen anser att rapporten, i de delar den berör myndigheten, är slutbehandlad (prop. 2010/11:1 utg.omr. 3 s. 12). Vad gäller Åklagarmyndigheten framgår av propositionen att regeringen för närvarande överväger vilka åtgärder som kan vara aktuella med anledning av Riksrevisionens granskning (prop. 2010/11:1 utg.omr. 4 s. 49).

Vad gäller Försäkringskassan framgår av propositionen (prop. 2010/11:1 utg.omr. 10 s. 36–37) bl.a. att regeringen noga har följt utvecklingen av Försäkringskassan sedan myndigheten bildades, bl.a. genom uppdrag till myndigheten samt till Statskontoret att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Regeringens styrning av Försäkringskassan baseras bl.a. på resultaten från dessa uppföljningar. Mot bakgrund av Riksrevisionens rekommendation till regeringen om att ställa krav på återrapportering anges i propositionen att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är av stor betydelse att rapporteringen från myndigheterna ger en rättvisande bild av handläggningen. Avseende Riksrevisionens rekommendation att ge Försäkringskassan i uppdrag att följa upp variationerna i handläggningen anser regeringen att Försäkringskassan har det uppdraget. Myndigheterna är ansvariga för att bedriva sin verksamhet enligt gällande rätt och är också skyldiga att till regeringen rapportera sådant som är av väsentlig betydelse för verksamhetsområdet. Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport

kan det dock finnas skäl att se över behovet av åiterrapporteringskrav. Avseende enhetlighet i handläggningen kan regeringen konstatera att de tidigare stora regionala skillnaderna i sjukfrånvaron har minskats betydligt, vilket enligt regeringens mening tyder på att Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringen blivit allt mer enhetlig. Av propositionen framgår även att regeringen följer utvecklingen av rättsäkerheten i socialförsäkringen noga och att i detta ligger att handläggningen ska vara enhetlig. En rättsäker socialförsäkring kommer alltid vara av allra högsta betydelse för socialförsäkringens administration, vilket också enligt regeringen var anledningen till att Inspektionen för socialförsäkringen bildades med uppgiften att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättsäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet. Slutligen anges i propositionen att mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att Riksrevisionens rapport, i de delar den berör Försäkringskassan, är färdigbehandlad.

Justitieutskottets yttrande

Av yttrandet (yttr. 2010/11:JuU2y, se *bilaga 2*) framgår bl.a. att utskottet mot bakgrund av att det nu har gått snart sex år sedan reformen av Åklagarmyndigheten genomfördes välkomnar att Riksrevisionen nu har följt upp hur denna har fallit ut.

Även om det tar tid att lägga om verksamheten i en myndighet ser justitieutskottet allvarligt på de synpunkter som Riksrevisionen framför om att enmyndighetsreformen inte synes har lett till ökad enhetlighet i rättstillämpningen och att de uppföljningssystem som finns vid Åklagarmyndigheten inte kan ge svar på om enhetligheten ökat. Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2011 redogör för att Riksrevisionen har granskat sammanslagningen av bl.a. Åklagarmyndigheten till en myndighet och att regeringen för närvarande överväger vilka åtgärder som kan vara aktuella med anledning av Riksrevisionens granskningar. Av yttrandet framgår även att det från Justitiedepartementet har inhämtats att regeringen planerar att följa Åklagarmyndighetens fortsatta arbete med att genomföra enmyndighetsreformen genom åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2011.

Justitieutskottet anser, i enlighet med Riksrevisionens styrelses framställan, att regeringen därefter ska åiterrapportera till riksdagen om hur enhetligheten i rättstillämpningen har utvecklats vid Åklagarmyndigheten.

Socialförsäkringsutskottets yttrande

Av yttrandet (yttr. 2010/11:SfU3y, se *bilaga 3*) framgår bl.a. att utskottet noterar att regeringen noga har följt utvecklingen av Försäkringskassan sedan myndigheten bildades, bl.a. i form av uppdrag till Statskontoret och till Försäkringskassan att granska myndighetens förändringsarbete. Utskottet hänvisar i sitt yttrande till rapporten Regionala skillnader i sjukförsäk-

ringens utfall (2010:6) från Inspektionen för socialförsäkringen där myndigheten anför att det ännu inte finns någon uppföljning eller utvärdering om enhetligheten i myndighetsutövning inom Försäkringskassan.

Utskottet konstaterar att enmyndighetsreformen vad gäller Försäkringskassan visar goda resultat på betydande områden; dock behöver stora reformer som denna alltid följas upp och det är viktigt att rapportering av myndigheten ger en rättvisande bild av handläggningen. Med hänsyn härtill tillstyrker utskottet styrelsens förslag om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av i vilken utsträckning ökad enhetlighet i rättstillämpningen har uppnåtts genom inrättandet av Försäkringskassan. Utskottet förutsätter att man i en sådan redovisning också beskriver hur det förändrade förtroendemannainflytandet inom socialförsäkringen påverkat rättstillämpningen.

Utskottets ställningstagande

Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2011 redogjort för sina överväganden och bedömningar med anledning av Riksrevisionens aktuella rapport. Utskottet bedömer att budgetpropositionens redovisning i dessa delar får anses i allt väsentligt vara tillfredsställande. Utskottet vill dock lyfta fram vikten av att regeringen skaffar sig tillräcklig kunskap om enmyndighetreformernas effekter på enhetligheten i rättstillämpningen. Utskottet kan konstatera att Riksrevisionen i sin granskning dragit slutsatsen att regeringen saknat underlag för resultatstyrning av enhetlighet i myndighetsutövningen och för att inför riksdagen i enlighet med budgetlagen redovisa de resultat som uppnåtts. Granskningen indikerar också att trots reformerna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan har målet om en ökad enhetlighet i rättstillämpningen i myndigheternas verksamhet inte uppnåtts. Utskottet noterar därtill att huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättsstillämpningen har lett till minskade tillfällen till regions- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten för personalen. Sammanfattningsvis delar utskottet styrelsens slutsats om att sammanslagningar till en enda myndighet inte förefaller ensamt kunna åstadkomma ett mera likformigt och rättssäkert beslutsfattande.

Mot bakgrund av att såväl riksdag som regering har motiverat reformerna med att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för en likformig och rättssäker handläggning önskar utskottet framhålla betydelsen av att regeringen vidtar lämpliga åtgärder så att enhetlighet i rättstillämpningen kan säkerställas. Införandet av uppföljningssystem som kan visa om enhetligheten har ökat eller inte bör enligt utskottet övervägas.

Konstitutionsutskottet föreslår att riksdagen genom ett tillkännagivande begär att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning i enlighet med Riksrevisionens styrelsens förslag.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Framställningen

Framställning 2009/10:RRS30 Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anför 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.

BILAGA 2

Justitieutskottets yttrande
2010/11:JuU2y

Från många till en – sammanslagningar av
myndigheter

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har den 14 oktober 2010 beslutat att bereda bl.a. justitieutskottet tillfälle att yttra sig över Riksrevisionens styrelses framställning om sammanslagningar av myndigheter, 2009/10:RRS30.

Justitieutskottet yttrar sig över framställningen i de delar som rör Åklagarmyndigheten.

Utskottets överväganden

Framställningen

I framställningen föreslår Riksrevisionens styrelse 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.

Riksrevisionens styrelse anför att 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.

Enligt styrelsen indikerar granskningen 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.

Riksrevisionens styrelse 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.

Vidare anför styrelsen att granskningen visar 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 återrapportera 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.

Utskottets ställningstagande

Enmyndighetsreformen infördes för åklagarväsendets del den 1 januari 2005 (prop. 2004/05:26, bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107). Syftet med reformen var att förstärka den lokala operativa åklagarverksamheten, minska de administrativa kostnaderna för organisationen och att förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning. Det övergripande syftet var att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring. Regeringen uttalade i propositionen att mycket talade för att det genom organisationsförändringen skulle skapas ännu bättre förutsättningar för högre kvalitet och större enhetlighet i den operativa åklagarverksamheten (prop. 2004/05:26 s. 11). Utskottet delade regeringens uppfattning att den föreslagna organisationen skulle skapa goda förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning (bet. 2004/05:JuU11 s. 7).

Det har nu gått snart sex år sedan reformen genomfördes. Utskottet välkomnar därför att Riksrevisionen nu har följt upp hur denna har fallit ut. Även om det tar tid att lägga om verksamheten i en myndighet ser utskottet allvarligt på de synpunkter som Riksrevisionen framför om att enmyndighetsreformen inte synes har lett till ökad enhetlighet i rättstillämpningen och att de uppföljningssystem som finns vid Åklagarmyndigheten inte kan ge svar på om enhetligheten ökat.

Utskottet noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2010 (prop. 2010/11:1, utg.omr. 4, s. 49) redogör för att Riksrevisionen har granskat sammanslagningen av bl.a. Åklagarmyndigheten till en myndighet och att regeringen för närvarande överväger vilka åtgärder som kan vara aktuella med anledning av Riksrevisionens granskningar. Från Justitiedepartementet har inhämtats att regeringen planerar att följa Åklagarmyndighetens fortsatta arbete med att genomföra enmyndighetsreformen genom återrapporteringskrav i regleringsbrevet för 2011.

Justitieutskottet anser, i enlighet med Riksrevisionens styrelses framställan, att regeringen därefter ska återrapportera till Riksdagen om hur enhetligheten i rättstillämpningen har utvecklats vid Åklagarmyndigheten.

Stockholm den 23 november 2010

På justitieutskottets vägnar

Morgan Johansson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Morgan Johansson (S), Johan Linander (C), Krister Hammarbergh (M), Ewa Thalén Finné (M), Kerstin Haglö (S), Christer Adelsbo (S), Helena Bouveng (M), Elin Lundgren (S), Johan Pehrson (FP), Arhe Hamednaca (S), Maria Ferm (MP), Caroline Szyber (KD), Kent Ekeröth (SD), Lena Olsson (V), Carl-Oskar Bohlin (M), Mattias Jonsson (S) och Pia Hallström (M).

BILAGA 3

Socialförsäkringsutskottets yttrande
2010/11:SfU3y

Sammanlagningar av myndigheter

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att bereda skatteutskottet, justitieutskottet och socialförsäkringsutskottet tillfälle att senast den 23 november 2010 avge yttrande över Riksrevisionens styrelses framställning 2009/10:RRS30. Socialförsäkringsutskottet yttrar sig över de delar av framställningen som rör utskottets beredningsområde, dvs. sammanslagningen av Försäkringskassan.

Utskottets överväganden

Styrelsens framställning

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 mer likformigt och därmed rättssäkert beslutsfattande. Mot denna bakgrund anser styrelsen att regeringen bör åiterrapportera 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.

Regeringens synpunkter

Regeringen har i budgetproposition 2010/11:1 (utgiftsområde 10 avsnitt 3.7.5) kommenterat Riksrevisionens granskning. Regeringen anser att revisionens rapport utgör en viktig grund för regeringens fortsatta styrning av Försäkringskassan. Regeringen har noga följt utvecklingen av Försäkringskassan sedan myndigheten bildades. Detta har bl.a. skett i form av ett uppdrag till Statskontoret att granska Försäkringskassans förändringsarbete. Regeringens styrning av Försäkringskassan baseras bl.a. på resultaten från dessa uppföljningar. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ställa krav på åiterrapportering. Regeringen delar Riksrevisionens uppfattning att det är av stor betydelse att rapporteringen från myndigheterna ger en rättvisande bild av handläggningen. När det gäller Riksrevisionens rekommendationer att ge Försäkringskassan i uppdrag att följa upp variationerna i handläggningen anser regeringen att Försäkringskassan har det uppdraget. Myndigheterna är ansvariga för att bedriva sin verksamhet enligt gällande rätt och är också skyldiga att till regeringen rapportera sådant som är av väsentlig betydelse för verksamhetsområdet. Mot bakgrund av rapporten kan det dock finnas skäl att se över behovet av åiterrapporteringskrav. Avseende enhetlighet i handläggningen kan regeringen konstatera att de tidigare

stora regionala skillnaderna i sjukfrånvaron har minskats betydligt. Detta tyder enligt regeringens mening på att Försäkringskassans handläggning av sjukförsäkringen blivit alltmer enhetlig.

Regeringen följer utvecklingen av rättssäkerheten i socialförsäkringen noga. I detta ligger att handläggningen ska vara enhetlig. En rättssäker socialförsäkring kommer alltid vara av allra högsta betydelse för socialförsäkringens administration. Detta var också anledningen till att Inspektionen för socialförsäkringen bildades med uppgiften att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning stärka rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet.

Utskottets bedömning

Den nya myndigheten Försäkringskassan bildades den 1 januari 2005 då de 21 allmänna försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklades. Ytterligare formella organisationsförändringar har därefter genomförts. Till exempel avvecklades Försäkringskassans försäkringsdelegationer och socialförsäkringsnämnder. Vidare inrättades Pensionsmyndigheten som tog över hanteringen av pensionssystemet och andra pensionsförmåner. Dessutom inrättades Inspektionen för socialförsäkringen. Allt detta har naturligtvis påverkat Försäkringskassans verksamhet.

Utskottet noterar att regeringen noga har följt utvecklingen av Försäkringskassan sedan myndigheten bildades, bl.a. i form av uppdrag till Statskontoret och till Försäkringskassan att granska myndighetens förändringsarbete. Inspektionen för socialförsäkringen, som bildades för att genom systemtillsyn och effektivitetsgranskning värna rättssäkerheten och effektiviteten inom socialförsäkringsområdet, anför i sin rapport 2010:6 Regionala skillnader i sjukförsäkringens utfall, att det ännu inte finns någon uppföljning eller utvärdering om enhetligheten i myndighetsutövning inom Försäkringskassan. Inspektionen anger att studien inte kan leda i bevis vad sammanslagningen lett till men kan slå fast huruvida utfallet blivit det efterökta.

Utskottet konstaterar att enmyndighetsreformen vad gäller Försäkringskassan visar goda resultat på betydande områden; dock behöver stora reformer som denna alltid följas upp och det är viktigt att rapportering av myndigheten ger en rättvisande bild av handläggningen.

Med hänsyn härtill tillstyrker utskottet styrelsens förslag om att regeringen bör återkomma till riksdagen med en redovisning av i vilken utsträckning ökad enhetlighet i rättstillämpningen har uppnåtts genom inrättandet av Försäkringskassan. Utskottet förutsätter att man i en sådan redovisning också beskriver hur det förändrade förtroendemannainflytandet inom socialförsäkringen påverkat rättstillämpningen.

Stockholm den 23 november 2010

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Gunnar Axén

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunnar Axén (M), Tomas Eneroth (S), Mikael Cederbratt (M), Fredrik Lundh Sammeli (S), Lars-Arne Staxäng (M), Finn Bengtsson (M), Kurt Kvarnström (S), Ulf Nilsson (FP), Shadiye Heydari (S), Solveig Zander (C), Jasenko Omanovic (S), Saila Quicklund (M), Emma Henriksson (KD), Erik Almqvist (SD), Wiwi-Anne Johansson (V) och Annelie Karlsson (S).