



RIKSREVISIONEN

RiR 2010:3

# Från många till en – sammanslagningar av myndigheter

ISBN 978 91 7086 207 6

RiR 2010:3

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2010

---

Till regeringen

Datum: 2010-03-10

Dnr: 31-2008-1148

## Från många till en – sammanslagningar av myndigheter

Riksrevisionen har granskat enmyndighetsreformerna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet och samtliga berörda myndigheter har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och berörda myndigheter. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisor *Klara Denckert* har varit föredragande. Revisionsdirektör *Qaisar Mahmood* och revisionsdirektör *Marcela Cohen Birman* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Klara Denckert

*För kännedom:*

Socialdepartementet  
Justitiedepartementet  
Finansdepartementet  
Försäkringskassan  
Skatteverket  
Åklagarmyndigheten



# Innehåll

|  |    |
|--|----|
| Sammanfattning   | 7  |
| 1 Inledning  | 13 |
| 1.1 Motiv till granskning  | 13 |
| 1.2 Granskningens inriktning och genomförande  | 14 |
| 1.3 Granskningens tillvägagångssätt  | 17 |
| 1.4 Rapportens disposition   | 19 |
| 2 Normer   | 21 |
| 2.1 Vad har regering och riksdag avsett med syftet att uppnå<br>ökad "enhetlighet" genom enmyndighetsreformerna? | 21 |
| 2.2 Hur har frågan om större ökad enhetlighet belysts av regering och riksdag?                                   | 21 |
| 2.3 Allmänt om krav på enhetlighet, likformighet och rättssäkerhet<br>i förvaltningsverksamheten                 | 23 |
| 2.4 Syftet bör ses som ett krav på ökad enhetlighet i myndighetsutövningen                                       | 24 |
| 3 Från Riksförsäkringsverket och 21 allmänna<br>försäkringskassor till Försäkringskassa                          | 25 |
| 3.1 Om Försäkringskassan   | 25 |
| 3.2 Sammanslagningen   | 25 |
| 3.3 Vad har hänt med enhetligheten?  | 27 |
| 3.4 Vad har myndigheten gjort?   | 37 |
| 3.5 Vad har regeringen gjort?  | 42 |
| 3.6 Kostnadsutveckling   | 43 |
| 3.7 Sammanfattande iakttagelser  | 44 |
| 4 Från Riksskatteverket och tio regionala skattemyndigheter<br>till Skatteverket                                 | 45 |
| 4.1 Om Skatteverket  | 45 |
| 4.2 Sammanslagningen   | 45 |
| 4.3 Vad har hänt med enhetligheten?  | 47 |
| 4.4 Vad har myndigheten gjort?   | 56 |
| 4.5 Vad har regeringen gjort?  | 60 |
| 4.6 Kostnadsutveckling   | 61 |
| 4.7 Sammanfattande iakttagelser  | 63 |

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| 5   | Från Riksåklagaren och sex regionala åklagarmyndigheter till Åklagarmyndigheten | 65  |
| 5.1 | Om Åklagarmyndigheten   | 65  |
| 5.2 | Sammanläggningen  | 65  |
| 5.3 | Vad har hänt med enhetligheten?   | 67  |
| 5.4 | Vad har myndigheten gjort?  | 76  |
| 5.5 | Vad har regeringen gjort?   | 80  |
| 5.6 | Kostnadsutveckling  | 81  |
| 5.7 | Sammanfattande iakttagelser   | 83  |
| 6   | Slutsatser och rekommendationer   | 85  |
| 6.1 | Vad har myndigheterna gjort?  | 85  |
| 6.2 | Har enhetligheten ökat?   | 87  |
| 6.3 | Vad vet myndigheterna och regeringen om måluppfyllelsen?                        | 93  |
| 6.4 | Kostnads- och produktivetsutvecklingen vid myndigheterna                        | 94  |
| 6.5 | Baksidan av sammanslagningarna  | 95  |
|     | Referenser  | 97  |
|     | Bilaga 1 Metod  | 101 |
|     | Bilaga 2 Verksamhetsstatistik & aktgranskningstabeller                          | 107 |

# Sammanfattning

En myndighetsreform har av riksdag, regering och myndigheter motiverats med att en sammanhållen myndighet är en bättre garant för enhetlighet och likabehandling av medborgarna vid myndigheternas handläggning och beslutsfattande. Behovet av nationell enhetlighet har poängterats av både regering och riksdag i anslutning till de reformer som genomförts. En förtydligad struktur med utpekad ledning och klara ansvarskedjor anses underlätta för både en enhetlig och likformig myndighetsutövning och en ökad flexibilitet i organisationen.

## Har sammanslagningarna lett till ökad enhetlighet?

Riksrevisionen har i granskningen främst valt att fokusera på om syftet med ökad enhetlighet i myndigheternas verksamhet uppnåtts. Granskningen av enmyndighetsreformerna indikerar att det för den enskilde medborgaren fortsätter att spela roll var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Enhetligheten har inte ökat på ett entydigt sätt i de ärendeslag som Riksrevisionen granskat vid Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Det ska tilläggas att de granskade ärendeslagen för samtliga tre myndigheter utgör viktiga delar av myndigheternas verksamhet och att det utifrån ett medborgarperspektiv är av yttersta vikt att variationerna inom dessa ärendeslag minskar.

### *Förutsättningarna för enhetlighet har ökat*

Sammanslagningen har förbättrat förutsättningarna för att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren genom avskaffandet av de tidigare myndighetsgränserna som utgjorde ett legalt hinder.

Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Skatteverket har samtliga vidtagit åtgärder för att för att öka enhetligheten. Sedan sammanslagningarna har alla tre myndigheter prioriterat arbetet med att ta fram nationella riktlinjer och handböcker för att stötta handläggarna och åklagarna i handläggningen och därigenom öka enhetligheten.

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

### *Variationer i handläggningstider har minskat hos Försäkringskassan och endast delvis hos Skatteverket*

Ett viktigt syfte med sammanslagningarna har varit att minska variationerna i handläggningstider mellan olika delar av landet. Riksrevisionens granskning visar att endast Försäkringskassan lyckats minska variationerna i handläggningstider på ett systematiskt sätt sedan sammanslagningen.

För Skatteverkets del är det svårt att urskilja systematiska förbättringar av variationerna i handläggningstider. På Åklagarmyndigheten går det inte heller att se några systematiska förbättringar av variationer i vare sig lagföring eller genomströmningstider.

### *Skillnader i handläggningen indikerar bristande enhetlighet*

Myndighetsutövning omfattar processen från ställningstagande till vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag till hur gällande regelverk ska tolkas och tillämpas. Riksrevisionen har i en egen aktgranskning valt att granska den delen av myndighetsutövningen som utgörs av ärendehanteringsprocessen och som det bör vara enklast att få till stånd enhetlighet kring. Vi har funnit att variationerna i handläggningen inte har minskat i någon större utsträckning mellan kontor och regioner. I något fall har variationerna tvärtom ökat. Förändringar är förvisso svåra att uppnå, men efter mer än fem år bör de eftersträfvade effekterna av sammanslagningarna tydligt kunna skönjas.

## **Varför har enhetligheten inte ökat?**

Företrädare för regering och myndigheter har uttryckt en stark tilltro till att de organisatoriska sammanslagningarna skulle leda till en ökad enhetlighet. Granskningen tyder dock på att både regeringen och myndigheterna underskattat svårigheterna med att uppnå enhetligare handläggning och beslutsfattande genom den här typen av reformer.



### *Handläggarna har svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden av styrsignaler*

För samtliga myndigheter har reformerna lett till ökat fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser. Det har dock framkommit i intervjuer på samtliga myndigheter att handläggarna har haft svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden styrsignaler från huvudkontoren. Tidsbrist och svårigheter att hitta relevanta dokument har bland annat uppgetts som skäl. Från huvudkontorens sida har man inte i någon större utsträckning följt upp hur den ökande mängden styrsignaler mottagits och följts på handläggarnivå.

### *Mindre fokus på erfarenhetsutbyten*

Flera av de beslut som ska fattas av handläggare innebär ett utrymme för tolkningar. Riksrevisionens granskning indikerar att huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättstillämpningen har lett till minskade naturliga tillfällen till regions- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten och att huvudkontoren inte vidtagit åtgärder för att behovet av erfarenhetsutbyten ska tillgodoses även i den nya organisationen. Frånvaron av den regionala nivån verkar ha varit hämmande för erfarenhetsutbyte och praxisdiskussioner mellan kontoren.

### *Möjligheterna att omfördela resurser/ärenden har ökat, men inte utnyttjats fullt ut*

Myndigheterna har sedan sammanslagningarna fått bättre förutsättningar för att uppnå en jämnare arbetsbelastning över hela myndigheten och därigenom uppnå målen om minskade variationer i handläggningen av ärenden. Riksrevisionens granskning visar dock att myndigheterna saknar en tydlig överblick över behovet av löpande omfördelning av resurser.

### *Bristande uppföljning av rättstillämpning och ärendehantering i myndigheterna*

Myndigheterna mäter inte verksamheten på ett sådant sätt att utvecklingen av enhetligheten i handläggningen och beslutsfattandet går att följa över tid. Samtliga myndigheter saknar system för systematisk uppföljning av enhetligheten i rättstillämpning och ärendehantering. Ett problem med den nya strukturen på organisationen med färre enheter är att variationer kan döljas i statistiken. Variationer som tidigare fanns mellan kontor kan

nu döljas inom de större enheterna. Det kan därför upplevas som att variationer försvunnit. Myndigheterna behöver följa upp variationerna i myndighetens handläggning och beslutfattande för att kunna svara upp mot kravet i 3 § myndighetsförordningen (2007:15) om att verksamheten ska bedrivas effektivt och enligt gällande rätt. Sammantaget saknar myndigheterna beslutsunderlag för att styra och förändra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt.

### *Regeringen har inte följt upp effekterna på enhetlighet*

Granskningen visar också att regeringen inte har skaffat sig tillräcklig kunskap om reformernas effekter på enhetlighet i handläggningen. Riksrevisionen anser, mot bakgrund av det uttalade syftet att öka enhetligheten i myndigheternas verksamhet, att regeringen bör ha säkerställt sådan uppföljning och återrapportering av myndigheterna. Brist på uppföljning leder också till att regeringen saknar underlag för att resultatstyra myndigheterna mot ökad enhetlighet.

### *Kostnads- och produktivitetstutvecklingen på myndigheterna*

För Åklagarmyndigheten fanns det ett uttalat syfte om att myndighetens administrativa kostnader skulle minska i samband med sammanslagningen. En uppskattning av de administrativa kostnaderna 2008 jämfört med 2004 visar att de har minskat med cirka 2 procent.

När det gäller Skatteverket har det också funnits en uttalad ambition att de befintliga resurserna ska användas mer effektivt. En uppföljning av utvecklingen av overheadkostnader inom Skatteverket har inte varit möjlig inom ramen för denna granskning. Skatteverket har dock i en egen utvärdering visat på att myndigheten nästan lyckats halvera kostnaderna för ekonomi- och lönehanteringen sedan sammanslagningen.

## **Baksidan av sammanslagningarna**

I strävan efter att uppnå enhetlighet och en effektivare organisation uppstår nya utmaningar för myndigheterna. Riksrevisionen har i granskningen av enmyndighetsreformer funnit indikationer på att nya problem uppstått i samband med sammanslagningarna av Försäkringskassan, Skatteverket respektive Åklagarmyndigheten.

Koncentrering av olika ärendetyper betyder att handläggare inte längre hanterar ärenden som är geografiskt kopplade till orten där de arbetar. Detta

har för Skatteverkets del lett till att handläggarna upplever att de inte längre kan utnyttja sin kännedom om lokala problem i kontrollverksamheten. Försäkringskassans och Skatteverkets val att koncentrera stora delar av verksamheten har bidragit till en ökad specialisering, men har även lett till en minskad flexibilitet och en ökad sårbarhet i organisationen. Möjligheterna att flytta ärenden mellan olika handläggare minskar, då andelen handläggare som har kunskap om de olika ärendetyperna är färre.

## 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.



# 1 Inledning

Några av de största myndigheterna i Sverige har genomgått omfattande omorganisationer de senaste åren. Sedan 2004 har sammanlagt åtta av tio koncernmyndigheter<sup>1</sup> slagits samman till så kallade enmyndigheter. Sammanslagningar har av såväl riksdag som regering motiverats med att en sammanhållen nationell myndighet är en bättre garant för en i förhållande till medborgarna likformig och rättssäker handläggning. En förtydligad struktur med utpekad ledning och klara ansvarskedjor har dessutom ansetts underlätta för såväl en enhetlig och likformig rättstillämpning som en ökad flexibilitet i organisationen. Riksdagen och regeringen har också uttalat ambitioner om att sammanslagningarna skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande på myndigheterna genom bland annat lägre kostnader för administrationen.

## 1.1 Motiv till granskning

Flera skäl ligger bakom beslutet att granska om skapandet av enmyndigheter har varit ett effektivt förvaltningspolitiskt instrument för att uppnå ökad enhetlighet i handläggningen.

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

Trots att det har skett en rad sammanslagningar av koncernmyndigheter de senaste åren är det ingen som med säkerhet vet om dessa har lett till de avsedda effekterna om en likformig och rättssäker behandling av medborgarnas ärenden. Under en förstudie som Riksrevisionen genomförde under hösten 2008 påpekade företrädare för Försäkringskassan, Skatteverket

---

<sup>1</sup> Definitionen enligt Ekonomistyrningsverket (ESV): "I staten förekommer även det som ibland kallas myndighetskoncerner. En central myndighet under regeringen kan ha t.ex. regionala organ som utgör egna myndigheter men där det endast är den centrala myndigheten under regeringen som ska lämna årsredovisning till regeringen och lämna ekonomiskt utfallsinformation till statsredovisningen. I dessa fall ska myndighetskoncernen konsolideras innan uppgifterna lämnas, om inte särskilda regler finns som innebär att de regionala enheterna ska redovisas särskilt."

och Åklagarmyndigheten att förutsättningarna för att åstadkomma enhetlighet har förbättrats sedan sammanslagningen till nationella myndigheter. I förstudien framkom det emellertid att det fyra till fem år efter reformerna skett fortfarande fanns tecken på regionala och kontorsvisa variationer i myndigheternas verksamhet.

Av ovanstående skäl har Riksrevisionen bedömt det angeläget att granska effekterna av sammanslagningarna till sammanhållna nationella myndigheter.

## 1.2 Granskningens inriktning och genomförande

### 1.2.1 Granskningsobjekt

Granskningen omfattar Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten som samtliga ombildades till enmyndigheter under 2004 och 2005. Sammanslagningarna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten har samtliga syftat till att öka enhetlighet och likformighet i myndigheternas verksamhet.<sup>2</sup>

Ytterligare ett motiv till att just dessa tre myndigheter utgör granskningsobjekt är att det har gått cirka fem år sedan myndigheterna påbörjade sammanslagningsprocessen. Detta är en rimlig tid för att skönja sammanslagningens effekter, utan att påverkan av andra organisationsförändringar blir allt för stor. Myndigheter är som regel ständigt under utveckling och omorganisering, vilket gör att det kan vara svårt att urskilja effekter av sammanslagningen från andra organisationsförändringar.

Granskningen omfattar även regeringens insatser. Motivet till att även regeringen är granskningsobjekt grundas på 1 kap. 6 § regeringsformen i vilken slås fast att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. När det gäller sådana organisatoriska förändringar som sammanslagning av myndigheter ligger det inom regeringens kompetens enligt regeringsformen att besluta detta. Det är också regeringens uppgift att ge myndigheterna relevanta förutsättningar att genomföra förändringsarbetet.

---

<sup>2</sup> Försäkringskassan: prop. 2003/04:69 och bet. 2003/04: Sfu13, rskr. 2003/04:210. Skatteverket: prop. 2002/03:99 och bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17. Åklagarmyndigheten: prop. 2004/05:26 och bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

### 1.2.2 Syfte och revisionsfrågor

Riksrevisionens huvudsyfte är att granska om sammanslagningarna av Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan lett till större enhetlighet i handläggningen. Syftet är också att söka orsaken till eventuella brister i måluppfyllelsen med sammanslagningarna.

I samband med reformerna har det även funnits uttalade ambitioner för Åklagarmyndigheten och Skatteverket att förbättra resursutnyttjande bland annat genom att minska administrationen. Vi har därför även valt att titta på kostnadsutvecklingen för administrationen hos dessa två myndigheter.

Granskningen ska besvara följande frågor:

- 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?

### 1.2.3 Bedömningsgrunder

Enligt vår övergripande bedömning är legitimiteten för organisationsförändringar i den statliga förvaltningen beroende dels av att en nedgång i myndighetens verksamhet i samband med omorganisationen inte annat än marginellt påverkar kvaliteten och rättssäkerheten, dels av att nedgången i myndighetens verksamhet begränsas till en så kort period som möjligt. Det är också enligt vår bedömning viktigt att verksamheten blir bättre genom att den får högre kvalitet och/eller blir mer kostnadseffektiv efter att organisationsförändringen ägt rum. Om det efter en återhämningsperiod inte sker någon märkbar förbättring av den ursprungliga verksamheten, har omorganisationen sannolikt inte resulterat i annat än tillfälligt försämrade service till medborgarna.

**Utgångspunkten för den första revisionsfrågan** om sammanslagningarna har lett till ökad enhetlighet vid myndighetsutövning är regeringens och riksdagens uttalanden om att sammanslagningarna ska leda till ökad likabehandling eller som det till exempel också uttrycks, ett mer likformigt beslutsfattande eller en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning.<sup>3</sup> Någon direkt definition av vad som avses med en ökad likabehandling eller mer enhetlig och rättssäker handläggning ges varken i riksdagens

<sup>3</sup> Försäkringskassan: prop. 2003/04:69 och bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210. Skatteverket: prop. 2002/03:99 och bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17. Åklagarmyndigheten: prop. 2004/05:26 och bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

betänkanden eller, i regeringens propositioner, eller andra förarbeten. Se kapitel 2 för närmre genomgång av regeringens och riksdagens uttalanden i samband med reformerna. Rätten till likabehandling kommer också till uttryck i regeringsformens likabehandlingsprincip, 1 kap. 2 §.<sup>4</sup>

Myndighetsutövningen omfattar processen från ställningstagande till vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag till hur gällande regelverk ska tolkas och tillämpas. Vi anser att det är rimligt att utifrån riksdagens och regeringens resonemang anta att variationerna i handläggning av ärenden på ett signifikant sätt bör ha minskat 2009 jämfört med 2004 hos berörda myndigheter. Ett mått på enhetlighet är därmed att det inte skiljer sig nämnvärt mellan olika kontor när det gäller vilket underlag som begärs in och vilken praxis som ligger till grund för själva beslutet. Ett annat mått på enhetlighet är att handläggningstiden för liknande ärenden inte skiljer sig nämnvärt åt mellan olika kontor. Granskningen har inte omfattat variationer i den rättstillämpande delen av myndighetsutövningen.

Det kan dock förtydligas att det även vid vad som kan anses vara tillfredsställande enhetlighet vid myndighetsutövning där lika fall behandlas lika måste finnas ett visst utrymme för variationer i handläggningen eftersom enskilda ärenden sällan är helt identiska då varje fall är unikt. I granskningen gör vi därför ingen bedömning av om en viss nivå av variation mellan regionerna eller kontoren är befogad. Vi bedömer snarare utvecklingen av variationerna mellan kontoren före och efter sammanslagningen.

**När det gäller den andra revisionsfrågan** har vi haft som utgångspunkt att ökad enhetlig myndighetsutövning förutsätter en aktiv styrning från regeringens sida.<sup>5</sup> Med aktiv styrning avser vi att myndigheterna får direktiv och resurser som möjliggör att de kan genomföra sammanslagningarna på ett effektivt sätt. En aktiv styrning förutsätter också att regeringen löpande följer upp sammanslagningsprocessen och anpassar sin resultatstyrning utifrån den bild som framträder vid uppföljningarna. Regeringen behöver också följa upp reformernas effekter för att kunna, i enlighet med 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten, inför riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.<sup>6</sup> Regeringen förväntas även vid behov anpassa berörda regelverk så att myndigheterna kan tillvarata sammanslagningens fördelar.

**Utgångspunkten för den tredje revisionsfrågan** är regeringens och riksdagens uttalanden om förväntade åtgärder för att uppnå syftena med reformerna. I till exempel Skatteverkets fall påpekade regering och

<sup>4</sup> 1 kap. 2 § regeringsformen (1974:152).

<sup>5</sup> 1 kap. 6 § regeringsformen (1974:152).

<sup>6</sup> 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.



riksdag att det fanns behov av specialisering och tydligare resursfördelning i syfte att uppnå största möjliga likformighet i beslutsfattandet. För Åklagarmyndigheten påpekade man från regeringens sida att det fanns goda skäl att anta att flexibiliteten skulle öka inom den nya organisationen, bland annat genom att det skulle bli lättare att omfördela arbetsuppgifter inom organisationen, utan att det behövde ske några personalomflyttningar. I enlighet med 3 § myndighetsförordningen (2007:15) har myndighetsledningen ett ansvar att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt. För att myndigheten ska kunna tillförsäkra sig detta behöver ledningen kontinuerligt följa upp om verksamheten kännetecknas av likabehandling.

Utifrån regeringens och riksdagens uttalanden om syften har vår utgångspunkt också varit att Åklagarmyndighetens administrativa kostnader ska minska samt att Skatteverket ska bättre tillvarata befintliga resurser. I Försäkringskassans fall har varken regeringen eller riksdagen uttryckt liknande ambitioner, vi har därför valt att inte granska utvecklingen av myndighetens administrativa kostnader.

## 1.3 Granskningens tillvägagångssätt

Nedan redovisas i korthet metoder och tillvägagångssätt för granskningen. Utförligare beskrivning av metoder och genomförande återfinns i bilaga 1.

### 1.3.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts i fem steg för att besvara om enmyndighetsreformerna varit effektiv och lett till ökad enhetlighet i handläggningen.

**Det första steget** har varit att samla in de resultatmått som myndigheterna själva använder för att följa upp verksamheten. Statistiken har tagits fram från och med ett år före sammanslagningen fram till 2009 på riksnivå, regional nivå och i den mån det varit möjligt också på kontorsnivå. Exempel på resultatmått som använts är handläggningstider, genomströmningstider och beviljandefrekvenser.

De resultatmått som har varit tillgängliga från myndigheterna och som de själva använder för att följa upp verksamheten säger emellertid inget om utvecklingen av eventuella variationer av kvaliteten i handläggningen och myndighetsutövningen. För att få en bild av hur detta utvecklats har vi gått igenom myndigheternas egna kvalitetsuppföljningar. Då det inte görs återkommande uppföljningar inom ett specifikt ärendeslag eller med samma metod, har vi funnit att det inte går att använda myndigheternas

egna kvalitetstoppföljningar för att uttala sig om utvecklingen av myndighetsutövningens variationer över tid.

**I det andra steget** har vi därför valt att komplettera myndigheternas verksamhetsstatistik med en egen initierad aktgranskning. Riksrevisionen har valt att göra ett stickprov, där vi har tittat på hur handläggningen av ett ärendeslag per myndighet har utvecklats över tid. Sammantaget har cirka 800 akter granskats per myndighet. De granskade akterna är från året före sammanslagningen och från 2008/2009. För att kunna uttala sig om variationer mellan kontor behöver ett stort antal ärenden granskas. Vi har därför valt att granska ärenden från två regioner per myndighet. Ärendeslaget har valts utifrån att det ska ha funnits problem före reformen och att man efter sammanslagningen bör kunna förvänta sig en ökad enhetlighet. På Skatteverket har vi granskat kontrollen av yrkade avdrag för resor till och från arbetet. På Åklagarmyndigheten har vi granskat hanteringen av frågor om besöksförbud och målsägandebiträde samt utredningsdirektiv till polisen, och på Försäkringskassan hanteringen av sjuk- och aktivitetsersättning.

Ett urval av aspekter i handläggningen har granskats utifrån på förhand upprättade och standardiserade frågeformulär. Vi har fokuserat på aspekter av myndighetsutövningen som inte bör systematiskt variera mellan regioner eller kontor, såsom vilket underlag som begärs in och tidsfrister.

**I det tredje steget** har vi diskuterat resultatet av aktgranskningen med handläggare och enhets- eller kontorschefer från de utvalda regionerna. Syftet med uppföljningsintervjuerna har varit att fånga verksamhetsinsatta personers förklaringar till den bild som framträtt vid aktgranskningen.

För att besvara frågan om myndigheterna på ett tillfredsställande sätt nyttjat möjligheterna med den nya organisationen och om regeringen gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar att genomföra reformerna på ett effektivt och avsett sätt, har vi intervjuat företrädare för myndigheternas centrala ledning och styrning samt företrädare för regeringen. Vi har även granskat regeringens styrning av enhetlighet i form av instruktioner och regleringsbrev samt vilket underlag som beställts från myndigheterna gällande variationer i myndighetsutövningen.

**I det fjärde steget** har vi tittat på utvecklingen av administrativa kostnader för Skatteverket och Åklagarmyndigheten för att se om myndigheterna uppnått syftet om effektivare resursutnyttjande sedan sammanslagningen. Vi har även tittat på produktivitetens utvecklingen hos de tre myndigheterna i syfte att teckna en grov bild av om de har uppnått ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser. Vi har även bedömt det relevant att följa produktivitetens utvecklingen för att se om eventuella uteblivna effekter av sammanslagningen kan förklaras av att myndigheten har fått väsentligt ökad ärendetillströmning eller fått minskat anslag. Det är svårt att mäta myndigheters produktivitet eftersom det råder en

oklarhet kring vilka mått som ska användas. Vi har därför valt de mått som myndigheterna själva väljer i den mån dessa uppgifter har varit tillgängliga under granskningsprocessen.

I **det femte och avslutande steget** har vi skickat ut våra iakttagelser och slutsatser till berörda myndigheter och företrädare för Regeringskansliet i syfte att kvalitetssäkra våra iakttagelser.

Följande personer har deltagit i granskningen: revisor *Klara Denckert*, revisionsledare *Emma Wallin*, revisionsdirektör *Marcela Cohen Birman* och revisor *Petter Bergeå*.

## 1.4 Rapportens disposition

Rapporten har följande indelning:

- I kapitel 2 redogör vi för regeringens och riksdagens uttalanden om och mål med enmyndighetsreformerna.
- I kapitel 3, 4 och 5 redogör vi för iakttagelserna när det gäller enhetlighet i handläggning av ärenden hos Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten. I kapitlen beskrivs också regeringens och myndigheternas insatser för att öka enhetligheten i myndighetsutövningen.
- I kapitel 6 presenterar vi våra slutsatser och besvarar revisionsfrågorna samt lämnar rekommendationer.



## 2 Normer

### 2.1 Vad har regering och riksdag avsett med syftet att uppnå ökad "enhetlighet" genom enmyndighetsreformerna?

Riksrevisionens granskning av enmyndighetsreformerna är inriktad på att undersöka om omorganisationerna inom Skatteverkets, Försäkringskassans och Åklagarmyndighetens verksamheter till sammanhållna nationella myndigheter har lett till – som frågan formulerats – ökad enhetlighet i myndighetsutövningen.

Nedan lämnas en redogörelse över vad regering och riksdag i samband med reformerna har framfört i frågor som har anknytning till den ställda granskningsfrågan om ökad enhetlighet.<sup>7</sup> Det lämnas också en kortfattad redogörelse över vilka grundläggande rättsliga krav som ställs på myndighetsutövning i offentlig förvaltningsverksamhet.

Avslutningsvis redogörs för Riksrevisionens bedömning att syftet att uppnå ökad enhetlighet i myndigheternas verksamheter närmast bör kopplas till *myndighetsutövningen*, och vad detta mer konkret bör innebära.

### 2.2 Hur har frågan om större ökad enhetlighet belysts av regering och riksdag?

I förslaget till reformen inom 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 och likartat beslutsfattande inom hela förvaltningen. Organisationen av skatteförvaltningen bedömdes av regeringen vara av största betydelse för en kvalitativ, kostnadseffektiv och enhetlig ärendehantering. För att uppnå största möjliga likformighet i beslutsfattandet fanns det, enligt regeringen, inom vissa beskattningsområden behov av specialisering, vilken försvårades av de befintliga myndighetsgränserna. Med hänvisning till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*<sup>8</sup> påtalade

<sup>7</sup> Skatteverket: prop. 2002/03:99 och bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17, Försäkringskassan: prop. 2003/04:69 och bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210 och Åklagarmyndigheten: prop. 2004/05:26 och bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

<sup>8</sup> Prop. 1997/98:136, skr. 2000/01:151

regeringen att målen för handlingsprogrammet också i hög grad påverkade skatteförvaltningen. Regeringen framhöll att eftersom så gott som alla medborgare någon gång kommer i kontakt med skatteförvaltningen är det särskilt angeläget att den kan tillhandahålla tjänster och ha ett förhållningssätt gentemot allmänheten som, förutom servicevilja, korrekt bemötande, kompetens och tillgänglighet, också präglas av enhetlighet i beslutsfattande och rättstillämpning. Skatteutskottet framhöll bland annat att genom att skatteförvaltningen organiserades som en enda myndighet skapades det bättre förutsättningar för att genom centraliserad styrning åstadkomma ett mer likformigt beslutsfattande och en enhetlig rättstillämpning.

I regeringens förslag till omorganisation av försäkringskassornas verksamhet påtalades att det fanns behov av att åtgärda brister och oklarheter i ansvarfördelningen inom socialförsäkringsadministrationen för att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning och en effektiv handläggning av ärenden. Regeringen betonade att organisationsförändringen syftade till att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av individärenden, innebärande att lika fall ska behandlas lika vad gäller såväl handläggningstider som resultat. Den nya myndigheten borde till exempel, enligt regeringen, vidta åtgärder för utveckling av ett enhetligt förhållningssätt. Socialförsäkringsutskottet framhöll att den föreslagna organisationsförändringen var avsedd att åstadkomma en rättssäker tillämpning av socialförsäkringens regler. Utskottet påtalade att det framförts kritik vad gäller bristande likformighet med hänvisning till att samma slags ärenden hade kunnat bli bedömda på olika sätt i olika delar av landet och att handläggningstiderna varierat kraftigt mellan de olika försäkringskassorna.

När det gäller omorganisationen av åklagarverksamheten angav regeringen bland annat att det konstaterats att det fanns betydande skillnader i arbetsmetoder och rättstillämpning som bedömdes vara svåra att åtgärda i den befintliga organisationsstrukturen. Regeringen bedömde att denna genom reformens avsedda effektivisering, tillsammans med att tillsynsverksamheten och den rättsliga kontrollen förstärktes, skulle leda till ännu större enhetlighet i åklagarverksamheten. Ökad enhetlighet kopplades i propositionen till överprövnings- och tillsynsverksamhet där inrättande av nationella utvecklingscentrum bedömdes ge goda förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning. Justitieukskottet ansåg 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 med mera skapade goda förutsättningar för en mer enhetlig rättstillämpning.

Ledningen, styrningen och administrationen var andra delar som enligt regeringens förslag borde gå att effektivisera genom att de blir gemensamma

för hela organisationen. Den nya organisationen ansågs också skapa bättre flexibilitet genom att det skulle bli lättare att omfördela arbetsuppgifter inom organisationen utan att behöva flytta på någon personal.

### 2.3 Allmänt om krav på enhetlighet, likformighet och rättssäkerhet i förvaltningsverksamheten

Förvaltningsmyndigheters handläggning och beslut i enskilda medborgares ärenden kan betecknas som myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning är en benämning för en viss typ av offentlig verksamhet som ytterst kan beskrivas som ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Befogenheten måste vara grundad på lag eller annan författning, eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndigande från de högsta statsorganen. Det är alltså fråga om offentlig verksamhet varigenom myndigheter ensidigt bestämmer om enskildas skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Det kan även vara fråga om sådana gynnande beslut som tillstånd till annars inte tillåten verksamhet eller befrielse från en reglerad skyldighet.<sup>9</sup>

Vid myndighetsutövning blir det aktuellt att avgöra ärenden genom att tillämpa lagar och andra författningar. I denna rättstillämpning ingår att identifiera sakfrågor och rättsliga frågeställningar, dvs. vad det är som ska bedömas och utifrån vilken eller vilka rättsliga regler bedömningen ska ske. Med tillämpning av den rättsliga regleringen ska myndigheten fatta beslut i sakfrågan. I denna handläggning blir det så gott som alltid aktuellt att tolka regler och göra lämplighetsbedömningar. För att myndigheterna ska leva upp till de krav som enskilda, med stöd av till exempel legalitets- och likabehandlingsprinciperna i regeringsformen (RF)<sup>10</sup>, kan ställa på offentlig förvaltningsverksamhet, måste dessa tolkningar och bedömningar göras på ett så enhetligt sätt som möjligt. Ärenden med lika eller snarlika sakfrågor ska behandlas och bedömas så lika som möjligt. Ofta förknippas nyssnämnda principer också med frågor om rättssäkerhet. Någon allmänt fastställd eller generell definition av vad begreppet rättssäkerhet står för finns dock inte. I förvaltningsrättslig debatt om rättssäkerhetens syfte och grundläggande natur har dock begreppet kommit att associeras med bl.a. effektivitet, legalitet, skydd för rättigheter, statens respekt för individen och den enskildes tillit till rättssystemet.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Strömberg H, Allmän förvaltningsrätt, upplaga 23:1, Liber AB, Malmö 2006, s. 19 .

<sup>10</sup> Se 1 kap. 1 § tredje stycket RF, i vilket anges att den offentliga makten utövas under lagarna och 1 kap. 9 § RF i vilken anges att vid fullgörande av uppgifter inom den offentliga förvaltningen ska förvaltningsmyndigheter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen (samt iakttä saktlighet och opartiskhet).

<sup>11</sup> Edelstam G, Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, En rättssäkerhetsstudie, upplaga 1:1, Fritzes Förlag AB, Stockholm 1995, s. 20.

Då det i propositionerna till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet<sup>12</sup> och enmyndighetsreformerna har hänvisats till begreppet rättssäkerhet har det kopplats till att förvaltningen ska fatta materiellt riktiga beslut, att besluten är lagligt förankrade, att det finns förutsebarhet i beslutsfattandet, att likabehandling är viktig och att enskilda har möjlighet att få sin sak prövad i domstol<sup>13</sup>. I dessa mål för förvaltningsverksamheten är det lätt att se kopplingarna till sådana grundlagsreglerade principer för verksamheten som nämnts ovan det vill säga till exempel legalitets- och likabehandlingsprinciperna.

## 2.4 Syftet bör ses som ett krav på ökad enhetlighet i myndighetsutövningen

Som framgår av redogörelserna ovan talar regering och riksdag i förarbetena om till exempel *enhetlig rättstillämning, enhetlig ärendehantering och enhetlig handläggning*. Det talas också om *likartat beslutsfattande och likformighet i beslutsfattandet*. Vidare talas det om att åstadkomma en *rättssäker tillämpning* (av gällande regler) och en mer *kvalitetsinriktad handläggning* och om att lika fall ska behandlas lika avseende handläggningstider och resultat. Begrepp som enhetlighet, likformighet och rättssäkerhet har alltså kopplats framför allt till rättstillämpning, ärendehantering och handläggning.

Sett till de grundläggande krav som enligt regeringsformen ställs på förvaltningsmyndigheternas verksamhet, och till vad som uttalats av regeringen och riksdagen i de aktuella förarbetena är det, enligt Riksrevisionen, tämligen givet att syftet – att uppnå en ökad enhetlighet och likformighet – gemensamt ytterst varit att genom enmyndighetsreformerna öka förutsättningarna för att vid myndighetsutövningen mot enskilda medborgare leva upp till sådana grundläggande krav som framför allt likabehandling och därmed också vad som kan betecknas som ökad rättssäkerhet.

Utifrån regeringens och riksdagens formuleringar kan i det angivna syftet mer konkret läggas att det för den enskilde medborgaren inte ska spela någon roll, vare sig det gäller handläggningen eller bedömningen, var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Likaså kan i syftet läggas att lika fall ska behandlas lika, vilket enligt propositionsuttalandena ställer krav på enhetlighet hela vägen i ärendehantering, från ställningstagande till vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag till hur gällande regelverks ska tolkas och tillämpas.

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst och skr. 2000/01:151 En förvaltning i demokratins tjänst.

<sup>13</sup> Se bl.a. SOU 1997:57 s. 38 och dir. 1995:93.



## 3 Från Riksförsäkringsverket och 21 allmänna försäkringskassor till Försäkringskassan

### 3.1 Om Försäkringskassan

Försäkringskassans uppgift är att administrera centrala delar av socialförsäkringen samt ett antal andra förmåner och ersättningar. Uppdraget består huvudsakligen i att utreda, besluta om och betala ut bidrag och ersättningar. Totalt hanterar Försäkringskassan 39 förmåner och betalar ut ersättningar i storleksordningen 200-250 miljarder kronor om året. Myndigheten har idag cirka 11 500 årsarbetare och är därmed en av Sveriges största myndigheter. Myndighetens förvaltningsanslag uppgår 2010 till 7,2 miljarder kronor. Den 1 januari 2010 bildades Pensionsmyndigheten varvid cirka 800 årsarbetare flyttades över från Försäkringskassan till Pensionsmyndigheten.

### 3.2 Sammanslagningen

#### 3.2.1 Ärendets beredning

Frågan om att förstatliga socialförsäkringsadministrationen har varit aktuell vid ett antal tillfällen under historien. Bland annat föreslog *Utredningen om översyn av socialförsäkringens administration* i mitten av 90-talet att försäkringskassorna skulle inordnas i den statliga myndighetsstrukturen.<sup>14</sup> Ett förslag som inte genomfördes. Frågan om socialförsäkringens administration tog åter fart i början av 2000-talet i samband med den tilltagande ohälsan. I december 2002 lät regeringen tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till hur den framtida socialförsäkringsadministrationen skulle utformas. Enligt direktiven skulle den nya organisationen skapa bättre förutsättningar för att komma till rätta med de administrativa brister som uppmärksammats i olika sammanhang.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> SOU 1996:64.

<sup>15</sup> Dir. 2002:116.

Utredningen överlämnade i juni 2003 delbetänkandet *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.<sup>16</sup> I delbetänkandet föreslogs att den nya socialförsäkringsadministrationen skulle vara statlig och bestå av en sammanhållen myndighet. I slutbetänkandet fördjupade utredningen de förslag som tidigare redovisats.<sup>17</sup>

Regeringen föreslog i enlighet med slutbetänkandet i propositionen *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration*<sup>18</sup> att Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna skulle avvecklas från och med den 31 december 2004 och att en ny myndighet med namnet Försäkringskassan skulle inrättas. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, och den 1 januari 2005 inrättades Försäkringskassan som en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsadministrationen.

Syftet med reformen var att ge nya och bättre förutsättningar för socialförsäkringsadministrationen att fullgöra de uppdrag som ges av riksdag och regering. Den dåvarande organisationen ansågs ha brister i både strukturella frågor och lednings- och ansvarsfrågor. Reformen syftade även till att åstadkomma en mer enhetlig rättstillämpning på socialförsäkringsområdet, en bättre styrning av IT-verksamheten och en ökad flexibilitet och samsyn inom organisationen.<sup>19</sup>

### 3.2.2 Genomförande

I januari 2004 tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att praktiskt förbereda inrättandet av en sammanhållen myndighet för socialförsäkringsområdet.<sup>20</sup> Utredarens arbete utfördes inom ramen för vad som kallades för *Genomförandeorganisationen*. Enligt det förslag som utarbetades skulle den operativa verksamheten påverkas så lite som möjligt i samband med övergången. Kontorsstruktur och befintliga lokala arbetsrutiner skulle inte förändras i samband med själva förstatligandet. Målet var att störningarna i service till medborgarna skulle vara så små som möjligt, och att förändringsarbetet skulle ta fart först efter sammanslagningen.

Försäkringskassans omorganisation kom därmed att genomföras i två steg. Den formella sammanslagningen skedde den 1 januari 2005 då de 21 länsbaserade försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket avvecklades och socialförsäkringsadministrationen förstatligades. Länsorganisationen

<sup>16</sup> SOU 2003:63.

<sup>17</sup> SOU 2003:106.

<sup>18</sup> Prop. 2003/04:69, bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210.

<sup>19</sup> Prop. 2003/04:69.

<sup>20</sup> Dir. 2003:170, SOU 2004:127.

bibehölls, och länsdirektörerna på de regionala försäkringskassorna övergick till att bli chefer över regionerna. Den lokala vardagliga verksamheten såsom kontorsstruktur och befintliga arbetsrutiner bevarades i det första steget.

Det stora steget togs istället under 2008. Från en decentraliserad organisation där nästan alla förmåner handlades vid samtliga 21 försäkringskassor knutna till länen, till att ärendehantering kon koncentrerades och länen avskaffades som organisatoriska enheter. Handläggningen av mindre komplicerade ärenden med stora volymer koncentrerades till 20 nationella försäkringscenter (NFC). Mer utredningstunga ärenden med större behov av personlig kontakt mellan handläggare och försäkrad förlades till 60 lokala försäkringscenter (LFC).<sup>21</sup> Parallellt med inträdandet av NFC och LFC gjordes en omfattande omorganisation på huvudkontoret. En stor andel av medarbetarna på myndigheten kom att byta arbetsuppgifter i samband med omorganisationen.

### 3.3 Vad har hänt med enhetligheten?

#### 3.3.1 Utveckling av handläggningstiderna sedan sammanslagningen

Nedan redovisas en bild av enhetligheten mellan de olika lokalkontoren vad gäller handläggningstider för förmånerna sjuk- och aktivitetsersättning, handkappersättning samt bostadstillägg till pensionärer. Bilden kompletteras också med information om den årliga utvecklingen av handläggningstiderna på nationell nivå sedan sammanslagningen. Här redovisas också förmånerna vårdbidrag och assistansersättning. Uppgifterna bygger på bearbetningar av sådan statistik som används av myndigheten för att följa upp verksamheten.

#### Mindre spridning i handläggningstider mellan kontor

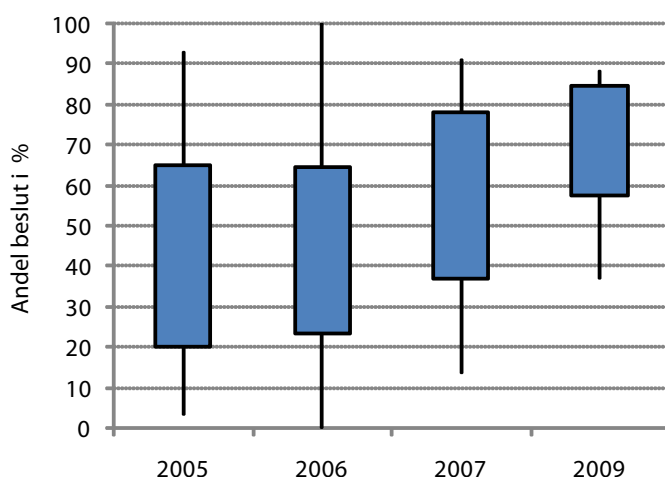
Försäkringskassan styr handläggningstiderna genom att sätta mål definierade som andel ärenden som ska avslutas inom ett bestämt tidsintervall. Målstyrningen torde i sig kunna leda till större enhetlighet mellan de kontor som handlägger ärendena. För att undersöka detta gör vi en jämförelse mellan kontoren genom att titta på spridningen av andel avslutade ärenden inom målets tidsintervall.

Det är dock viktigt att notera att antalet kontor minskade avsevärt i och med en koncentration av ärendehandläggningen som skedde under 2008. Detta gäller även de ärenden som handläggs på lokala försäkringscenter. Diagram 3.1 och 3.2 nedan illustrerar hur kontoren har klarat handläggningen inom det uppsatta målet för förmånerna sjukersättning respektive

<sup>21</sup> Försäkringskassans verksamhetsstrategi 2008-10-23.

bostadstillägg till pensionärer. De 10 procent av kontoren som handlagt minst antal ärenden respektive år har tagits bort från analysen för att göra måttet mindre känsligt för extrema värden.<sup>22</sup>

**Diagram 3.1** Andel beslut inom 120 dagar i sjukersättningsärenden per kontor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försäkringskassans verksamhetsstatistik.

Diagram 3.1 ovan visar att spridningen mellan kontoren som handlägger sjukersättningsärenden har minskat över tid. Diagram 3.3 visar också att nivån på andel beslutade ärenden inom det fastställda målet generellt sett har ökat över tid. Försäkringskassan blev dock en myndighet redan 2005 men det är först mot slutet av 2008 som handläggningstiderna blir mer lika bland kontoren. År 2005 var spridningen störst då 80 procent av kontoren fördelade sig på ett brett intervall, nämligen från 20 till 65 procent andel avslutade ärenden. År 2009 hade motsvarande spridning minskat till ett intervall på mellan 58 och 85 procent avslutade ärenden. Detta tyder på att enhetligheten i handläggningen med avseende på handläggningstider har blivit bättre sedan sammanslagningen.

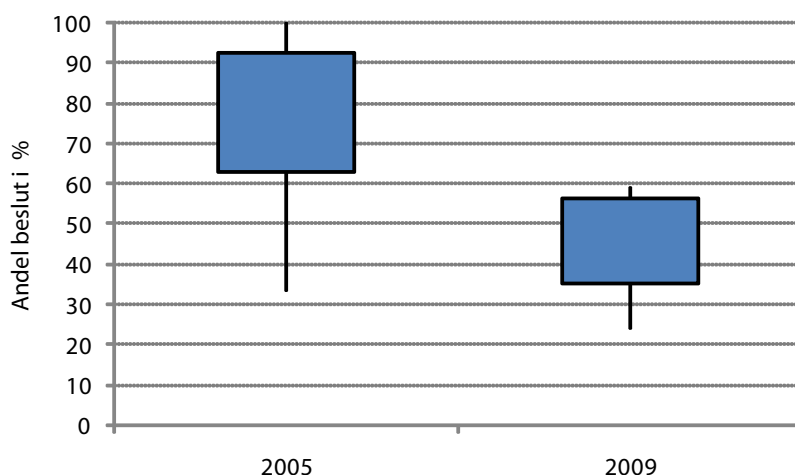
Det är viktigt att åter poängtera att antalet kontor som handlägger sjukersättningsärenden har mer än halverats efter omorganisationen 2008, vilket kan vara en förklaring till att spridningen mellan kontoren minskat. Sammanslagningen av kontoren kan teoretiskt sett ha bidragit till att resultat från sämre respektive bättre presterande kontor/handläggare pressats ihop så att skillnaderna i handläggningstiderna suddats ut.

<sup>22</sup> Diagrammen baseras därmed på de återstående 90 procenten av kontoren. Bland dessa markerar den nedre och övre kanten på cylindern den 10:e respektive 90:e percentilen, vilket gör att cylindern rymmer 80 procent av de analyserade kontoren. Resterande 20 procent ligger antingen på en högre eller lägre andel klarade beslut. Det betyder att andel beslut i 10 procent av de analyserade kontoren ligger på en lägre nivå än cylinderns nedre kant och 10 procent ligger på en högre nivå än cylinderns övre kant. Dessa kontor representeras av linjerna ovanför och nedanför cylindern, där toppen motsvarar det kontor som klarat den högsta andelen ärenden och botten motsvarar det kontor som klarat den lägsta andelen ärenden inom tidsramen.

Spridningen i handläggningen av aktivitetsersättning och handikappersättning har minskat på ett liknande sätt som för sjukersättningen (se diagram 3 och 4 i bilaga 2).

Diagram 3.2 illustrerar spridningen mellan kontoren när det gäller handläggning av ärenden rörande bostadstillägg till pensionärer. Denna förmån handläggs numera av sju nationella försäkringscenter<sup>23</sup> mot tidigare över 170 kontor. Åren 2008 och 2009 fanns stora balanser som Försäkringskassan löste genom att andra kontor eller handläggare lånades ut för att hjälpa till med ärendena. De utlånade kontoren står för cirka 11 procent av alla ärenden som avslutades under perioden december 2008 till och med november 2009, men statistiken ger ingen indikation om vilket NFC-kontor som ansvarar för handläggningens resultat. Av den anledningen valde vi att i diagram 3.2 enbart visa resultatet för de sju NFC-kontor som under 2009 går att koppla till ärendena. Dessa ansvarade för handläggningen av 89 procent av alla ärenden.

**Diagram 3.2** Andel beslut inom 30 dagar i ärenden om bostadstillägg till pensionärer per kontor



*Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försäkringskassans verksamhetsstatistik.*

Det är uppenbart att Försäkringskassan befinner sig långt från måluppfyllelsen om att avsluta 75 procent av alla ärenden inom 30 dagar. Spridningen har minskat något sedan 2005 men får ändå betraktas som hög med tanke på att numera sju NFC-kontor jämförs med tidigare nära 175 kontor. De utlånade enheter som avslutade 11 procent av ärendena och inte syns i diagram 3.2 har i genomsnitt avslutat endast 21 procent av ärendena inom 30 dagar 2009.

<sup>23</sup> Delar av BTP handläggs sedan årsskiftet 2009/2010 av den nya Pensionsmyndigheten.

### Förbättrade handläggningstider i riket

Försäkringskassans handläggningstider för riket har som beskrivningen ovan antyder blivit bättre för flertalet förmåner. Det framgår av tabell 3.1 nedan att sedan sammanslagningen har Försäkringskassan blivit bättre på att uppnå sina mål inom de flesta förmånsslagen. År 2009 (t.o.m. november månad) uppnår Försäkringskassan målet för sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning och vårdbidrag. Däremot uppnås inte målet för assistansersättning och bostadstillägg till pensionärer.<sup>24</sup>

Försäkringskassans årsredovisning för 2008 visar vidare att handläggningstiderna generellt sett har förbättrats sedan sammanslagningen även för förmåner som inte redovisas i tabell 3.1, men att mellan 2007 och 2008 skedde en försämring i bland annat sjukpenningen, assistansersättningen och föräldraförsäkringen. Huvudskälet till resultatförsämringen som anges i årsredovisningen är de produktionsproblem som uppstod i samband med Försäkringskassans omorganisation under år 2008.

Tabell 3.1 Ärenden som avslutas inom målet i antal dagar. Hela riket, procent

|  | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009* |
|--|------|------|------|------|------|------|-------|
| <b>Andel inom 120 dagar (mål 75 %)</b> |      |      |      |      |      |      |       |
| Sjukersättning                         | 41   | 45   | 46   | 48   | 62   | 70   | 75    |
| Aktivitetsersättning                   | 39   | 44   | 46   | 50   | 65   | 68   | 80    |
| Handikappersättning                    | 41   | 48   | 53   | 57   | 70   | 57   | 77    |
| Vårdbidrag                             | 47   | 53   | 52   | 63   | 73   | 65   | 85    |
| Assistansersättning                    | 50   | 56   | 58   | 6    | 71   | 60   | 71    |
| <b>Andel inom 30 dagar (mål 75 %)</b>  |      |      |      |      |      |      |       |
| Bostadstillägg till pensionärer        | 35   | 77   | 78   | 76   | 76   | 44   | 46    |

\*Data till och med november 2009.

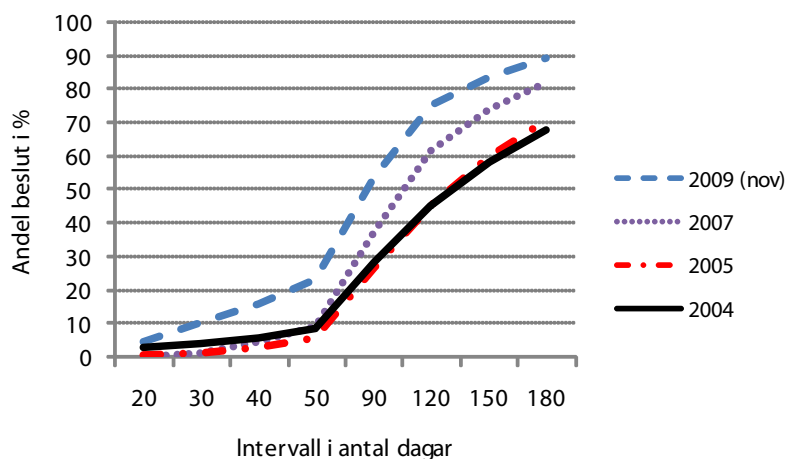
Källa: Försäkringskassan.

Tabell 3.1 ovan visar hur handläggningstiderna utvecklats i förhållande till uppsatta mål. Det är även av intresse att undersöka om det finns en generell förbättring mot kortare handläggningstider såtillvida att ärenden avslutas inom kortare tid än vad målet avser. Diagram 3.3 illustrerar andel handlagda sjukersättningsärenden per tidsintervall. År 2004 representerar tiden före sammanslagningen medan övriga år visar läget efter sammanslagningen

<sup>24</sup> Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2008 får pensionärer som tidigare beviljats förmånen från den 1 juli ett provisoriskt beslut så att utbetalningen försätts över årsskiftet tills ett nytt beslut fattas. Måttet för 2008 i tabell 3.1 inkluderar inte det nya beslutet som fattas senare. Enligt uppgift från Försäkringskassan är det troligt att provisoriska beslut 2009 kommer att påverka årsresultatet så som det gjort 2008.

samt omorganisationen 2008. Av diagram 3.3 kan utläsas att andelen handlagda ärenden inom samtliga tidsintervall ligger på en högre nivå 2009 jämfört med tidigare år, vilket är ett positivt resultat.

**Diagram 3.3** Avslutade ärenden inom förmånen sjukersättning per tidsintervall i dagar och år. Hela riket, procent

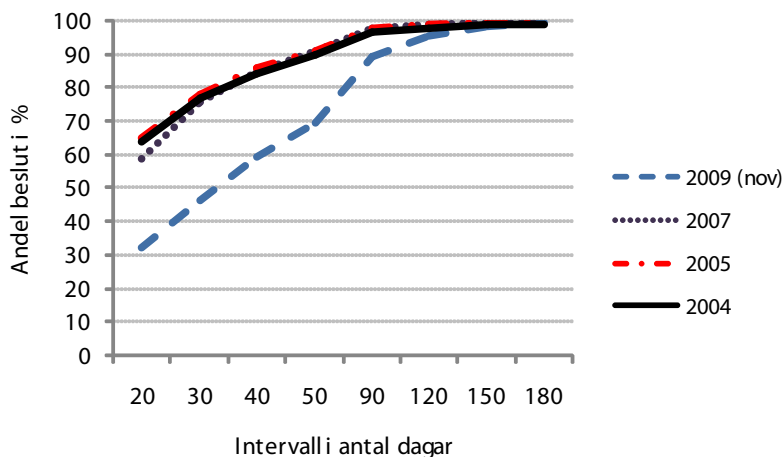


Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försäkringskassans verksamhetsstatistik.

Det finns ett värde i att avsluta ärenden snabbare än vad som avses enligt målet, under förutsättning att rättssäkerheten inte äventyras i bedömningen av det enskilda fallet. Samtidigt visar diagram 3.3 att styrningen mot målet är drivande i utvecklingen då det är en hög andel beslut som fattas i intervallet 90 till 120 dagar, dvs. strax före det uppsatta målet. Det tycks således finnas en risk att styrningen mot ett mål uttryckt i ett brett tidsintervall försenar beslut i onödan. Även för förmånerna aktivitetsersättning och till viss del handikappersättning framträder det ett liknande mönster (se diagram 1 och 2 i bilaga 2).

Diagram 3.4 nedan visar utvecklingen för handläggningen av bostadstillägg till pensionärer. Här ses tydligt att det finns en märkbar skillnad mellan 2009 och övriga år. Under 2004 till 2007 är resultatet av handläggningstiderna näst intill identiska och målet att handlägga 75 procent av ärendena inom 30 dagar klaras under samtliga år. För 2009 ser bilden helt annorlunda ut. Statistiken tyder på att Försäkringskassan handlagt 75 procent av ärendena efter mer än 50 dagar.

**Diagram 3.4** Avslutade ärenden inom förmånen bostadstillägg till pensionärer per tidsintervall i dagar och år. Hela riket, procent



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försäkringskassans verksamhetsstatistik.

Enligt uppgift från Försäkringskassan beror detta till viss del på provisoriska beslut som fattas så att utbetalningen av bostadstillägget fortsätter tills det blir ett definitivt beslut. De provisoriska besluten syns således inte i statistiken. Uppgifter från Försäkringskassans månadsuppföljning för november visar vidare att myndigheten haft ett större ärendeflöde än vad prognoserna visade under de flesta av årets månader. Följaktligen ökade de utgående balanserna, vilket också förklarar det låga resultatet av andelen handlagda ärenden på 30 dagar.

### 3.3.2 Riksrevisionens aktgranskning

Riksrevisionen har kunnat konstatera att den kvalitetsuppföljning som Försäkringskassan gör av kvaliteten i ärendehandläggningen inte sker på ett sådant sätt att det går att se utvecklingen av kvaliteten över tid. Riksrevisionen har därför genomfört en egen aktgranskning för att kunna bedöma utvecklingen av enhetligheten i handläggningen. Aktgranskningen har omfattat ärenden där Försäkringskassan har bedömt rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning 2004 respektive 2009.

Granskningen omfattar i vilken utsträckning handläggarna har haft kontakt med de försäkrade, hur underlag samlats in för bedömningen av arbetsförmågan och i vilken utsträckning sociala förhållanden utreds. I metodbilagan finns en närmare beskrivning av hur urvalet av ärenden gjorts och hur granskningen gått till.

Då det krävs ett omfattande underlag för att en jämförelse ska kunna göras mellan åren så har granskningen endast omfattat kontor i två



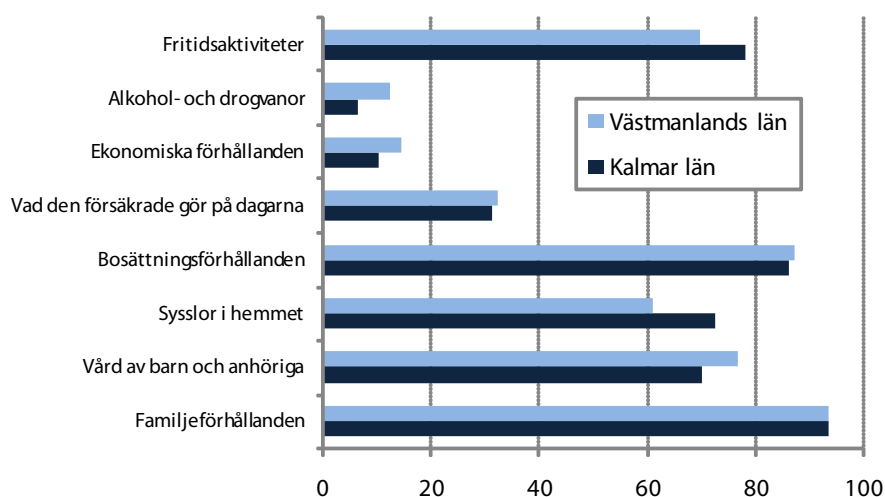
tidigare länsorganisationer. Aktgranskningen har följts upp med intervjuer med personliga handläggare, specialister och verksamhetschefer på de lokalkontor som hanterat de granskade ärendena. Intervjuerna har förutom aktgranskningen handlat om hur förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning har utvecklats sedan sammanslagningen.

### Ökade skillnader i utredningen av sociala förhållanden

Den försäkrades sociala förhållanden utreds vid bedömning av rätten till sjuk- eller aktivitetsersättning. Underlaget används för att bedöma om den försäkrade har en funktionsförmåga som används i andra sammanhang än arbetet som skulle kunna omsättas i ett förvärsarbete. Om det framkommer att den försäkrade utför verksamheter på sin fritid som kan eller i framtiden skulle kunna omsättas i ett förvärsarbete, kan det vara ett skäl att inte bevilja personen ersättning. Omotiverade skillnader i benägenheten att utreda sociala förhållanden innebär att liknande ärenden riskerar att få olika behandling beroende på var de handläggs. Det innebär även att personer får olika bemötande beroende på var i landet ansökan handläggs.

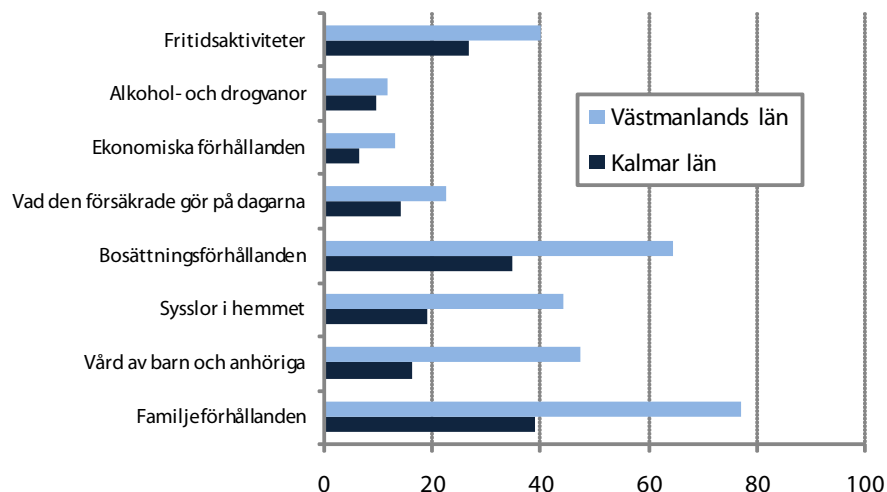
Diagram 3.5 och 3.6 visar andel ärenden där sociala förhållanden utretts 2004 respektive 2009. För att utredningen ska ha bedömts omfatta området ska någon uppgift som hänförs till området ha funnits i beslutsunderlaget. I ärenden från 2009 har Kalmar län genomgående en lägre andel ärenden som omfattats av olika aspekter av social utredning än Västmanlands län. År 2004 var skillnaderna mellan länen mindre.

**Diagram 3.5** Ärenden 2004 där olika aspekter av sociala förhållanden utretts. Per län, procent



Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

**Diagram 3.6** Ärenden 2009 där olika aspekter av sociala förhållanden utretts. Per län, procent



Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Värt att notera är att sättet att utreda sociala förhållanden har förändrats under den studerade perioden. År 2004 var ansökningsblanketten mer omfattande och innehöll uppgifter om sociala förhållanden. Numera utreds sociala förhållanden vid personliga möten enligt en gemensam metod kallad SASSAM.<sup>25</sup> Detta sätt att utreda sociala förhållanden ställer högre krav på handläggningen, vilket även innebär att utrymmet för att frågan behandlas olika ökar.

### **Kontakterna med de försäkrade har minskat och skillnaderna mellan regionerna består**

Sjukersättning och aktivitetsersättning handläggs på lokala försäkringscenter i närhet till dem som omfattas av utredningen. Det främsta skälet till att handlägga förmånen i närhet till de försäkrade är behovet av personlig kontakt med de försäkrade. Tabell 3.2 nedan visar i vilken utsträckning handläggarna har haft kontakt med de försäkrade under tiden för utredning av rätten till ersättning i de två länen.

Personligt möte innebär att det finns dokumentation om att handläggaren har träffat den försäkrade under tiden för utredning. Det kan antingen vara i form av ett avstämningsmöte, ett möte enligt SASSAM-metoden eller någon annan form av möte. Annan kontakt innebär att handläggaren har haft kontakt med den försäkrade på annat sätt, till exempelbrevväxling (fråga med svar), telefonkontakt eller e-postväxling.

<sup>25</sup> Strukturerad arbetsmetod för sjukfallsutredning och samordnad rehabilitering.

Ingen dokumenterad kontakt innebär att det helt saknas dokumentation om att handläggaren har haft kontakt med den försäkrade i anslutning till beslutet.

**Tabell 3.2** Dokumenterade kontakter med den försäkrade under tiden för utredning

|      |                  | Personligt möte (%) | Personligt möte eller annan kontakt (%) | Ingen dokumenterad kontakt (%) |
|------|------------------|---------------------|---|--------------------------------|
| 2004 | Totalt           | 36                  | 68                                      | 31                             |
|      | Västmanlands län | 42                  | 67                                      | 33                             |
|      | Kalmar län       | 30                  | 71                                      | 29                             |
| 2009 | Totalt           | 20                  | 60                                      | 40                             |
|      | Västmanlands län | 29                  | 68                                      | 32                             |
|      | Kalmar län       | 11                  | 52                                      | 48                             |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Andelen ärenden där det saknas dokumenterad kontakt har ökat mellan åren. Aktgranskningen visar även på stora skillnader i vilken utsträckning handläggarna har haft kontakt med de försäkrade i samband med bedömning av rätten till ersättning. Tabell 3.2 visar vidare att Kalmar län genomgående har mindre kontakt med de försäkrade än Västmanlands län. I Kalmar län fanns 2009 dokumentation om ett personligt möte i endast 11 procent av de granskade ärendena. I Västmanlands län fanns dokumentation om personlig kontakt i 29 procent av ärendena.

### Fortsatta skillnader i användning av försäkringsmedicinska rådgivare

Som underlag för handläggarnas bedömning av de försäkrades arbetsförmågenedsättning används olika former av medicinska underlag. Som stöd i tolkningen av de medicinska underlagen använder Försäkringskassan *försäkringsmedicinska rådgivare*.<sup>26</sup> De försäkringsmedicinska rådgivarna verkar som experter i de medicinska frågeställningar som aktualiseras i försäkringshandläggningen och ska vid behov hjälpa handläggaren att tolka den information om den försäkrades sjukdom, funktion och förmåga till aktivitet som finns i det medicinska underlag som Försäkringskassan har tillgång till. Den försäkringsmedicinska rådgivaren kan även lämna ett skriftligt yttrande om det medicinska underlag som ligger till grund för Försäkringskassans bedömning. Det är de personliga handläggarna som väljer om det ska inhämta ett yttrande från den försäkringsmedicinska rådgivaren.

<sup>26</sup> De försäkringsmedicinska rådgivarna kallades under 2004 för försäkringsläkare.

Yttrandet är, i de fall ett yttrande inhämtats, ett viktigt underlag för bedömningen av hur funktionsnedsättningen påverkar arbetsförmågan. Tabell 3.3 nedan visar att det finns stora skillnader mellan kontoren i hur ofta handläggarna väljer att rådfråga de försäkringsmedicinska rådgivarna. År 2009 varierade andelen ärenden där rådgivare rådfrågats mellan 29 och 61 procent. År 2004 varierade andelen mellan 45 och 98 procent. Siffrorna från 2009 ska tolkas mot bakgrund av den nya ordning som införts om hur konsultationen med de försäkringsmedicinska rådgivarna ska gå till.

Enligt en ny metod ska konsultationen med försäkringsläkarna i högre grad göras muntligen vid möten där personliga handläggare och försäkringsläkare deltar. I intervjuer med handläggare har det däremot framkommit att det finns olika uppfattningar om hur dessa möten ska dokumenteras. En del handläggare menar att det alltid ska dokumenteras vad som framkommit vid en muntlig konsultation, medan andra uppger att det inte ska dokumenteras.<sup>27</sup>

**Tabell 3.3** Ärenden där yttrande har inhämtats av försäkringsmedicinska rådgivare. Per län, kontor och år, procent

| Län              | Kontor        | År        |      |
|------------------|---------------|-----------|------|
|                  |               | 2004      | 2009 |
| Västmanlands län | Fagersta      | 79        | 61   |
|                  | Västerås      | 91        | 29   |
|                  | Arboga        | 69        | -    |
|                  | Hallstahammar | 66        | -    |
|                  | Köping        | 86        | -    |
|                  | Sala          | 90        | -    |
| Kalmar län       | Kalmar        | 88        | 41   |
|                  | Västervik     | 98        | 46   |
|                  | Hultsfred     | <b>45</b> | -    |
|                  | Nybro         | <b>87</b> | -    |
|                  | Oskarshamn    | <b>64</b> | -    |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Att de försäkringsmedicinska rådgivarna gör likvärdiga bedömningar är centralt för att liknande ärenden ska bedömas lika. I intervjuer har det framkommit att handläggare upplevt att olika försäkringsmedicinska rådgivares bedömningar av liknande fall kan skilja sig åt.<sup>28</sup> Eftersom muntliga konsultationer inte ska dokumenteras i akten är det inte möjligt att utläsa hur den försäkringsmedicinske rådgivarens tolkning av det medicinska underlaget påverkat bedömningen.

<sup>27</sup> Intervjuer på lokalkontor 2009-10-23 och 2009-10-24.

<sup>28</sup> Intervjuer på lokalkontor 2009-10-23.

De försäkringsmedicinska rådgivarnas roll har delvis förändrats sedan 2004 och arbetsförmågan bedöms utifrån ett något annat regelverk. Det är därför svårt att jämföra de skillnader som finns mellan åren.

### Indikationer om minskade skillnader i beslutsutfall och hantering av utbytesärenden

I urvalet identifierades stora skillnader mellan kontoren och regionerna vad gäller andelen ansökningar om sjukersättning eller aktivitetsersättning som resulterat i ett beslut om avslag. Andelen ansökningsärenden som resulterat i avslag varierade i akterna från 2009 mellan 53 och 72 procent (se tabell 3.4). År 2004 resulterade endast 24 beslut i avslag, varav 20 fattades i Västmanlands län.

Tabell 3.4 Ansökningsärenden som resulterat i avslag

|                  | Andelar (procent) |      | Antal ansökningsärenden |      |
|------------------|-------------------|------|-------------------------|------|
|                  | 2004              | 2009 | 2004                    | 2009 |
| Västmanlands län | 18                | 72   | 113                     | 169  |
| Kalmar län       | 1                 | 53   | 317                     | 105  |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Om en försäkrad får sjukpenning eller annan ersättning och Försäkringskassan gör bedömningen att nedsättningen inte är övergående kan Försäkringskassan i vissa fall besluta om att tillerkänna personen sjuk- eller aktivitetsersättning utan att någon ansökan lämnats in. Andelen av de ärenden som resulterar i ett beslut om ersättning och där Försäkringskassan tagit initiativ till att tillerkänna personen ersättning utan ansökan, så kallade utbytesärende, skiljer sig markant mellan regionerna både 2004 och 2009. Skillnaderna mellan regionerna tycks dock ha minskat, se tabell 3.5.

Tabell 3.5 Andel av de ärenden där sjukersättning eller aktivitetsersättning beviljats, där ersättningen beviljats genom ett utbyte

|                  | Andelar (procent) |      | Antal beviljanden |      |
|------------------|-------------------|------|-------------------|------|
|                  | 2004              | 2009 | 2004              | 2009 |
| Västmanlands län | 83                | 42   | 542               | 80   |
| Kalmar län       | 39                | 62   | 512               | 129  |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

## 3.4 Vad har myndigheten gjort?

Huvudkontoret har huvudsakligen använt tre instrument för att uppnå en mer enhetlig handläggning: koncentration och specialisering av ärendehandläggningen, utvecklad processtyrning och tydligare och mer detaljerad normgivning.

### 3.4.1 *Ökad koncentration och specialisering*

Att koncentrera ärendehandläggningen innebär att den handläggs på färre antal orter i landet. Att specialisera verksamheten innebär en ökad arbetsdelning mellan handläggarna, så att handläggarna handlägger färre antal förmåner eller endast utför begränsade moment i handlägningsprocessen. Fördelen, i avseende på en mer enhetlig ärendehandläggning, med både koncentration och specialisering, är att risken för skillnader minskar i och med att antalet personer eller antalet kontor som utför samma uppgift är färre.

Jämfört med om handläggningen sker lokalt innebär en koncentration av ärendehandläggningen ökade möjligheter att styra resurserna i organisationen. Organisationsförändringen 2008 innebar en mycket omfattande *koncentration* och *specialisering* av ärendehandläggningen. År 2005 handlades ärenden på cirka 160 lokalkontor. År 2008 handläggs ärenden på 20 nationella försäkringscenter och 59 lokala försäkringscenter.

Verksamhetschefer har uppgett att den specialisering som genomförts fått vissa negativa effekter i betydelsen att handläggarna är begränsade till ett fåtal förmåner. När stora variationer i ärendeflödena uppstår, vilket kan hända vid till exempel regelförändringar, blir en sådan organisation mindre flexibel än om många handläggare behärskar många förmåner. Vidare har handläggare uppgett att den långt drivna koncentrationen och specialiseringen skapat svårigheter att överblicka organisationen och guida de försäkrade rätt. Försäkringskassan har i ett försök att överbygga detta problem infört så kallade personliga handläggare som ska ha kunskap om de olika förmånerna för att kunna guida de försäkrade rätt i organisationen.

Verksamhetschefer har även uppgett att specialiseringen, tillsammans med en långt driven detaljstyrning av ärendehandläggningen, har inneburit problem att rekrytera och behålla personal. Nyrekryterade handläggare med högskoleutbildning har upplevt att arbetsuppgifterna varit alltför monotona och sökt sig vidare till andra områden.

### 3.4.2 *Fler centralt framtagna normdokument och metodhandböcker*

Mängden styrdokument i form av olika handledningar och metodstöd har ökat väsentligt sedan sammanslagningen av myndigheten. Riksförsäkringsverket utfärdade föreskrifter, vägledningar och allmänna råd inom socialförsäkringsområdet, uppgifter som togs över av Försäkringskassan. Försäkringskassan införde även efter sammanslagningen en ny typ av normdokument, så kallade rättsliga ställningstaganden. Ett rättsligt ställningstagande är bindande för Försäkringskassans handläggare, men är inte någon rättskälla för utomstående, till exempel domstolar.

Ställningstaganden görs i principiella frågor när svar saknas i en rättsfråga eller där rättsläget är oklart.

Tidigare fanns dels metodstöd som utvecklades centralt av Riksförsäkringsverket, dels olika typer av metodhandböcker som skapades i de olika länen, vilka verkade parallellt.

### 3.4.3 *Utveckling av gemensamma processer*

I den tidigare organisationen var Riksförsäkringsverket tillsyns- och normeringsmyndighet, men inte chefsmyndighet över de självständiga försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket hade därmed ett begränsat inflytande över hur ärendehandläggningen sköttes i länsorganisationerna. I och med sammanslagningen skapades förutsättningar för en starkare processorienterad styrning. Detta arbete har gjorts genom så kallade Ensaprocesser.

Processerna innehåller beskrivningar av de arbetsmoment en handläggare förväntas utföra inom ett ärendeslag och hur mycket tid dessa förväntas ta i anspråk. Syftet är att skapa förutsättningar för likformighet, effektivitet och kvalitet i handläggningen. Processerna förväntas även skapa förutsättningar för en likformig utveckling av styrning, stöd och resurser. Det finns från huvudkontorets sida en stark tilltro till att arbetet med processerna resulterar i en enhetligare myndighetsutövning. Det pågår ett kontinuerligt arbete med att utveckla processerna och öka detaljgraden.

### 3.4.4 *Praxis och erfarenhetsutbyte*

Flera av de personliga handläggare Riksrevisionen intervjuat har poängterat att processerna och de vägledningar som tillkommit från huvudkontoret sedan reformen varit ett bra stöd i handläggningen. Samtidigt har handläggarna uppgett att instrument har saknats för en dialog i motsatt riktning. När det funnits oklarheter om tillämpningen, inte minst i samband med att nya regler har införts, har handläggarna upplevt att stödet från huvudkontoret varit otillräckligt. Detta gällde inte minst i samband med de omfattande förändringar som gjordes inom sjukförsäkringen under 2008.<sup>29</sup> Införandet av de nya reglerna sammanföll då med omfattande omorganisationer på huvudkontoret.

Vissa av de intervjuade handläggarna har uppgett att möjligheterna för dem att lyfta upp olika tillämpningsproblem försämrats sedan sammanslagningen. I de gamla länsorganisationerna fanns i vissa fall utarbetade samarbeten för att hantera olika tillämpningsproblem.

<sup>29</sup> Intervjuer på lokalkontor 2009-10-19, 2009-10-22 och 2009-10-23.

I samband med skapandet av den nya organisationen slogs dessa nätverk sönder. Praxis har i dessa fall utvecklats lokalt eller i vissa fall regionalt, vilket medfört att tillämpningen varierat mellan olika kontor och regioner. Även i fall då det funnits en vetskap eller direkt misstanke om att tillämpningen inom ett visst område har varierat så har möjligheterna att lyfta upp problemen varit begränsade.

### 3.4.5 Uppföljningar av förändringsarbetet

Olika typer av uppföljningar som gjorts under förändringsarbetet har visat på brister i styrningen av myndigheten under omorganisationen.<sup>30</sup> Riksrevisionen har konstaterat att myndigheten haft brister inom området intern styrning och kontroll.<sup>31</sup> Justitieombudsmannen har uppmärksammat frågan om hur Försäkringskassan klarat sina åtaganden under omorganisationen och krävt ett yttrande av myndigheten med anledning av den omfattande mängd anmälningar som inkommit.<sup>32</sup>

Förändringsarbetet har även kantats av ekonomiska problem. Vid slutet av hösten 2008 blev det uppenbart för Försäkringskassan att den ekonomiska situationen var krisartad. Enligt de beräkningar som Försäkringskassan gjorde i slutet av 2008 uppgick underskottet för det nästkommande verksamhetsåret till 950 miljoner kronor. Enligt Försäkringskassans egen analys berodde den ekonomiska situationen på en felaktig ledningskultur och problem i den interna styrningen och kontrollen. De signalsystem som normalt ska finnas hade inte fungerat tillfredsställande. Regeringen och myndighetens styrelse hade inte fått tillräcklig information om myndighetens ekonomiska problem.<sup>33</sup>

Enligt Statskontorets uppföljning karakteriserades omorganisationen av ett mycket högt risktagande från den dåvarande ledningens sida. De risker som påpekades togs inte på allvar av ledningen. Statskontoret fann även brister i styrningen i det förändringsprogram som styrde förändringsarbetet (programmet för Försäkringskassans förnyelse). Statskontoret menade att styrningen inte var tillräckligt koordinerad med huvudkontoret och att den oro som fanns för att problem skulle uppstå under omorganisationen inte togs på allvar.

Myndigheten har vidare fått kritik för bristande styrning av IT-verksamheten från bland annat Statskontoret och Riksrevisionen.

<sup>30</sup> Statskontoret 2008:19.

<sup>31</sup> Riksrevisionen dnr 32-2008-0552.

<sup>32</sup> JO 2009-01-26 dnr 4346-2008 och dnr 5359-2008.

<sup>33</sup> Försäkringskassan dnr 42291-2009, 2009-06-26.



### 3.4.6 Uppföljning av enhetlighet i myndighetsutövningen

Företrädare för Försäkringskassan har i intervju<sup>34</sup> uppgett att de omotiverade skillnaderna i tillämpningen av socialförsäkringen bör ha minskat väsentligt i och med de åtgärder som vidtagits sedan sammanslagningen.

Variationerna i ohälsotalet har minskat under de senaste åren. Enligt Försäkringskassan är de minskade variationerna i ohälsotalet en indikation på ökad enhetlighet i myndighetens verksamhet. Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar från socialförsäkringen av Försäkringskassan. Ohälsotalet kan därmed ses som ett indirekt mått på Försäkringskassans arbete med att minska variationer i tillämpningen av socialförsäkringen. Ohälsotalet påverkas dock av en mängd faktorer såsom åldersfördelning, nivå på arbetslöshet och genomsnittlig utbildningsnivå.<sup>35</sup>

Försäkringskassan menar att det inte längre är lika relevant att redovisa eventuell spridning i tillämpning och utfall mellan de gamla geografiska enheterna då det i dag inte längre finns någon organisatorisk koppling till länsgränserna.<sup>36</sup> Inte heller för de förmåner som fortfarande handläggs på ett större antal lokala försäkringscentrum redovisar Försäkringskassan variationer i rättstillämpning och utfall.

#### **Brister i Försäkringskassans kvalitetsmätningar**

Försäkringskassan, och tidigare även Riksförsäkringsverket, genomför mätningar av besluts kvalitet i ärendehandläggningen med ett instrument som kallas för Qben II. Riksrevisionen har i granskningen noterat att det varken går att uttala sig om utvecklingen av enhetlighet i myndighetsutövningen över tid, eller om hur omorganisationsförändringen påverkat kvaliteten i handläggningen med det instrumentet som utgångspunkt. Skälen är flera, varav ett är att myndighetens kontinuerliga kvalitetsmätningar till stor del låg nere under omorganisationen 2008 då instrumentet inte anpassades till den nya organisationen. I stället genomfördes riktade kontroller under perioden.

Qben har även i granskningar från Riksrevisionen, Försäkringskassan och externa revisionsbolag påvisat förhållandevis stora reliabilitets- och validitetsproblem.<sup>37</sup> Mätningarna utförs i huvudsak av försäkringsspecialister och beslutsfattare på samma lokalkontor där ärenden handläggs. Från myndighetens sida påpekar man att detta skapar goda förutsättningar för återkoppling mellan granskarna och handläggarna. Baksidan är, som påpekats i granskningar av instrumentet, att antalet granskare är mycket stort vilket i sig innebär ett reliabilitetsproblem.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> Intervjuer med myndighetsföreträdare 2009-11-11.

<sup>35</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2006, s 25 och 2008, s 42.

<sup>36</sup> Försäkringskassans årsredovisning 2008, s 19.

<sup>37</sup> Riksrevisionen dnr 32-2008-0552, Riksrevisionen dnr 32-2005-0655, Försäkringskassans socialförsäkringsrapport 2008:16, Ramböll Management (2008).

<sup>38</sup> Utvärdering av Qben II, Konsultrapport på uppdrag av Försäkringskassan, Ramböll Management (2008).

De sammantagna brister som kvalitetsmätningarna uppvisat över åren gör att det inte är möjligt att med utgångspunkt i dessa utvärdera hur organisationsförändringen påverkat verksamhetens resultat med avseende på kvalitet i handläggningen eller utvecklingen av enhetligheten i handlägningsprocessen.

Försäkringskassan har påpekat att man vidtagit åtgärder för att förbättra kvalitetsmättet. Från och med 2010 koncentreras kvalitetskontrollen inom lokalkontorsorganisationen till fyra platser i landet.

### 3.5 Vad har regeringen gjort?

Regeringens roll har varit att initiera, stödja och sätta upp mål för förändringsarbetet inom socialförsäkringsadministrationen. Till skillnad från omorganisationen av Skatteverket och Åklagarmyndigheten, som själva initierade sina enmyndighetsreformer, var det regeringen som tog initiativ till förstatligandet av Försäkringskassan. En utgångspunkt från regeringens sida har dock varit att det är myndigheten som har ansvar för och bestämt farten i förändringsarbetet.

Regeringen har vid flera tillfällen poängterat värdet av en mer likvärdig och enhetlig myndighetsutövning. Förutom organisationsförändringar har flera andra förändringar genomförts med syftet att minska utrymmet för olikformig tillämpning av socialförsäkringen. Där kan särskilt nämnas avvecklingen av socialförsäkringsnämnderna genom vilken Försäkringskassan fick ansvar för hela beslutskedjan, även vid de mer komplicerade bedömningsärendena.<sup>39</sup> Regeringen har därutöver instiftat en särskild myndighet, Inspektionen för socialförsäkringen, för uppföljning av tillämpningen av socialförsäkringen.

Regeringen har även använt utnämningmakten i styrningen av Försäkringskassan. År 2008 tillsattes en ny ordförande för Försäkringskassans styrelse när den tidigare ordförandens mandat löpte ut, och den 1 januari 2009 tillsattes en ny generaldirektör när den tidigare generaldirektören bad om att få sluta i förtid.

#### **Omfattande uppföljning, men begränsad kunskap om effekterna på enhetligheten i myndighetsutövningen**

Uppföljning av förändringsarbetet har i huvudsak skett genom det uppdrag regeringen gav Statskontoret i samband med bildandet av myndigheten.<sup>40</sup> Statskontoret har följt förändringsarbetet och avrapporterat sin uppföljning i sammanlagt sex rapporter, den sista i september 2009.

<sup>39</sup> Prop. 2006/07:117, bet. 2007/08:SfU3, rskr. 2007/08:13, 2007/08:14.

<sup>40</sup> Regeringsuppdrag till Statskontoret att granska Försäkringskassans förändringsarbete, dnr S2005/4671/SF.

Det kan dock noteras att varken Statskontoret eller Försäkringskassan har redovisat hur de organisatoriska förändringarna påverkat utvecklingen av enhetligheten i myndighetsutövningen. De uppföljningar som gjorts är begränsade till värderingar av hur förutsättningarna för en mer enhetlig myndighetsutövning utvecklats genom förändringsarbetet. Myndigheternas rapportering till regeringen sker med utgångspunkt i de mål som formuleras i Försäkringskassans instruktion och regleringsbrev. Riksförsäkringsverket redovisade regelmässigt uppgifter om variationer i tillämpning och utfall av socialförsäkringen till regeringen. De återrapporteringskrav som tidigare fanns kring variationer i tillämpning av socialförsäkringen har dock tagits bort, och sedan sammanslagningen redovisas inte längre geografiska variationer i olika utfallsmått i Försäkringskassans årsredovisning. Vid den senaste omarbetningen av instruktionen för Försäkringskassan togs även den skrivning bort som relaterar till myndighetens ansvar för en likformig tillämpning av socialförsäkringen.<sup>41</sup>

Företrädare för Regeringskansliet har påpekat att myndigheten är ansvarig för att bedriva verksamheten enligt gällande rätt och att den skrivning som tidigare fanns i instruktionen om att myndigheten har ansvar för att verka för en enhetlig myndighetsutövning därför var överflödig. De har även påpekat att myndigheten är skyldig att rapportera sådant som är av väsentlig betydelse för verksamhetsområdet till regeringen oavsett om regeringen kräver en särskild återrapportering på området.

### 3.6 Kostnadsutveckling

Försäkringskassans förvaltningsanslag har ökat med 14,5 procent sedan 2004.<sup>42</sup> Antalet årsarbetskrafter har minskat med 21 procent över samma tidsperiod. Försäkringskassan mäter även produktiviteten i verksamheten med ett eget produktivitetmått. Produktiviteten mäts som en kvot av prestationer och kostnader, där prestationen utgörs av produktionsvolymen, bestående av antalet beslut eller utbetalningar, och kostnaderna utgörs av de totala förvaltningskostnaderna. Enligt detta sätt att mäta ökade produktiviteten i verksamheten mellan 2004 och 2006, för att sedan minska över tidsperioden 2006 till 2008. Totalt sett ligger produktiviteten 2008 på ungefär samma nivå som under 2004.

Försäkringskassans produktionsvolym är beroende av inflödet i de stora förmånerna. De senaste årens utveckling på ohälsområdet, där ohälsotalet stadigt har sjunkit, har inneburit en minskad produktionsvolym inom

<sup>41</sup> Förordningen (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket, förordningen (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan, förordningen (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan, förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>42</sup> Fast pris med hänsyn till pris- och löneomräkningen.

sjukförsäkringen. Den produktivetsminskning som påvisas beror därmed enligt Försäkringskassan på att det inte varit möjligt att dimensionera ned verksamheten i samma utsträckning som produktionsvolymen sjunkit. Det ska dock påpekas att syftet med sammanslagningen inte var en besparing. Snarare handlade det om att öka styrförmågan, likformigheten och rättssäkerheten i hanteringen av socialförsäkringen.

### 3.7 Sammanfattande iakttagelser

- Försäkringskassan har vidtagit omfattande åtgärder för att rationalisera verksamheten och uppnå en ökad enhetlighet i handläggningen. Arbetet har fokuserat på utveckling av gemensamma processer, en utveckling av normdokumenten och en långt driven koncentration och specialisering av ärendehandläggningen. Förändringsarbetet har i vissa avseenden varit turbulent och även kantats av ekonomiska problem.
- Riksrevisionen har granskat hur handläggningstiderna har utvecklats under förändringsperioden 2004 till 2009. En jämförelse mellan åren 2004 och 2009 visar att utvecklingen i huvudsak har varit positiv, både i bemärkelsen att handläggningstiderna i riket har kortats väsentligt och att skillnaderna mellan de kontor som handlägger ärenden har minskat sedan sammanslagningen. Antalet kontor som handlägger ärenden har samtidigt minskat till följd av en koncentration av ärendehandläggningen.
- Myndigheten följer internt variationer i kvalitet i myndighetsutövningen vid de handläggande kontoren. Myndighetens kvalitetsmått mäter dock inte kvalitet på ett sådant sätt att det går att säga något om utvecklingen av enhetligheten i myndighetsutövningen över tid.
- Aktgranskningen tyder på att det kvarstår regionala och kontorsvisa skillnader i centrala delar av myndighetsutövningen. Aktgranskningen påvisar bland annat skillnader i hur sociala förhållanden utreds och hur ofta den försäkrade träffar handläggaren under tiden för utredning. Det finns även skillnader i hur försäkringsmedicinska rådgivare används.
- Försäkringskassans rapportering av variationer i myndighetsutövningen i årsredovisningarna har minskat under förändringsperioden. Även regeringens krav på åiterrapportering av olika former av variationer har minskat i regleringsbrev och årsredovisningar. Detta trots att det huvudsakliga syftet med reformen var att minska variationerna i myndighetsutövningen.
- Regeringen har följt upp förändringsarbetet, bland annat genom ett omfattande uppdrag till Statskontoret. Uppföljningen har dock inte omfattat undersökningar av hur variationerna i myndighetsutövningen har utvecklats.

## 4 Från Riksskatteverket och tio regionala skattemyndigheter till Skatteverket

### 4.1 Om Skatteverket

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för beskattning, brottsutredningar inom skatteområdet, fastighetstaxering, folkbokföring, registrering av bouppteckningar, utfärdande av id-kort och för det statliga personregistret (SPAR). Myndigheten har i dag cirka 10 800 anställda och har skattekontor på ett femtiotal orter i landet.

Skatteverkets huvudsakliga uppgift är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet. Enligt regleringsbrevet är målet för verksamheten att de *eftersträvade skatte- och avgiftsintäkterna säkerställs på ett rättssäkert och för samhället ekonomiskt effektivt sätt samt på ett sätt som är kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag*. Målet är också att *brottslighet inom skatteområdet ska förebyggas och bekämpas, samt att medborgare och företag ska ha förtroende för Skatteverkets verksamhet*. Myndighetens förvaltningsanslag uppgår 2010 till cirka 6,5 miljarder kronor.<sup>43</sup>

### 4.2 Sammanslagningen

#### 4.2.1 Ärendets beredning

Skatteverket har själv initierat sammanslagningen och varit drivande i arbetet. I en skrivelse till Finansdepartementet den 7 november 2001 föreslog Riksskatteverket att en ny skattemyndighet skulle bildas genom sammanslagning av Riksskatteverket och de dåvarande tio skattemyndigheterna.<sup>44</sup> Rapporten bearbetades inom Finansdepartementet, och resultatet redovisades i departementspromemorian *Det nya Riksskatteverket*<sup>45</sup>.

<sup>43</sup> Regleringsbrev avseende budgetåret 2010 avseende Skatteverket.

<sup>44</sup> RSV Rapport 2001:11 *En ny skattemyndighet*.

<sup>45</sup> Ds 2002:15 *Det nya Riksskatteverket*.

Förslaget i departementspromemorian kom inte att i väsentliga delar skilja sig från dåvarande Riksskatteverkets förslag. Förändringarna rörde främst tidpunkten för ikraftträdandet som regeringen valde att skjuta fram ett år från Riksskatteverkets förslag om den 1 januari 2003. Regeringen valde även att införa ett allmänt ombud med rätt att överklaga Skatteverkets beslut.<sup>46</sup>

Efter remissbehandling av promemorian föreslog regeringen i propositionen den 15 maj 2003 att de tio skattemyndigheterna och Riksskatteverket skulle avvecklas och att en ny myndighet, Skatteverket, skulle inrättas från och med den 1 januari 2004.<sup>47</sup>

Syftet med reformen var att förbättra möjligheterna att på ett bättre sätt ta till vara befintliga resurser genom att ta bort de formella hindren som de regionala myndighetsgränserna utgjorde. Det huvudsakliga målet med sammanslagningen var att skapa nya och bättre förutsättningar för en enhetlig och likformig rättstillämpning samt ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.<sup>48</sup>

#### 4.2.2 *Genomförandet*

Skatteverket består i dag av ett huvudkontor, åtta skatteregioner och ett verksamhetsstöd. Skatteregionerna är mittregionen, Mälardalsregionen, norra regionen, Stockholmsregionen, södra regionen, västra regionen, östra regionen och storföretagsregionen.

Enmyndighetsreformen gjorde det möjligt för Skatteverket att skapa en organisatorisk enhet med ansvar för beskattning av stora företag och att samla alla frågor om företagskoncerner på ett och samma kontor.<sup>49</sup> För att öka enhetligheten i beslutsfattandet har även andra delar av Skatteverkets verksamhet såsom bouppteckning, folkbokföring och fastighetstaxering koncentrerats till färre kontor inom varje region.<sup>50</sup>

En annan viktig förändring sedan sammanslagningen är centraliseringen av den rättsliga styrningen genom inrättandet av en central rättsavdelning. Inrättandet av en rättsavdelning var enligt Skatteverket en stark markering av betydelsen av rättslig styrning i den nya organisationen. Centraliseringen innebär också att det i dag endast finns en organisatorisk enhet inom myndigheten med ansvar för rättsliga frågor.<sup>51</sup>

<sup>46</sup> Prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

<sup>47</sup> Prop. 2002/03:99, Det nya Skatteverket, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

<sup>48</sup> Prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

<sup>49</sup> Redovisning av uppdrag i regleringsbrev, dnr 130 434731-04/113, 2005, s. 2.

<sup>50</sup> Redovisning av uppdrag i regleringsbrev, dnr 130 434731-04/113, 2005, s. 10-13.

<sup>51</sup> Redovisning av uppdrag i regleringsbrev, dnr 130 434731-04/113, 2005, s. 1.

## 4.3 Vad har hänt med enhetligheten?

### 4.3.1 Myndighetens verksamhetsstatistik

Nedan redovisas verksamhetsstatistik över genomströmningstider för ärenden inom områdena folkbokföring, bouppteckning och obligatoriska omprövningar av inkomsttaxeringen. Uppgifterna är hämtade från Skatteverkets verksamhetsstatistik och avser att visa en bild av enhetligheten i handläggningstider mellan regioner och skattekontor. Bilden kompletteras också med den årliga utvecklingen av handläggningstiderna på nationell nivå sedan sammanslagningen. Skatteverkets löpande verksamhetsstatistik är uppdelad i första hand på regional nivå. I vissa fall är statistiken även tillgänglig på kontorsnivå.<sup>52</sup> Skatteverket uppger att det inte längre är relevant att följa regionala variationer i den nya organisationen då många ärendeslag koncentrerats till färre orter.

#### **Inga systematiska förändringar i variationen av genomströmningstider för folkbokföringsärenden**

I Skatteverkets verksamhetsstatistik redovisas genomströmningstider för folkbokföringsärenden utifrån andel avklarade ärenden inom två respektive sex dagar. För riket som helhet går det att under 2008 urskilja en markant försämring när det gäller genomströmningstider. Andelen folkbokföringsärenden som klarats av inom två dagar har under 2003 – 2007 varierat mellan 60 och 66 procent men under 2008 minskade andelen till 41 procent. Andelen avklarade ärenden inom sex dagar var 64 procent 2008 jämfört med 80 procent 2005.

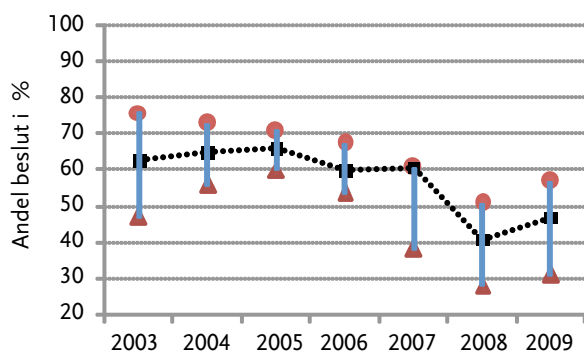
En del folkbokföringsärenden är enligt Skatteverket koncentrerade till vissa orter. Det förekommer också enligt Skatteverket samarbete mellan regionerna som gör att ärenden kan avslutas av en annan region än den som ursprungligen tog hand om ärendet. Antalet regioner eller orter har sedan 2003 minskat från tio till sju. Statistik över antalet ärenden per region eller ort visar emellertid att det fortfarande handläggs många ärenden på varje ort, vilket möjliggör en jämförelse mellan de handläggande orterna trots de organisatoriska förändringarna. Ur ett medborgarperspektiv spelar det ingen roll var ärendet handläggs eller ifall det flyttas mellan regioner eller kontor.

Diagram 4.1 och 4.2 visar de regioner eller orter med lägst respektive högst andel avslutade folkbokföringsärenden jämfört med riket. Diagrammen illustrerar att det inte finns någon systematisk ökning eller minskning av skillnaderna i genomströmningstiderna under perioden.

<sup>52</sup> Enligt uppgift från Skatteverket går det inte alltid att dra slutsatser om enhetlighet eftersom kontoren har olika inriktning och omfördelningar kan göras mellan kontoren under året. Ett kontors avvikelser från medelvärdet kan vara motiverad utifrån kontorets inriktning.

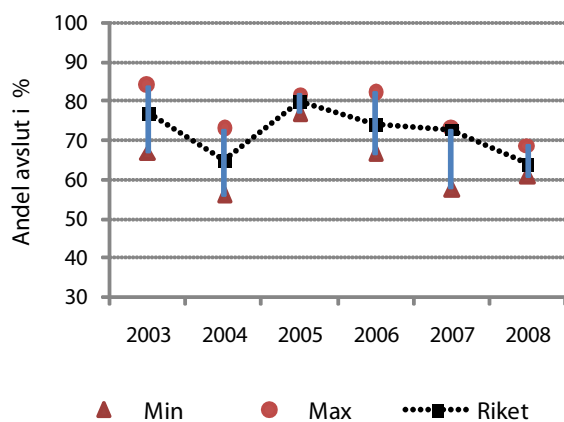
År 2003 var andelen folkbokföringsärenden avklarade inom två dagar som högst 76 procent och som lägst 47 procent. Skillnaden var nästan densamma år 2008 men med en förskjutning mot en lägre nivå.

**Diagram 4.1** Folkbokföringsärenden inom två dagar, regionala skillnader



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

**Diagram 4.2** Folkbokföringsärenden inom sex dagar, regionala skillnader



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

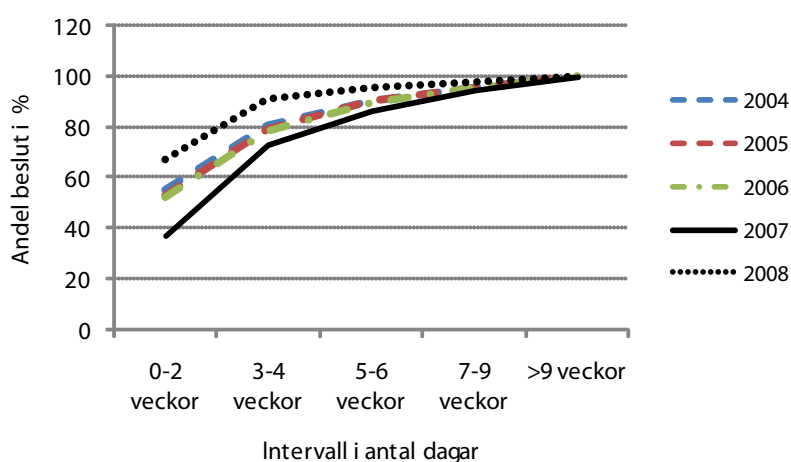
Skillnaderna kvarstår, men Skatteverket avslutade färre folkbokföringsärenden inom två dagar 2008 jämfört med 2003. När det gäller skillnaden i andelen folkbokföringsärenden som avslutas inom sex dagar är den mindre 2008 jämfört med 2003.



### Minskade skillnader i genomströmningstider för bouppteckningsärenden

Skatteverket har som mål att handlägga minst 80 procent av bouppteckningsärendena inom 4 veckor.<sup>53</sup> Skatteverket redovisar genomströmningstiderna som andel avklarade beslut inom bestämda tidsintervaller. Diagram 4.3 nedan illustrerar att Skatteverket uppnår målet på riksnivå under samtliga år med undantag för 2007. Av diagram 4.3 framgår också att genomströmningstiderna förbättrades för riket under 2008.

**Diagram 4.3** Andel avslutade bouppteckningsärenden per tidsintervall i veckor i hela riket per år, procent

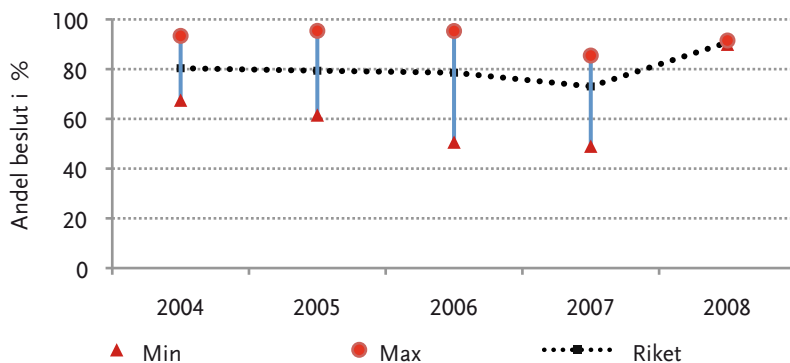


Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

Diagram 4.4 nedan illustrerar de regioner eller orter som har lägst respektive högst andel beslut i bouppteckningsärenden jämfört med riket. Det ska dock påpekas att bouppteckningsärenden blev koncentrerade till ett fåtal kontor och i vissa fall till ett fåtal regioner de senaste åren. Sammantaget koncentrerades mer än 96 procent av alla bouppteckningsärenden till tre orter under 2007 och 2008. För pågående komplicerade ärenden har Skatteverket gjort bedömningen att de bör avslutas där de påbörjades. I diagram 4.4 visas därför inte orter som hanterar få ärenden. De regioner eller orter som jämförs i diagram 4.4 har minskat från tio till tre sedan 2004.

<sup>53</sup> Skatteverkets årsredovisning för 2008.

**Diagram 4.4** Regional spridning av andel avklarade beslut i bouppteckningsärenden inom fyra veckor



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

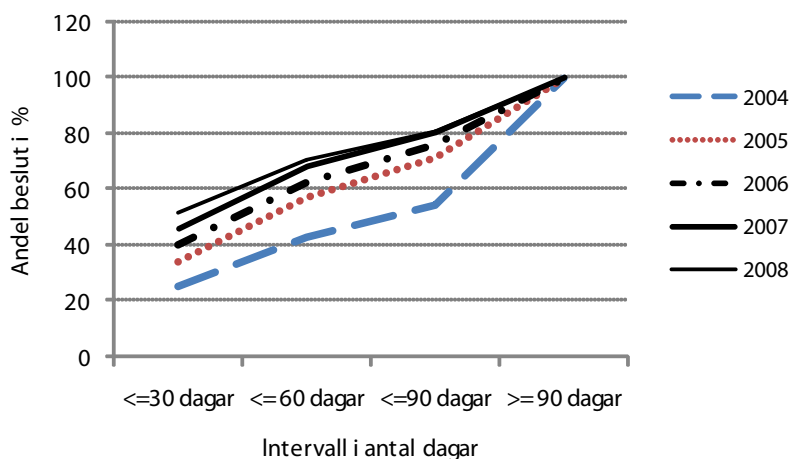
Det framgår tydligt av diagrammet att skillnaderna mellan regionerna ökade under de första åren efter sammanslagningen men att de sedan 2007 har minskat markant, särskilt under 2008. Bland de tio regioner som jämförs år 2004 var skillnaden 26 procentenheter mellan den region som avslutade flest respektive minst antal ärenden. Åren 2007 och 2008 då ärendena koncentrerades till tre orter var motsvarande skillnad 36 procentenheter, och 2008 var skillnaden obefintlig.

### Fortfarande stor variation i genomströmningstider för omprövningar inom inkomstbeskattning

Skatteverket följer regelmässigt upp genomströmningstider och balanser för omprövningar av inkomstbeskattning och fastighetstaxering som inkommit på skattebetalarnas initiativ. När ett överklagande inkommer till Skatteverket görs en obligatorisk omprövning. Dessa följs också upp regelbundet så länge inte ärendet gått vidare till länsrätten.

Vi har valt att titta på genomströmningstider för de obligatoriska omprövningarna inom inkomstbeskattningen. Liksom för bouppteckningsärenden har Skatteverket satt ett mål för de obligatoriska omprövningarna. Enligt årsredovisningen för 2008 ska ärenden som rör obligatoriska omprövningar handläggas skyndsamt, vilket operationellt innebär att minst 50 procent av ärendena ska vara avklarade inom en månad. Av diagram 4.5 nedan framgår att det har skett en märkbar förbättring av handläggningstiderna sedan sammanslagningen av myndigheten. Först 2008 lyckades Skatteverket uppnå målet för första gången.

**Diagram 4.5** Andel avslutade obligatoriska omprövningar av inkomstbeskattningen per tidsintervall i dagar i hela riket per år, procent

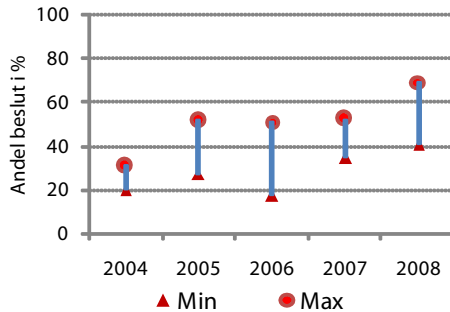


Källa: Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

Diagram 4.6 illustrerar regioner eller orter med högst och lägst andel beslut av omprövningsärendena, medan diagram 4.7 illustrerar spridningen mellan kontoren. På regional nivå är det svårt att skönja någon systematisk förändring av skillnaden mellan den region som avslutar flest respektive minst antal ärenden (se diagram 4.6). I likhet med ärenden gällande folkbokföring och bouppteckning är antalet regioner som jämförs förhållandevis få. I diagram 4.7 däremot görs en jämförelse mellan kontoren. Nackdelen är att det förekommer kontor som handläggare få ärenden trots att 10 procent av dem med lägst antal är rensade från analysen.<sup>54</sup> Bortsett från de extremvärden som förekommer varje år har spridningen ökat markant sedan 2004 och som störst var den 2007.

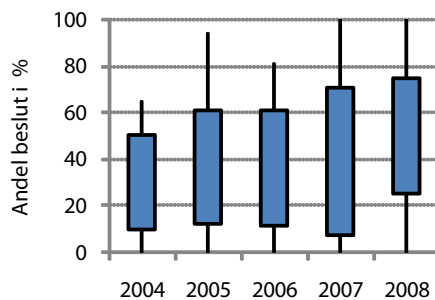
<sup>54</sup> Diagrammet baseras på de återstående 90 procenten av kontoren. Bland dessa markerar den nedre och övre kanten på cylindern den 10:e respektive 90:e percentilen, vilket gör att cylindern rymmer 80 procent av kontoren. Resterande 20 procent ligger antingen på en högre eller lägre andel klarade beslut. Det betyder att andel beslut i 10 procent av de analyserade kontoren ligger på en lägre nivå än cylinderns nedre kant och 10 procent ligger på en högre nivå än cylinderns övre kant. Dessa kontor representeras av linjerna ovanför och nedanför cylindern, där toppen motsvarar det kontor som klarat den högsta andelen ärenden och botten motsvarar det kontor som klarat den lägsta andelen ärenden inom tidsramen.

**Diagram 4.6** Obligatoriska omprövningar av inkomstbeskattning, lägst/högst per region, procent



Källa Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

**Diagram 4.7** Obligatoriska omprövningar av inkomstbeskattning, spridning per kontor, procent



Källa. Riksrevisionens bearbetning av Skatteverkets verksamhetsstatistik.

#### 4.3.2 Vad visar Riksrevisionens aktgranskning?

Riksrevisionen har i granskningen kunnat konstatera att Skatteverkets kvalitetsuppföljningar inte går att använda sig av för att uttala sig om utvecklingen av enhetlighet över tid. Uppföljning av kvalitet inom olika ärendeslag görs inte regelmässigt, utan sker utifrån risk- och väsentlighetsanalyser. Urvalet av ärenden är inte heller tillräckligt stort för att man ska kunna uttala sig om eventuella skillnader mellan kontor. Vi har därför valt att genomföra en egen aktgranskning.

Skatteverket kontrollerar varje år ett stort antal deklamationer. Vilka uppgifter som kontrolleras i deklamationen varierar och bestäms från år till år. I aktgranskningen har vi valt att titta på hur Skatteverket kontrollerar avdrag för resor till och från arbetet. Vid en kontroll av avdrag för resor till och från arbetet måste handläggaren göra en bedömning av om avdraget

är korrekt, det vill säga om den skattskyldiga uppfyller de krav som ställs enligt inkomstskattelagen (1999:1229)<sup>55</sup> samt om den skattskyldiga haft de utlägg som han eller hon yrkat avdrag för. För att ta ställning till det har handläggaren möjlighet att antingen kräva in underlag från den skattskyldiga som styrker uppgifterna eller själv kontrollera mot olika källor såsom kartor eller bilregister. Dessa aspekter av handläggningen är grundläggande för att avgöra om den skattskyldiga har rätt till ersättning.

Aktgranskningen omfattar aspekter av myndighetsutövningen såsom vilka utredningsåtgärder som vidtagits och hur beräkningar görs.

I bilaga 1 finns en närmare beskrivning av hur urvalet av ärenden gjorts och hur granskningen gått till.

Aktgranskningen har kompletterats med intervjuer med handläggare och kontorschefer från fyra av de kontor som ingått i aktgranskningen. Syftet med intervjuerna har främst varit att låta handläggarna reagera på resultatet av aktgranskningen, men också att få en bild av hur förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning utvecklats sedan sammanslagningen av Skatteverket.

### **Delvis minskade skillnader i hur ofta underlag begärs in av den skattskyldiga**

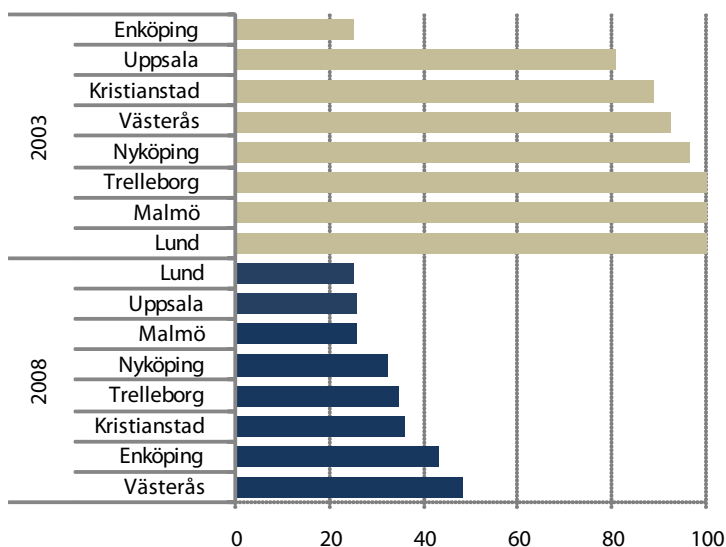
Enligt inkomstskattelagen har man rätt att yrka avdrag för utgifter för resor mellan bostaden och arbetet om den skattskyldigas bostad ligger på ett sådant avstånd att man måste använda något transportmedel. Avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska vara minst fem kilometer, och den skattskyldiga ska regelmässigt göra en tidsvinst på sammanlagt två timmar genom att använda egen bil i stället för allmänna transportmedel.<sup>56</sup>

För att bedöma om den skattskyldiga har rätt till det yrkade avdraget kan handläggaren begära in underlag från den skattskyldiga. Vår aktgranskning visar att det finns variationer i hur ofta en handläggare väljer att begära in underlag från den skattskyldiga. Andelen ärenden där Skatteverket inte begärt in något underlag som stöder att den skattskyldiga haft yrkade utgifter varierar mellan de olika skattekontoren. Av diagram 4.8 framgår att 2008 varierar andelen medgivna ärenden där förfrågan om underlag skickats till den skattskyldiga mellan 25 och 48 procent. Före sammanslagningen varierade det mellan 25 och 100 procent. Skillnaderna har därmed minskat mellan kontoren, men det beror främst på att andelen ärenden som beviljas utan att en förfrågan skickats har ökat väsentligt mellan 2003 och 2008. Om man bortser från Enköpings kontor 2003 har variationerna mellan kontoren ökat under år 2008.

<sup>55</sup> 12 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229).

<sup>56</sup> 12 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229).

**Diagram 4.8** Andel ärenden där förfrågan skickats efter att avdrag för arbetsresor medgivits, per kontor och år, procent



Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

I de uppföljande intervjuerna framkom att en del handläggare anser att Skatteverket inte ska belasta den skattskyldiga i onödan genom att skicka ut förfrågan om underlag som styrker det yrkade avdraget. I de fall där det, enligt handläggaren, inte finns någon anledning att misstänka fusk skickas därmed en förfrågan inte ut.<sup>57</sup>

### Minskade variationer i vilken typ av underlag som ligger till grund för beslut

För att kontrollera om den skattskyldiga haft utgifter för resor till och från arbetet har handläggaren möjlighet att begära in en rad olika typer av underlag såsom kvitton på drivmedel och besiktningssprotokoll samt kontrollera lämnade uppgifter. Vår genomgång av de förfrågningar som Skatteverket har skickat ut till den skattskyldiga och vilka underlag som finns i akten visar att det finns regionala variationer i vilken typ av underlag handläggarna har för att bedöma om den skattskyldiga har rätt till avdraget. Det varierar därmed vilken typ av underlag som ligger till grund för handläggarens beslut. Av tabell 4.1 framgår tydliga skillnader mellan de regionerna i vilket underlag handläggaren har att ta ställning till vid beslut. I Mälardalsregionen förekommer besiktningssprotokoll och fakturor alternativt kvitton på drivmedel i mycket större utsträckning än i Södra regionen. I Södra regionen har handläggarna i större utsträckning kontrollerat att den skattskyldiga uppfyller kraven på tidsvinst genom att stämna av med en så kallad reseplanerare för allmänna kommunikationer.

<sup>57</sup> Intervju med handläggare 2009-10-15.

Handläggarna i Mälardalsregionen kontrollerar därmed i större utsträckning om den skattskyldiga verkligen haft de yrkade utläggerna.

**Tabell 4.1** Ärenden där följande underlag finns i akten, per region och år, procent

| År   | Underlag                           | Region Södra | Mälardalen |
|------|------------------------------------|--------------|------------|
| 2003 | Fakturor på bensin/annat drivmedel | 0            | 24         |
|      | Besiktningssprotokoll              | 2            | 48         |
|      | Utskrift från reseplanering        | 28           | 3          |
| 2008 | Fakturor på bensin/annat drivmedel | 4            | 16         |
|      | Besiktningssprotokoll              | 15           | 27         |
|      | Utskrift från reseplanering        | 12           | 7          |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

I de uppföljande intervjuerna med handläggarna framkom att det även råder delade meningar mellan de olika kontoren om hur man ska se på den skattskyldigas bevisbörla. Vissa handläggare ansåg att den skattskyldiga ska styrka att han eller hon har haft de yrkade utgifterna, det vill säga full bevisbörla. Andra handläggare menar att den skattskyldiga endast ska göra det troligt att han eller hon haft utgifterna.<sup>58</sup>

#### **Ovanligt att det framgår av akten om handläggaren kontrollerat om den skattskyldiga uppfyller kraven för yrkat avdrag**

Aktgranskningen har även visat på generella kvalitetsbrister. Endast i cirka 10-20 procent av akterna framgår det att handläggaren har kontrollerat att den skattskyldiga gör en tidsvinst på minst två timmar. Aktgranskningen visar också att det sällan framgår om handläggaren har kontrollerat om den skattskyldiga uppfyller kraven om ett avstånd på minst fem kilometer och därmed har rätt till avdrag. Detta framgår endast i cirka 5-10 av samtliga granskade ärenden (se tabell 5 och 6 i bilaga 2 för fullständiga uppgifter). Sammantaget innebär detta att det inte går att följa handläggningen och bedömningen av ärendet och om det varierar mellan kontoren, se avsnitt 4.4.4.

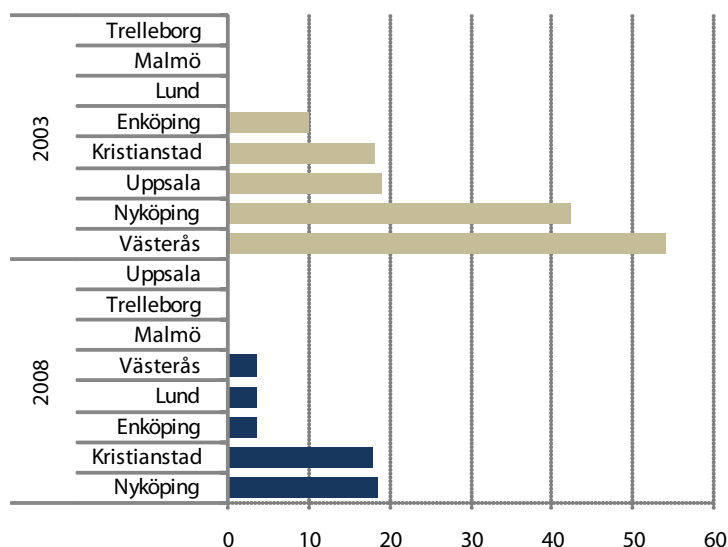
#### **Minskade skillnader i användningen av schablonmässigt avdrag för privata resor**

För att bedöma om den skattskyldiga har rätt till det yrkade avdraget måste handläggaren beräkna den totala körsträckan utifrån de uppgifter som den skattskyldiga lämnat. Då det är rimligt att anta att den skattskyldiga även använder bilen privat har Skatteverket tidigare använt sig av ett schablonmässigt avdrag på 1 000 - 1 500 mil för övrig privat körning. Detta är dock något som huvudkontoret har bestämt att handläggarna inte längre

<sup>58</sup> Intervjuer med handläggare 2009-10-12 och 2009-10-15.

ska använda sig av då ett schablonmässigt avdrag är för godtyckligt. Vår aktgranskning visar att 2003 var detta något som varierade kraftigt mellan kontoren. Handläggarna vid Trelleborgs, Malmös och Lunds kontor använde sig inte alls av det schablonmässiga avdraget, medan handläggarna i Västerås hade valt att göra avdraget i över 50 procent av avslagsärendena, se diagram 4.9.

**Diagram 4.9** Ärenden med ett beräknat schablonmässigt avdrag för privat körning där avdrag inte medgivits, per kontor och år, procent



Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

I enlighet med huvudkontorets direktiv syns en tydlig minskning från år 2003 till 2008 av antalet ärenden där handläggarna använt sig av det schablonmässiga avdraget. Även om spridningen har minskat väsentligt kan vi dock konstatera att huvudkontorets nya bestämmelser inte fullt ut fått genomslag i hela organisationen. Vid Nyköpings kontor använde sig handläggarna fortfarande av avdraget 2008 i 19 procent av de ärendena där avdraget inte medgivits.

#### 4.4 Vad har myndigheten gjort?

Nedan följer en redogörelse av vad Skatteverket gjort för att förbättra den rättsliga styrningen, omfördela resurser och följa upp sammanslagningens effekter. Avsnittet innehåller iakttagelser för den tredje revisionsfrågan.



#### 4.4.1 *Ökat fokus på rättslig styrning*

Skatteverket valde 2004 att centrera den rättsliga styrningen till en ny rättsavdelning på huvudkontoret. Från och med den 1 januari 2009 utvidgades ansvaret för rättsavdelningen. Rättsavdelningen har i dag ett rikstäckande ansvar för såväl den rättsliga styrningen som det rättsliga stödet. Den rättsliga styrningen låg före 2004 främst ute på regionerna. Rent geografiskt finns medarbetarna fortfarande på olika orter runt om i landet, men de är organisatoriskt placerade under huvudkontoret. Inrättandet av rättsavdelningen 2005 var enligt Skatteverket en tydlig markering av betydelsen av rättslig styrning. Rättsavdelningen består av olika expertgrupperingar med fördjupad materiell kunskap. För den rättsliga styrningen svarar i första hand rättsliga experter. Specialisterna fungerar som rättsligt stöd till den regionala organisationen. Ute på regionerna har Skatteverket även utsett rättsliga kontaktpersoner, som ska kanalisera alla rättsliga frågor till den nationella rättsavdelningen. Rättsavdelningen tar ställning i olika rättsliga frågor och återför dem sedan till hela organisationen. På det sättet hoppas Skatteverket säkerställa en enhetlig rättstillämpning.<sup>59</sup>

Före sammanslagningen hade Riksskatteverket begränsad möjlighet att styra regionerna när det gällde rättstillämpningen. Det fanns betydande frihet för regionerna att tolka lagen på sitt eget sätt. Regionerna tog även fram egna stöddokument till handläggarna.<sup>60</sup>

Skatteverkets rättsavdelning har under de senaste åren gett ut över 500 ställningstagande, så kallade styrsignaler i rättsliga frågor. Ställningstagandena tas fram på rättsavdelningen för att skapa en enhetlig och likformig rättstillämpning inom hela Skatteverket. Ställningstagandena publiceras på Skatteverkets externa webbplats för att på det sättet även få ökad spridning och genomslag hos företag och medborgare.

#### 4.4.2 *Formella hindren borta*

Ett av motiven till sammanslagningen av Skatteverket var att öka flexibiliteten i organisationen genom att ta bort de formella hinder som de regionala myndighetsgränserna utgjorde. Genom att bilda en sammanhållen myndighet förbättrades möjligheterna att flytta arbetsuppgifter, material och beslutanderätt över landet.<sup>61</sup> Före sammanslagningen hade Skatteverket stora problem med en ojämn arbetsbelastning över landet, särskilt när det gällde beskattningen och kontrollen av deklarationer. För att försöka

<sup>59</sup> Redovisning av uppdrag i regleringsbrev, dnr 130 434731-04/113, 2005 s 1.

<sup>60</sup> Intervju med myndighetsföreträdare, 2009-11-13.

<sup>61</sup> Prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

jämna ut den sneda arbetsbelastningen före sammanslagningen var till exempel Stockholmsmyndigheten tvungen att anställa personal från andra regionala skattemyndigheter för att utföra arbetsuppgifter som innefattade myndighetsutövning åt Stockholmsregionen.<sup>62</sup>

Skatteverket har i dag koncentrerat stora delar av sin verksamhet till färre kontor. Enligt uppgift från Skatteverket har de största koncentrationerna av olika ärendeslag redan genomförts. Skatteverket har även gjort permanenta omflyttningar av ärenden. I dag hanteras till exempel en stor del av privatpersoners deklarationer från Stockholmsområdet av kontor i Norrland.

Den löpande omfördelningen av ärenden eller resurser sker på initiativ av kontorschefer som behöver hjälp. Det sker då främst inom regionala nätverk. Eventuell löpande omfördelning av ärenden går dock inte att se i Skatteverkets IT-system, vilket påverkar möjligheterna att exempelvis följa upp variationer i handläggningstider. Handläggningskoderna är kopplade till det initiala kontoret och inte till handläggare, vilket gör att det inte går att se om ärendet handlagts vid ett annat kontor. Det går därmed inte att följa i vilken utsträckning löpande omfördelning faktiskt sker.

#### 4.4.3 *Enhetligt urval för kontroller i dag...*

Skatteverket utför varje år ett stort antal kontroller av deklarationer. Styrningen av kontrollverksamheten har blivit mer enhetlig sedan sammanslagningen genom att huvudkontoret i dag beslutar om kriterier för vilka deklarationer och vad som ska granskas. Tidigare beslutades detta på regional nivå och varierade därför mellan olika delar av landet.

Kontrollfrekvenserna varierade mellan regionerna, till exempel genom vilka beloppsgränser man valde för kontroll. Sannolikheten att som skattskyldig fastna i en kontroll var därmed olika stor i olika regioner. Tydligast var problemet i Stockholm där man inte hann med att kontrollera en lika stor andel av deklarationerna som i andra regioner och därför anpassade beloppsgränserna utifrån det.<sup>63</sup>

I dag tar huvudkontoret fram så kallade urvalspaket där kontoren får information om beloppsgränser och vad som ska kontrolleras i deklarationerna. Sannolikheten att fastna i en kontroll är därmed lika stor i hela landet. Det har dock enligt handläggarna uppstått en negativ effekt av att urvalet för kontrollerna blivit mer enhetligt. Handläggarna påpekar att kontrollerna av till exempel företag till viss del kan ha blivit mindre effektiva då handläggarnas kännedom om lokala problem inte längre utnyttjas på samma sätt i kontrollverksamheten. Handläggarna hanterar i dag, i och med

<sup>62</sup> Prop. 2002/03:99 Det nya Skatteverket, bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17 s 207.

<sup>63</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-05-13.

koncentreringen, också ett mindre antal olika ärendeslag. I våra uppföljande intervjuer uppger ett flertal handläggare att de upplever att arbetet därigenom blivit mer monotont.<sup>64</sup>

#### 4.4.4 ... men bristande uppföljning av kontrollerna

I våra uppföljande intervjuer har det emellertid framkommit att personalen inte alltid hinner med att kontrollera hela urvalet. Det råder då delade meningar mellan handläggarna om hur en träff i kontrollsystemet ska avslutas. Urvalet markeras i ärendehanteringssystemet Profil. En del handläggare avmarkerar träffarna trots att de inte gjort någon kontroll. Andra handläggare uppger att de lämnar dem markerade så att det framgår att de inte hunnit kontrollera hela urvalet av ärenden. Huruvida arbetsledningen rapporterar om eventuella avvikelser eller inte skiljer sig åt mellan kontoren.<sup>65</sup> Från huvudkontorets sida är man medveten om detta.<sup>66</sup> Skillnaderna i avvikelserapporteringen leder till att huvudkontoret har mycket liten kunskap om hur handläggarna väljer att prioritera vilka kontroller som faktiskt genomförs.

Det finns inte heller någon möjlighet för Skatteverket att följa upp de ärenden som avmarkerats utan åtgärd. Tanken är att handläggarna ska avmarkera ärenden där de gjort bedömningen att det inte finns några skäl att kontrollera uppgifterna, det vill säga i de ärenden där handläggaren inte ser någon anledning att kontrollera uppgifterna och därmed bifaller yrkandet. Detta innebär att Skatteverket inte heller kan följa upp om handläggarna gjort en rimlig bedömning eller om bedömningarna varierar mellan kontoren.

#### 4.4.5 Uppföljning av rättslig kvalitet på nationell nivå

Skatteverket gör sedan 2005 – 2006 cirka tio till tolv nationella rättsliga kvalitetsuppföljningar per år. Uppföljningarna sker utifrån risk- och väsentlighetsanalyser som tas fram på huvudkontoret. De upprättar sedan en så kallad riksplan över vilken uppföljning som ska göras under året. Kontrollerna genomförs sedan med hjälp av personal ute i organisationen. Kvalitetsuppföljningarna genomförs dels för att säkerställa att den rättsliga kvaliteten i Skatteverkets verksamhet är hög och håller en jämn nivå över landet, dels för att ta fram underlag som gör det möjligt för Skatteverket att genomföra åtgärder för att förbättra den rättsliga kvaliteten.

<sup>64</sup> Intervjuer med handläggare 2009-10-12, 2009-10-15, 2009-10-16.

<sup>65</sup> Intervjuer med kontorschefer 2009-10-16, 2009-10-13 och 2009-10-15

<sup>66</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-11-13.

Uppföljningarna har fram till i dag främst skett som en kartläggning och genomlysning av eventuella problem inom Skatteverkets olika verksamhetsområden. I samband med uppföljningarna upprättas åtgärdsplaner som återkopplas till regionerna. Skatteverket planerar följa upp kvalitetsuppföljningar om behov finns.

Uppföljningarna syftar främst till att ge en bild av kvaliteten i verksamheten på en nationell nivå. Men det går även att urskilja regionala skillnader i resultatet. Urvalet av ärenden är dock för litet på kontornivå för att man ska kunna uttala sig om enhetlighet i myndighetsutövningen.

#### 4.4.6 Skiftat fokus från kompetensutveckling till styrsignaler

Skatteverket arbetar i dag med att överföra stora delar av kompetensutvecklingen till intranätet. Tanken är att även det rättsliga stödet i framtiden ska finnas på intranätet där handläggare kan söka den kunskap och det stöd som de behöver i handläggningen.<sup>67</sup>

Skatteverket har de senaste åren skiftat fokus från utbildning till styrsignaler. Antalet styrsignaler och allmänna råd har ökat väsentligt sedan sammanslagningen till en myndighet, samtidigt som rättsfunktionerna koncentrerats och därmed försvunnit från de lokala skattekontoren. I intervjuer med handläggare har det framkommit att de upplever att det rättsliga stödet kommit för långt bort från handläggarna. Handläggarna upplever också att grundutbildningen försämrats under de senaste åren.<sup>68</sup>

## 4.5 Vad har regeringen gjort?

Regeringens roll är att besluta om organisationsförändringar och att ge myndigheterna förutsättningar att genomföra förändringar på ett så effektivt sätt som möjligt. Det förutsätter att regeringen löpande följer sammanslagningsprocessen och anpassar sin resultatstyrning utifrån den rapporterade bilden.

Skatteverket har själv initierat sammanslagningen. Regeringens proposition stämde väl överens med det förslag myndigheten lämnat. Från regeringens sida ställdes inga besparingskrav på myndigheten i samband med sammanslagningen.<sup>69</sup>

Skatteverket fick i regleringsbrevet för budgetåret 2005 i uppdrag att redovisa hur den genomförda reformen bidragit till att skapa bättre

<sup>67</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-11-13.

<sup>68</sup> Intervjuer med handläggare 2009-10-12, 2009-10-15 och 2009-10-16.

<sup>69</sup> Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2009-12-02.

förutsättningar för enhetlighet och ett effektivare resursutnyttjande.<sup>70</sup> Rapporten innehöll främst en beskrivning av organisationsförändringar och det framtida förändringsarbetet. I övrigt har utvecklingen av enhetlighet, enligt departementet, diskuterats i den löpande myndighetsdialogen. Vid en intervju med Finansdepartementet framkom att de upplever att det har blivit mer enhetligt sedan sammanslagningen.<sup>71</sup> Regeringen har dock inte beställt någon uppföljning av sammanslagningens effekter. Från departementets sida utgår man ifrån att enhetligheten ökat i myndighetens verksamhet sedan sammanslagningen.

Regeringen har sedan sammanslagningen minskat kraven på Skatteverkets rapportering av enhetlighet i myndighetsutövningen. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2010 ska Skatteverkets årsredovisning innehålla en bedömning av enhetlighet, kvalitet, effektivitet och produktivitet totalt och per verksamhetsgren. Utvecklingen ska också analyseras och kommenteras. För 2006 – 2008 skulle Skatteverket även redovisa spridningen mellan och inom de organisatoriska enheterna för sådana mått och indikatorer där det förekom omotiverade skillnader. I de fallen skulle även vidtagna och planerade åtgärder för att utjämna skillnaderna redovisas. För 2004 – 2005 skulle Skatteverket göra en bedömning av om de skillnader som förekom var acceptabla eller borde minska. Före sammanslagningen innehöll Skatteverkets årsredovisning en beskrivning av verksamhetsstatistiken på regional nivå.

## 4.6 Kostnadsutveckling

### 4.6.1 Minskad administration?

Ett av syftena med sammanslagningen av Skatteverket var att förbättra möjligheterna att ta till vara de befintliga resurserna och åstadkomma ett effektivare resursutnyttjande. En av de fördelar som regeringen lyfte fram med den nya myndigheten var ökade möjligheter till koncentration och specialisering inom det administrativa området. En bild av utvecklingen av myndighetens administrationskostnader över tid skulle kunna bidra till att svara på om myndigheten lyckats uppnå syftena om ett bättre och effektivare utnyttjande av de befintliga resurserna.

Skatteverket har sedan sammanslagningen koncentrerat delar av den administrativa stödverksamheten, bland annat bildades under 2004 en gemensam ekonomi- och lönesektion och under 2005 en gemensam personalenhet för hela Skatteverket. Enligt myndigheten har förändringarna

<sup>70</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Skatteverket.

<sup>71</sup> Intervju med företrädare för Finansdepartementet 2009-12-02.

lett till stora besparingar. En utvärdering gjord 2006 visar att myndigheten nästan lyckats halvera kostnaderna för ekonomi- och lönehanteringen.<sup>72</sup>

Riksrevisionen har i granskningen försökt få fram uppgifter om kostnadsutvecklingen av samtliga administrationskostnader från Skatteverket, men dessa uppgifter har inte funnits tillgängliga. Skatteverket följer inte utvecklingen av samtliga overheadkostnader. Regeringen har inte heller beställt någon uppföljning av hur kostnaderna för administrationen har utvecklats sedan sammanslagningen. Skatteverket har meddelat att det skulle innebära ett omfattande arbete att ta fram ett sådant underlag. Underlaget skulle inte heller ha kunnat användas för att på ett tillförlitligt sätt uttala sig om utvecklingen av overheadkostnader över tid, bland annat med hänsyn till de omfattande organisatoriska förändringar som skett sedan 2003. Riksrevisionen har därmed gjort bedömningen att en sådan uppföljning inte är rimlig inom ramen för denna granskning.

#### 4.6.2 Ökad produktivitet?

Målet för Skatteverkets verksamhet är att de eftersträvade skatte- och avgiftsintäkterna säkerställs på ett rättssäkert och för samhället kostnadseffektivt sätt.

Bortsett från ärendeströmningen i form av till exempel deklARATIONER och folkbokföringsärenden styr myndigheten i stor utsträckning själv volymen på till exempel kontrollverksamheten. För att få en bild av om Skatteverkets produktivitet ökat måste anslagsförändringen ställas mot myndighetens totala produktion. Detta är inte helt enkelt då Skatteverkets verksamhet inte går att aggregera till ett sammantaget produktionsmått som går att ställa i relation till förvaltningskostnaderna.

Skatteverket mäter kostnadsproduktiviteten genom att fördela kostnaden för myndighetens verksamhet per innevånare. Sedan 2003 har kostnaden sjunkit från 778 kronor per person till 699 kronor per person, vilket tyder på en ökad kostnadsproduktivitet sedan sammanslagningen.<sup>73</sup>

Skatteverkets anslag har sedan året före sammanslagningen ökat med cirka 3 procent.<sup>74</sup> Myndigheten har inte fått något extra anslag specifikt för förändringsarbetet i och med sammanslagningen.

---

<sup>72</sup> Skatteverket, Utvärdering av Ekonomi- och lönesektionen i Gävle, Besparingseffekter på regioner och myndigheter, Kvalitativ utvärdering av ELS, vintern 2005/2006.

<sup>73</sup> Fastprisberäknat, Skatteverkets årsredovisning 2008.

<sup>74</sup> Fast pris med hänsyn till pris- och löneomräkningen.

## 4.7 Sammanfattande iakttagelser

- Genomströmningstiderna har minskat inom folkbokföring och obligatoriska omprövningar. Spridningen mellan regionerna har inte blivit mindre inom folkbokföring och obligatoriska omprövningar.
- Urvalet av deklARATIONER för kontroller är i dag betydligt mer enhetligt då det görs gemensamt för hela myndigheten. Riksrevisionens aktgranskning visar dock att det fortfarande finns variationer i hur Skatteverket kontrollerar deklARATIONERNA.
- Skatteverket har sedan sammanslagningen koncentrerat stora delar av verksamheten för att effektivisera och öka enhetligheten i verksamheten. Problem med IT-system och skillnader i avvikelshantering gör det dock svårt för Skatteverket att följa i vilken utsträckning löpande omfördelning av resurser förekommer samt om kontrollverksamheten varierar mellan kontoren.
- Skatteverket har genom inrättandet av en central rättsavdelning och genom den ökande mängden rättsliga styrsignaler tydligt markerat vikten av enhetlig rättslig styrning. Handläggarna upplever dock att de har svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden styrsignaler från den centrala rättsavdelningen.
- Handläggarna på Skatteverket upplever att det rättsliga stödet kommit för långt bort och att kompetensutveckling ersatts med styrsignaler.
- Skatteverket gör årligen nationella uppföljningar för att säkerställa en jämn och hög kvalitet i verksamheten över landet. Uppföljningarna går emellertid inte att använda för att uttala sig om utvecklingen av enhetlighet i myndighetsutövningen mellan kontor och regioner över tid.
- Regeringen har inte beställt någon uppföljning av effekterna av sammanslagningen. Från regeringens sida har man även sänkt kraven på återrapportering av variationer i myndighetens verksamhet samt av vad de beror på och om de är motiverade eller inte.





## 5 Från Riksåklagaren och sex regionala åklagarmyndigheter till Åklagarmyndigheten

### 5.1 Om Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens huvudsakliga uppdrag är att på ett effektivt och rättssäkert sätt se till att de som begått brott lagförs.<sup>75</sup> Det övergripande målet för myndigheten är att kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningar och processföring förbättras så att lagföringen ökar. Åklagarens huvuduppgifter är att leda brottsutredningar, att besluta om åtal ska väckas och att föra talan vid domstol. Åklagarmyndigheten har i dag av cirka 1 200 anställda, varav cirka 850 åklagare. Myndighetens anslag uppgår år 2010 till cirka 1,1 miljard kronor.<sup>76</sup>

### 5.2 Sammanslagningen

#### 5.2.1 Ärendets beredning

Initiativet till att bilda en nationellt sammanhållen myndighet för åklagarverksamheten kom från myndigheten själv. Riksåklagaren överlämnade hösten 2003 en rapport till regeringen med förslag om hur myndigheten skulle kunna omorganiseras för att omfördela resurser till den operativa verksamheten och hur en ny struktur skulle kunna byggas upp för att stödja och utveckla verksamheten.

Riksåklagaren påpekade i rapporten att problem med helhetssyn och samordning samt de otillräckliga resurserna för uppföljning och utveckling på central ledningsnivå försvårade möjligheterna att åstadkomma en enhetlig handläggning och rättstillämpning över hela riket. Regeringen var positivt inställd till förslaget, och propositionen till riksdagen *En ny åklagarorganisation* kom, i stort sett, att bygga på Riksåklagarens

<sup>75</sup> Lagföring vid Åklagarmyndigheten är vanligen att en person blivit åtalad men innefattar även utfärdande av strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.

<sup>76</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten.

rapport. Riksdagen beslutade om sammanslagningen i december 2004, och den nya myndigheten bildades den 1 januari 2005.<sup>77</sup>

Enligt regeringen var det främsta syftet med reformen att *förstärka den lokala operativa åklagarverksamheten och minska de administrativa kostnaderna samt att förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning*. Målet med sammanslagningen var att skapa en organisation för hög och effektiv lagföring.<sup>78</sup> Regeringen påpekade också i propositionen att det fanns betydande skillnader i arbetsmetoder och rättstillämpning som var svåra att åtgärda inom den befintliga organisationsstrukturen.

### 5.2.2 Genomförandet

Sammanslagningen till en nationell myndighet ledde inte till några större förändringar för den operativa åklagarverksamheten. Kammarstrukturen med 42 geografiskt indelade kammare lämnades i huvudsak oförändrad. Myndigheten består i dag av 39 kammare, varav 32 är allmänna kammare, 4 nationella kammare och 3 internationella kammare.

Den största förändringen gällde avvecklingen av den regionala strukturen med sex myndighetschefer under Riksåklagaren och de regionala kanslierna som stod för det löpande administrativa stödet. Samtliga kammare placerades i stället direkt under riksåklagaren.

En annan stor förändring i samband med sammanslagningen var inrättandet av fyra utvecklingscentrum med ansvar för rättslig utveckling, tillsyn och kontroll, något som de regionala myndigheterna före sammanslagningen till stor del hade ansvarat för. Verksamheten vid utvecklingscentrumen är uppdelad utifrån olika brottsområden, såsom sexualbrott och mängdbrott. Varje centrum leds av en överåklagare som ansvarar för åklagarverksamheten inom respektive brottsområde.<sup>79</sup>

Åklagarna har i dag behörighet att verka nationellt. Före sammanslagningen hade majoriteten av åklagarna endast behörighet att verka inom den regionala myndigheten. Enligt regeringen skulle en nationell behörighet för samtliga åklagare leda till större flexibilitet inom åklagarorganisationen.<sup>80</sup>

---

<sup>77</sup> Prop. 2004/05:26, bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

<sup>78</sup> Prop. 2004/05:26, bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

<sup>79</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2005, s. 55 – 59.

<sup>80</sup> Prop. 2004/05:26.

## 5.3 Vad har hänt med enhetligheten?

### 5.3.1 Myndighetens verksamhetsstatistik

Nedan redovisas en bild av utvecklingen av variationer i genomströmningstider och lagföring mellan de olika åklagarkamrarna. Riksrevisionen har valt att redovisa den genomsnittliga genomströmningstiden från inkommen brottsmisstanke till avslutande beslut av åklagare (i åklagarledda förundersökningar). Denna tid inkluderar även polisens utredningstid. I åklagarledda förundersökningar är det dock åklagaren som är ansvarig för att utredningen sker på bästa möjliga sätt och som har det huvudsakliga ansvaret för att föra förundersökningen framåt.

Bilden kompletteras också med information om den årliga utvecklingen av genomströmningstider och lagföring på nationell nivå sedan sammanslagningen. Uppgifterna är hämtade från myndighetens verksamhetsstatistik.

#### **Ingen minskning av variationer i genomströmningstider**

Åklagarmyndighetens statistik över samtliga registrerade brottsmisstankar i riket visar att den genomsnittliga genomströmningstiden för de flesta ärendeslagen har ökat över tid, se tabell 5.1 nedan. I den största brottskategorin – övriga brott<sup>81</sup> – har genomströmningstiden ökat i genomsnitt från 101 till 121 dagar mellan år 2004 och 2008. Det motsvarar 20 procent ökning. Visserligen har antalet övriga brott ökat under perioden (14 procent) men inte i samma takt som handläggningstiden har ökat (20 procent).

Däremot har genomströmningstiderna för bötesbrott och miljöbrott minskat märkbart. Dessa ärendeslag utgör dock en betydligt mindre andel av Åklagarmyndighetens totala verksamhet.

---

<sup>81</sup> I övriga brott ingår brott med fängelse i straffskalan: rån, stöld, bedrägeri, skadegörelse och brott mot allmän ordning.

**Tabell 5.1** Genomsnittlig genomströmningstid i hela riket vid åklagarledda förundersökningar, genomsnittligt antal dagar

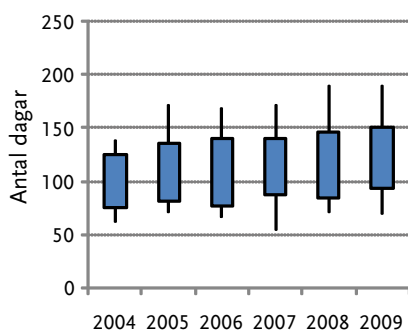
|                     | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Övriga brott        | 101  | 106  | 108  | 108  | 121  | 121  |
| Ekoärenden          | 419  | 376  | 459  | 428  | 443  | 398  |
| Bötesbrott          | 53   | 44   | 40   | 45   | 29   | 24   |
| Miljöbrott          | 358  | 308  | 261  | 255  | 240  | 246  |
| Narkotikabrott      | 77   | 76   | 76   | 92   | 92   | 94   |
| Våldsbrott          | 102  | 106  | 105  | 122  | 121  | 114  |
| <i>Varav</i>        |      |      |      |      |      |      |
| Grov fridskränkning | 104  | 105  | 106  | 111  | 116  | 117  |
| Ofredandebrott      | 92   | 99   | 98   | 105  | 109  | 98   |
| Sexualbrott         | 90   | 99   | 96   | 110  | 126  | 110  |

*Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik.*

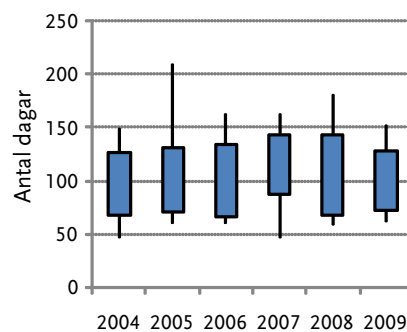
Värden på riksnivå ger dock inget svar på ifall sammanslagningen lett till större enhetlighet mellan kamrarna. För att undersöka detta har vi jämfört kamrarnas genomsnittliga genomströmningstid mätt i antal dagar. Vi har valt att enbart titta på de allmänna åklagarkamrarna det vill säga de internationella respektive nationella åklagarkamrarna har exkluderats i sammanställningen. Brottstyper som jämförs är övriga brott som utgör den största kategorin samt de som rör sexualbrott, ofredanden och grov fridskränkning, vilka överensstämmer till stor del med de ärendeslag som är föremål för aktgranskningen (se avsnitt 5.3.2). En jämförelse av resterande brottstyper går att finna i bilaga 2.

Diagrammen 5.1 – 5.4 illustrerar spridningen av den genomsnittliga genomströmningstiden mellan åklagarkamrarna per brottsmisstanke och år. De 10 procent av kamrarna som har fattat beslut i minst antal brottsmisstankar respektive år har tagits bort från analysen för att göra måttet mindre känsligt för extrema värden. Diagrammen baseras därmed på de återstående 90 procenten av kamrarna inom respektive brottsområde. Bland dessa markerar den nedre och övre kanten på cylindern den 10:e respektive 90:e percentilen, vilket gör att cylindern rymmer 80 procent av de analyserade kamrarna. Resterande 20 procent har antingen en högre eller lägre genomströmningstid. Det betyder att genomströmningstiden i 10 procent av de analyserade kamrarna ligger på en lägre nivå än cylinderns nedre kant, och 10 procent ligger på en högre nivå än cylinderns övre kant. Dessa kammare representeras av linjerna ovanför och nedanför cylindern, där toppen motsvarar den kammare som har högst genomsnittlig genomströmningstid och botten motsvarar den kammare som har lägst genomsnittlig genomströmningstid.

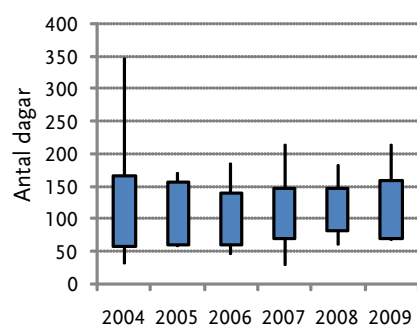
**Diagram 5.1** Genomströmningstid för övriga brott per åklagarkammare



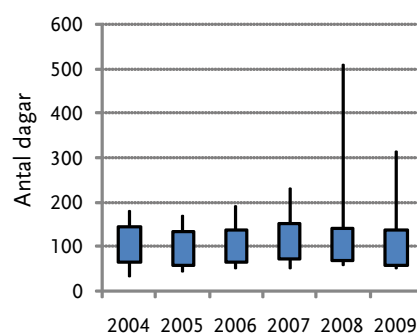
**Diagram 5.2** Genomströmningstid för ofredandebrott per åklagarkammare



**Diagram 5.3** Genomströmningstid för grova fridskränkingsbrott per åklagarkammare



**Diagram 5.4** Genomströmningstid för sexualbrott per åklagarkammare



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik.

Diagrammen 5.1 – 5.4 visar att det inte har skett någon systematisk förbättring av spridningen av genomströmningstiderna mellan de allmänna åklagarkamrarna sedan sammanslagningen 2005. I stället ser man att spridningen varierar från år till år. Därutöver visar diagrammen att spridningen är olika stor beroende på brottstyp. Bland sexualbrotten syns exempelvis en mindre variation än vad som är fallet för ofredandebrotten, de grova fridskränkingsbrotten eller övriga brott oavsett iakttaget år. För narkotikabrott, som utgör en relativt stor andel av de brott som Åklagarmyndigheten handlägger, har variationen mellan kamrarna vad det gäller genomströmningstider knappt förändrats över tid. När det gäller genomströmningstider för ekobrotten har variationen mellan kamrarna blivit betydligt större under de senaste åren. Bland bötesbrotten har variationen minskat något och bland miljöbrotten har den minskat märkbart efter 2005. Båda dessa brottstyper utgör emellertid en mindre andel av det totala antalet registrerade brottsmisstankar (se diagram 5 till 9 i bilaga 2).

### Variationer i lagföringen av åklagarledda förundersökningar har minskat marginellt

Ett av målen med sammanslagningen var att öka lagföringen. Åklagarmyndigheten har också enligt regleringsbrevet de senaste åren haft som mål att öka lagföringen.<sup>82</sup> Av tabell 5.2 framgår att någon sådan ökning inte har skett de senaste åren. Andelen brottsmisstankar som lett till lagföring i kategorin övriga brott har exempelvis i stort sett hållit sig på samma nivå sedan 2004. Sexualbrotten, som utgör en delmängd av kategorin våldsbrott, har 2009 återgått till lagföringsnivå som gällde 2004 men i de övriga brottstyperna har andelen minskat eller hållit sig mer eller mindre på samma nivå.

Tabell 5.2 Lagföring i hela riket, åklagarledda förundersökningar, procent

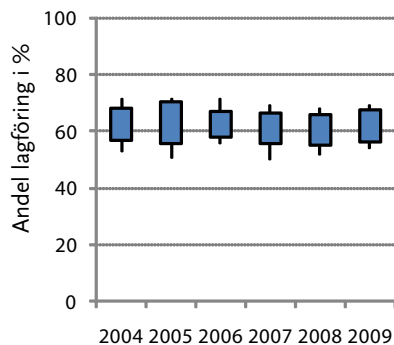
|                     | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|
| Övriga brott        | 61   | 61   | 61   | 59   | 59   | 60   |
| Ekoärenden          | 62   | 39   | 33   | 46   | 43   | 27   |
| Bötesbrott          | 83   | 84   | 83   | 82   | 79   | 79   |
| Miljöbrott          | 14   | 14   | 14   | 11   | 10   | 10   |
| Narkotikabrott      | 75   | 76   | 80   | 77   | 77   | 78   |
| Våldsbrott          | 46   | 46   | 45   | 42   | 42   | 41   |
| <i>Varav</i>        |      |      |      |      |      |      |
| Grov fridskränkning | 43   | 41   | 38   | 35   | 35   | 29   |
| Ofredandebrott      | 27   | 32   | 22   | 17   | 26   | 22   |
| Sexualbrott         | 25   | 26   | 25   | 23   | 23   | 24   |

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik

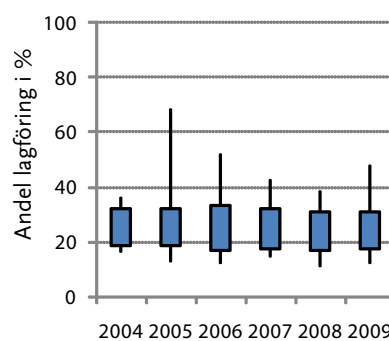
För att jämföra lagföringen mellan kamrarna över tid använder vi oss av samma metodik som för genomströmningstiderna det vill säga att illustrera spridningen i lagföringen för brottsmisstankar handlagda vid allmänna åklagarkammare. Liksom för genomströmningstiderna har variationen i lagföringen inte förändrats på något systematiskt sätt sedan sammanslagningen. En viss förbättring av spridningen i lagföring mellan kamrarna över åren kan dock skönjas gällande grov fridskränkning (se diagram 5.7). Det bör poängteras att denna brottsmisstanke utgör en i sammanhanget liten kategori och är en delmängd av kategorin våldsbrott.

<sup>82</sup> I begreppet "lagföring" ingår åklagarens beslut om åtal, strafföreläggande och åtalsunderlåtelse.

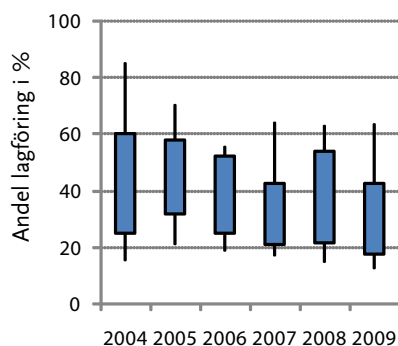
**Diagram 5.5** Lagföring för övriga brott per åklagarkammare



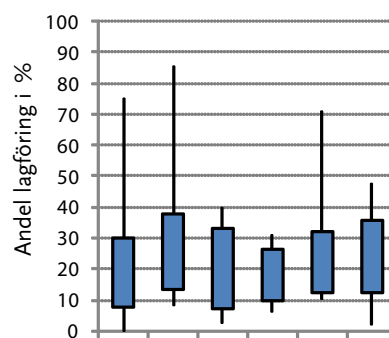
**Diagram 5.6** Lagföring för ofredande brott per åklagarkammare



**Diagram 5.7** Lagföring för grovt fridskränkingsbrott per åklagarkammare



**Diagram 5.8** Lagföring för sexualbrott per åklagarkammare



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik.

När det gäller resterande brottstyper syns inte heller någon systematisk förändring av variationen i andel brottsmisstankar som leder till lagföring (se diagram 10 – 14 i bilaga 2). Det kan till och med skönjas en viss tendens till ökad variation för vissa brottstyper medan det för andra växlar mellan åren. Det kan också påpekas att ekobrott och bötesbrott överlag uppvisar en betydligt större variation mellan kamrarna än vad andra brottstyper gör.

### 5.3.2 Vad visar Riksrevisionens aktgranskning?

Riksrevisionen har i granskningen kunnat konstatera att den uppföljning av kvalitet och enhetlighet i handläggning av ärenden som sker på Åklagarmyndigheten inte går att använda för att uttala sig om utvecklingen över tid. Vi har därför genomfört en egen aktgranskning.

För att få en bild av om handläggningen av ärenden har blivit enhetligare har vi valt att granska åklagarnas hantering av frågor om målsägandebiträde

och besöksförbud. Vi har också valt att titta på hur aktiva åklagarna är som förundersökningsledare i utredningar om anmälda sexualbrott, det vill säga hur många och vilka typer av direktiv de ger till polisen i samband med förundersökningar. Aktgranskningen har därutöver kompletterats med statistik över ansökningar om besöksförbud. Se bilaga 1 för en närmare beskrivning av hur urvalet av ärenden gjorts och hur granskningen gått till.

För att komplettera bilden av vad de variationer som framkommit i aktgranskningen kan bero på, har vi genomfört intervjuer med kammarchefer och åklagare från fyra av de kammare som ingått i aktgranskningen. Riksrevisionen har också i de uppföljande intervjuerna sökt svar på om de skillnader som framkommit i aktgranskningen kan ha sakliga skäl. Det har då framkommit att kunskapen om vilka variationer som kan förväntas inom ramen för verksamheten är begränsad.

Vi har i intervjuerna även berört hur förutsättningarna för enhetlighet i myndighetsutövningen förändrats sedan sammanslagningen.

### **Andelen beviljade besöksförbud skiljer sig fortfarande markant mellan kamrarna**

Om det finns risk för att en person kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera en annan person får åklagaren meddela beslut om förbud för den försträmde personen att besöka eller på annat sätt kontakta den som beslutet avser att skydda.<sup>83</sup>

En genomgång av Åklagarmyndighetens statistik över besöksförbud visar att andelen beviljade förbud 2004 varierar kraftigt mellan kamrarna, från 37 till 67 procent, se tabell 5.3. Variationen i andelen beviljade besöksförbud mellan kammare har inte heller minskat sedan 2004. År 2008 varierade andelen mellan 25 och 59 procent och 2009 mellan 21 och 54 procent. Det har därmed skett en marginell ökning av skillnaderna mellan kammare. En generell trend är också att andelen beviljade besöksförbud har minskat från 47 till 35 procent mellan de två åren. En tänkbar förklaring kan vara att andelen ansökningar om besöksförbud ökat med cirka 20 procent sedan 2004. Detta kan dock inte förklara skillnaderna mellan kammare då ökningen skett relativt jämnt över landet.

---

<sup>83</sup> 1 och 7 §§ lagen (1988:688) om besöksförbud.



**Tabell 5.3** Andel beviljade besöksförbud

|        | Andel ansökningar där besöksförbud beviljats | Allmän kammare med lägst andel beviljade | Allmän kammare med högst andel beviljade | Antal beslut i frågan om besöksförbud (riket) |
|--------|--|--|--|---|
| 2000   | 53   | 35                                       | 76                                       | 5 761   |
| 2001   | 49   | 33                                       | 68                                       | 6 560   |
| 2002   | 46   | 31                                       | 63                                       | 7 477   |
| 2003   | 48   | 35                                       | 64                                       | 7 806   |
| 2004   | 47   | 37                                       | 67                                       | 8 536   |
| 2005   | 45   | 32                                       | 61                                       | 9 456   |
| 2006   | 42   | 28                                       | 58                                       | 10 133  |
| 2007*  | 41   | 26                                       | 55                                       | 13 141  |
| 2008   | 38   | 25                                       | 59                                       | 11 551  |
| 2009** | 35   | 21                                       | 54                                       | 10 025  |

\* Uppgifterna från 2007 innehåller en viss överskattning på grund av dubbelräkning i samband med införandet av ett nytt ärendehanteringssystem.

\*\* För 2009 redovisas uppgifter till och med oktober.

*Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens statistik.*

En del av förklaringen till skillnaderna i andelen meddelade besöksförbud kan vara att inställningen till att bevilja besöksförbud verkar skilja sig åt mellan kamrarna. I de uppföljande intervjuerna uttryckte vissa åklagare en mycket generös inställning till att bevilja besöksförbud, medan andra menade att en mycket restriktiv tillämpning är motiverad då ett besöksförbud innebär en inskränkning av den utpekade individens integritet och rätt att röra sig fritt.<sup>84</sup>

#### **Fortsatta skillnader i andelen beslut om besöksförbud där underlag saknas**

Åklagaren får bevilja ett besöksförbud om det finns risk för att den utpekade personen kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda. Vid bedömningen av om en sådan risk föreligger ska åklagaren särskilt beakta om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot den andra personens liv, hälsa, frihet eller frid.<sup>85</sup>

För 2009 saknas i cirka 20 procent av ärendena ett underlag för åklagarens beslut om att bevilja besöksförbud såsom, förhørsprotokoll eller annat underlag som kan ha legat till grund för en riskbedömning. Det framgår inte heller av aktgranskningen i vilken utsträckning åklagaren

<sup>84</sup> Intervjuer med åklagare 2009-10-04, 2009-11-16 och 2009-11-17.

<sup>85</sup> 1 § lagen (1988:688) om besöksförbud.

kontroller om den utpekade finns med i belastningsregistret, då detta inte dokumenteras i akten. Andelen ärenden där underlag helt saknas varierade 2004 mellan 8 procent och 37 procent och 2009 mellan 13 och 48 procent; för mer information, se tabell 7 bilaga 2.

### Variationer i andelen beslut om besöksförbud inom tidsfrist består

En ansökan om besöksförbud ska enligt lagen om besöksförbud handläggas skyndsamt.<sup>86</sup> Åklagarmyndigheten har föreskrivit att åklagaren ska meddela beslut i fråga om besöksförbud inom en vecka från det att ansökan om besöksförbud inkommit till åklagarkammaren eller av annan anledning tagits upp vid åklagarkammaren, om det inte föreligger några särskilda skäl.<sup>87</sup>

Aktgranskningen visar att endast cirka hälften av besluten om besöksförbud meddelas inom tidsfristen, se tabell 5.4. Andelen beslut meddelade inom tidsfristen har dessutom minskat något sedan 2004. Som framgår av tabell 5.4 nedan är skillnaden mellan den kammare som har högst andel meddelade besöksförbud inom tidsfristen på sju dagar och den kammare som har lägst andel i stort sett den samma 2009 som 2004. Det har av aktgranskningen inte gått att utläsa om det förelegat särskilda skäl i de fall där besöksförbud inte meddelats inom den beslutade tidsfristen på sju dagar.

**Tabell 5.4** Ärenden som beslutats inom olika tidsintervall, totalt och per kammare med högst respektive lägst andel, procent

| År                         | Inom 7 dagar | Inom 14 dagar | Inom 28 dagar |
|----------------------------|--------------|---------------|---------------|
| Totalt 2004                | 50           | 67            | 82            |
| Totalt 2009                | 48           | 64            | 81            |
| Norrort 2004               | 67           | 82            | 88            |
| Göteborg <sup>1</sup> 2004 | 31           | 63            | 75            |
| Söderort 2009              | 34           | 40            | 66            |
| Södertörn 2009             | 68           | 73            | 88            |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

### Ökade skillnader mellan regioner i hanteringen av frågor om målsägandebiträde

Vid anmälningar av sexualbrott och ofredande kan målsägande, som ofta utsatts för grova kränkningar, behöva stöd och hjälp i utredningen av brottet och vid en eventuell rättegång. Målsägandens berättelse är ofta väsentlig för förundersökningen och processen i domstol. Enligt lagen (1988:609) om målsägandebiträde ska ett målsägandebiträde utses när en förundersökning om brott enligt bl.a. 6 kap. brottsbalken inletts, om det inte är uppenbart

<sup>86</sup> 6 a § lagen (1988:688) om besöksförbud.

<sup>87</sup> 1 § Åklagarmyndighetens föreskrifter om besöksförbud, ÅFS 2005:27.

att målsäganden saknar behov av ett sådant biträde. Presumtionen för åklagaren att göra en framställan till domstol om målsägandebitråde är således mycket stark. Det är förundersökningsledarens uppgift att göra en framställan om målsägandebitråde till domstol.<sup>88</sup> Det är sedan upp till domstolen att fatta beslut om ett eventuellt förordnande av ett biträde. I de uppföljande intervjuerna påpekade åklagarna att det i princip inte förekommer att domstolen skulle neka en framställan från åklagaren om att förordna ett målsägandebitråde.<sup>89</sup> Målsägandebiträdets uppgift är att ta till vara målsägandens intressen och ge stöd och hjälp under förundersökningen och rättegången.<sup>90</sup>

Som framgår av tabell 5.5 varierar andelen ärenden där ett målsägandebitråde utsetts mellan de före detta regionerna. Variationen när det gäller sexualbrott och fridskränkning har dessutom ökat sedan 2004. Variationerna skulle kunna förklaras av att målsägande i olika utsträckning uttryckligen uppgett sig inte ha behov av ett biträde, men detta har endast framgått i fem av de granskade akterna.

**Tabell 5.5** Ärenden där målsägandebitråde förordnats per region och år (våldtäkt och fridskränkning), procent

| <b>Sexualbrott och fridskränkingsbrott</b> | <b>2004</b> | <b>2009</b> |
|--|-------------|-------------|
| Totalt                                     | 58          | 57          |
| Stockholm                                  | 61          | 63          |
| Göteborg                                   | 53          | 46          |

*Källa: Riksrevisionens aktgranskning.*

I de uppföljande intervjuerna framkom att det råder olika uppfattningar mellan åklagare i frågan om ifall och när ett målsägandebitråde ska utses. En del åklagare tycker att ett biträde alltid ska utses så snart som möjligt i samband med en anmälan om ett sexualbrott, medan andra tycker att åklagaren kan avvakta med en framställan om förordnande av målsägandebitråde och göra en bedömning om det är troligt att anmälan kan leda till åtal. Mot bakgrund av att målsägande ofta befinner sig i en utsatt situation är det av yttersta vikt att ett biträde utses skyndsamt.<sup>91</sup> På grund av bristande dokumentation har vi i aktgranskningen inte kunnat kartlägga hur lång tid det tar från att ärendet inkommit till åklagaren till dess att en framställan till domstol om målsägandebitråde görs.<sup>92</sup>

<sup>88</sup> 23 kap. 5 § förundersökningskungörelsen (1947:948).

<sup>89</sup> Intervjuer med åklagare 2009-10-04 och 2009-11-16.

<sup>90</sup> Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Gemensam inspektion – uppföljande granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt, RPS/ÅM 1/07, s. 33 – 34.

<sup>91</sup> Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Gemensam inspektion – uppföljande granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt, RPS/ÅM 1/07, s. 34.

<sup>92</sup> Det framgick endast i 151 av de cirka 750 granskade akterna i Riksrevisionens aktgranskning.

### Fortsatta skillnader i utredningsdirektiv till polisen

Inför sammanslagningen konstaterade regeringen att det fanns betydande skillnader i bland annat arbetsmetoder som var svåra att åtgärda inom den befintliga strukturen. Vi har därför i aktgranskningen valt att titta på om det finns skillnader i vilken utsträckning åklagarna ger utredningsdirektiv till polisen samt om det finns skillnader i fråga om vilken typ av direktiv som ges.

En förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Förundersökningar leds av åklagare så snart som någon skäligen kan misstänkas för brottet, såvida det inte är fråga om brott av enkel beskaffenhet.<sup>93</sup>

**Tabell 5.6** Ärenden per direktiv som åklagaren gett polisen under förundersökningen per region och år (våldtäkt och fridskränkingsbrott), procent

| År   | Utredningsdirektiv     | Göteborg | Stockholm |
|------|------------------------|----------|-----------|
| 2004 | Höra målsäganden       | 42       | 39        |
|      | Förhöra den misstänkte | 49       | 21        |
|      | Inga direktiv          | 33       | 49        |
| 2009 | Höra målsäganden       | 47       | 64        |
|      | Förhöra den misstänkte | 26       | 41        |
|      | Inga direktiv          | 34       | 19        |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning

Av tabell 5.6 framgår att det finns variationer i andelen direktiv och även i vilken utsträckning åklagarna gett direktiv om att höra målsägande samt förhöra den misstänkte. Det har sedan 2004 skett en ökning av variationerna mellan de före detta regionerna. Resultaten från 2004 ska dock tolkas med försiktighet då åklagarna ofta gav muntliga direktiv till polisen.

Variationerna i andelen och typen av direktiv indikerar ändå att det finns skillnader i åklagarnas arbetsmetoder och hur aktiva de är som förundersökningsledare.

## 5.4 Vad har myndigheten gjort?

Nedan följer en redogörelse av vad Åklagarmyndigheten gjort för att förbättra den rättsliga styrningen, omfördela resurser och följa upp sammanslagningens effekter.

<sup>93</sup> 23 kap. 1 och 3 §§ rättegångsbalken (1942:740).

#### 5.4.1 *Förbättrad rättslig styrning och uppföljning...*

En viktig förändring vid sammanslagningen av Åklagarmyndigheten var inrättandet av fyra nationella utvecklingscentrum med ansvar för rättslig utveckling, tillsyn och kontroll *för att förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning*.<sup>94</sup> Centrumen svarar för metodutveckling, kunskapsuppbyggnad, uppföljning och analys inom respektive ansvarsområde. Det är också utvecklingscentrumens roll att ta fram riktlinjer och handböcker som stöd för åklagarna i deras verksamhet. Ansvarsområdena är funktionellt uppdelade utifrån olika brottsområden såsom våldsbrott och miljöbrott. Uppföljningen och tillsynen av hur åklagarna följer lagar och regler låg tidigare på de regionala myndigheterna.<sup>95</sup> Utvecklingscentrumen har sedan starten tagit fram en mängd handböcker och så kallade rätts-pm.

Avsikten med inrättandet av de nationella utvecklingscentrumen med övergripande ansvar och överblick var att de skulle verka för en enhetlig rättstillämpning genom att identifiera och åtgärda lokala variationer i rättstillämpningen.<sup>96</sup> Många av de åklagare vi intervjuat i samband med aktgranskningen upplever att utvecklingscentrumen har medfört en positiv förändring. Före sammanslagningen bestod den rättsliga styrningen främst av Riksåklagarens föreskrifter. De handböcker och riktlinjer som fanns togs fram regionalt, vilket gjorde att rutiner och praxis kunde skilja sig åt mellan myndigheterna.

Samtidigt som de intervjuade åklagarna över lag är positivt inställda till utvecklingscentrumen och deras arbete, påpekar de flesta att det är svårt att hitta bland de riktlinjer och handböcker som publiceras. Det finns i dag ingen sökmotor för att hitta relevanta dokument.<sup>97</sup>

#### 5.4.2 *...men ingen systematisk uppföljning av enhetlighet*

Ett av målen med sammanslagningen var att förbättra uppföljningen av Åklagarmyndighetens verksamhet. Utvecklingscentrumen ansvarar sedan sammanslagningen för analys och uppföljning samt tillsyn och kontroll.

Tillsynen och uppföljningen vid utvecklingscentrumen bedrivs främst i projektform och som punktinsatser inom områden som myndigheten eller regeringen bedömer vara av särskilt intresse.

---

<sup>94</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning 2005, s. 59.

<sup>95</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-11-10.

<sup>96</sup> Riksåklagarens rapport, Organisation för en effektiv och hög lagföring, mars 2004, s. 17.

<sup>97</sup> Intervjuer med åklagare 2009-10-04, 2009-10-28, 2009-11-16 och 2009-11-17.

Åklagarmyndigheten har i dag inget systematiskt uppföljningssystem för att mäta kvalitet eller enhetlighet i handläggningen av ärenden. Resultaten från den befintliga uppföljningen går därmed inte på att använda för att följa utvecklingen av kvalitet och enhetlighet över tid.

#### 5.4.3 Uppmärksammade problem med styrning i den nya organisationen

En av de viktigaste frågorna som diskuterades internt på myndigheten i samband med sammanslagningen var hur styrningen av kamrarna skulle gå till när den regionala ledningsnivån avskaffades. I den nya organisationen placerades kamrarna direkt under riksåklagaren. Avsikten var att styrningen skulle utgå ifrån mål- och resultatstyrning där kammarcheferna skulle bära ansvaret för genomförandet av verksamheten direkt gentemot riksåklagaren.<sup>98</sup>

Kort tid efter sammanslagningen 2005 uppstod det emellertid problem med styrningen och kontrollen av kamrarna.<sup>99</sup> Personalen på myndigheten upplevde att såväl den rättsliga som den operativa styrningen fungerade dåligt i den nya organisationen på grund av otydligt ansvar samt otydliga roller och mandat. Bristande resurser för analys, uppföljning och sammanställning samt otillräcklig tillgång till kvalitativ information från kamrarna för styrning och kontroll upplevdes också som ett problem. Enligt myndigheten var den bristande styrningen och osäkerheten i organisationen en bidragande orsak till de ekonomiska problem som uppstod under 2007 och 2008.<sup>100</sup>

Med anledning av de uppkomna problemen beslutade riksåklagaren hösten 2008 om förstärkt ledning och styrning av kamrarna genom inrättandet av fyra områdesansvariga överåklagare. Verksamheten delades upp i fyra områden. Tre geografiska områden: Stockholm/Norr, Syd/Öst och Väst/Mitt samt ett övergripande område: Organiserad brottslighet med mera. Överåklagarna ansvarar för samverkan och utveckling av kammarverksamheten inom respektive område och ska delta i det strategiska ledningsarbetet. De har även ansvar för den löpande styrningen och uppföljningen av kamrarna. Flera myndighetsföreträdare, både på riksåklagarens kansli och på kamrarna, har påpekat att förändringen kom till viss del ses som en tillbakagång till den gamla organisationsstrukturen med en regionindelning under riksåklagaren.<sup>101</sup>

<sup>98</sup> Riksåklagarens rapport, Organisation för en effektiv och hög lagföring, mars 2004, s. 23.

<sup>99</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-11-10.

<sup>100</sup> Åklagarmyndigheten, Inriktningsbeslut avseende förstärkt ledning och kontroll, 2008-10-23.

<sup>101</sup> Intervju med myndighetsföreträdare 2009-02-18, kammarchef 2009-10-28, myndighetsföreträdare 2009-11-10.

#### 5.4.4 *Nya möjligheter att omfördela resurser*

För att åstadkomma enhetligare genomströmningstider mellan kamrarna krävs att man löpande följer och omfördelar resurser och ärenden. De strukturella förutsättningarna för att öka enhetligheten i genomströmningstider har förbättrats sedan sammanslagningen. En förordningsändring i samband med sammanslagningen gav åklagarna nationell behörighet till skillnad från tidigare då de endast var behöriga inom sin region. Regeringen poängterade att detta skulle skapa en större flexibilitet i organisationen. Det övergripande ansvaret för omfördelning av resurser flyttades också i och med sammanslagningen från de regionala myndighetscheferna till riksåklagarens kansli.

Möjligheterna för riksåklagaren att styra och följa upp samtliga 42 kammare visade sig dock vara begränsade. Löpande omfördelning har därför främst skett på initiativ av kammarchefer som varit för tungt belastade. För att komma till rätta med problemen har myndigheten, som nämnts, sedan 2009 förstärkt styrningen och ledningen genom inrättandet av fyra områdesansvariga överåklagare. Meningen är att överåklagarna ska ha en bättre överblick över sitt område och därmed löpande kunna följa arbetsbelastningen vid kamrarna.

#### 5.4.5 *Mer kompetensutveckling, mindre erfarenhetsutbyte*

Åklagarmyndigheten har det senaste årtiondet satsat mycket på den interna aspirantutbildningen av åklagare och på vidare kompetensutveckling.<sup>102</sup> Även om de senaste årens ekonomiska problem har föranlett en viss nedprioritering av utbildningen upplever de åklagare vi intervjuat att kvaliteten på den interna utbildningen ökat väsentligt över den senaste tioårsperioden.

Däremot upplever flera åklagare att erfarenhetsutbytet mellan kamrarna minskat sedan sammanslagningen. Kamrarna har i och med sammanslagningen blivit mer självständiga, vilket i förlängningen lett till färre kontakter mellan åklagarna från olika kammare.<sup>103</sup> Före sammanslagningen var till exempel möjligheten till utbytestjänstgöring större. I och med att de regionala myndighetscheferna avskaffades fanns det inte längre någon som hade ett mer övergripande ansvar för att omfördela resurser eller omplacera enskilda åklagare till andra kontor där behoven var mer omfattande. Gränserna och utbyttena mellan kamrarna upplevs därför i dag som mer cementerade och begränsade än tidigare.

<sup>102</sup> Organisation för en effektiv och hög lagföring. Riksåklagaren, RÅ-A 2003/0380, 2004.

<sup>103</sup> Intervjuer med åklagare 2009-11-16 och 2009-11-17.

## 5.5 Vad har regeringen gjort?

Regeringens roll är att besluta om organisationsförändringar i statsförvaltningen och att ge myndigheterna förutsättningar att genomföra andra organisatoriska förändringar på ett så effektivt sätt som möjligt. Det förutsätter att regeringen löpande följer sammanslagingsprocessen och anpassar sin resultatstyrning utifrån den rapporterade bilden.

Rapportering av sammanslagningen har främst skett genom Åklagarmyndighetens årsredovisning. Regeringen gav i regleringsbrevet för 2005 myndigheten i uppdrag att redovisa förändringsarbetet vid sammanslagningen till en myndighet.<sup>104</sup> Övrig rapportering om sammanslagningen har enligt Justitiedepartementet förekommit i den löpande myndighetsdialogen. Regeringen har emellertid under åren som gått inte beställt någon specifik uppföljning av effekterna av sammanslagningen.

Justitiedepartementet är medvetet om att det, inom vissa brottstyper, finns stora variationer i lagföring. Utöver ett skärpt återrapporteringskrav av skillnader mellan olika delar av landet när det gäller användningen av restriktioner har regeringen inte beställt några specifika uppföljningar av utvecklingen variationer i Åklagarmyndighetens verksamhet sedan sammanslagningen. Man har därför begränsad kunskap om vilka variationer i till exempel lagföring som är motiverade respektive omotiverade. Från departementets sida kan man förstå om sammanslagningen hittills inte har lett till några större effekter på enhetligheten, då myndigheten ännu inte bedöms fungera som en sammanhållen organisation. Departementet understryker att enhetlighet och kvalitet i rättstillämpning är riksåklagarens ansvar.<sup>105</sup> Enligt 2 § åklagarförordningen (2004:1265) ska riksåklagaren, som högste åklagare under regeringen, verka för lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet vid åklagarnas rättstillämpning.

Regeringen gav under hösten 2008, efter de problem som uppstod under 2007 och 2008 till följd av den nya organisationsstruktur som infördes i samband med sammanslagningen, Ekonomistyrningsverket i uppdrag att se över myndighetens interna styrning och kontroll.<sup>106</sup> Uppdraget resulterade i att Ekonomistyrningsverket gav Åklagarmyndigheten en rad rekommendationer om hur myndigheten skulle kunna öka tydligheten inom organisationen och förbättra styrningen.<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Åklagarmyndigheten.

<sup>105</sup> Intervju med företrädare för Justitiedepartementet 2009-11-30.

<sup>106</sup> Regeringsuppdrag till Ekonomistyrningsverket att utreda styrning och kontroll inom Åklagarmyndigheten, dnr Ju2008/7626/Å.

<sup>107</sup> ESV, Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll – förändringsbehov och möjligheter till utveckling, dnr 10-601/2008.



Med anledning av Ekonomistyrningsverkets översyn och att departementet inte bedömer att sammanslagningen lett till förväntade effekter har regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2010 gett myndigheten i uppdrag att se över vilka ytterligare åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en effektiv intern styrning av organisationen och för att åstadkomma en framgångsrik implementering av enmyndighetsreformen.<sup>108</sup>

Åklagarmyndigheten har i samtliga regleringsbrev för åren 2004 till 2009 haft i uppdrag att analysera och redovisa väsentliga skillnader mellan olika delar av landet och mellan olika åklagarkammare. Myndigheten har också haft i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka enhetligheten i rättstillämpningen. Departementet har sedan budgetåret 2009 ändrat formuleringen i regleringsbrevet och uppger att Åklagarmyndigheten, *där det är relevant*, ska beskriva och redovisa skillnader samt vilka åtgärder som vidtagits för att få en enhetligare tillämpning. Sedan sammanslagningen redovisar Åklagarmyndigheten endast verksamhetens resultat på nationell nivå till skillnad mot innan då samtliga mått redovisades på regional nivå. Eventuella variationer i lagföring eller genomströmningstider kommenteras sedan 2005 endast i löpande text.

## 5.6 Kostnadsutveckling

### 5.6.1 Minskad administration?

Ett av de huvudsakliga syftena med sammanslagningen av Åklagarmyndigheten var att minska de administrativa kostnaderna. En grov skattning av kostnadsutvecklingen på myndigheten visar att overheadkostnaderna minskat marginellt från åren innan sammanslagningen jämfört med 2008.

Någon uträkning av overheadkostnader för verksamhetsåret 2009 har inte gjorts. Därmed ingår inte kostnaderna för de fyra nya områdesansvariga överåklagarna som tillsattes i början av 2009 i beräkningen för utvecklingen av overheadkostnader.

---

<sup>108</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten.

**Tabell 5.7** Proportionerna mellan overhead – produktion (2005 års priser), mnkr

|                                      | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Overhead                             | 201,7 | 191,1 | 201,1 | 175,2 | 183,6 | 197,9 | 195,9 |
| Produktion                           | 659,1 | 648,8 | 654,9 | 655,5 | 694,3 | 740,7 | 727,6 |
| Totalt                               | 860,8 | 839,9 | 855,9 | 830,7 | 877,8 | 938,6 | 923,6 |
| Overhead som andel av totalkostnaden | 23 %  | 23 %  | 23 %  | 21 %  | 21 %  | 21 %  | 21 %  |

Källa: Åklagarmyndigheten<sup>109</sup>.

### 5.6.2 Ökad produktivitet?

Åklagarmyndighetens huvudsakliga uppgift är att se till att de som begått brott ställs inför rätta. Åklagarna ska inleda en förundersökning om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Myndighetens verksamhet är därför främst styrd av ärendeinflödet från polisen. Sedan 2004 har antalet inkomna ärenden ökat med cirka 9 procent. Antalet inkomna brottsmisstankar har ökat med cirka 20 procent.<sup>110</sup> Antalet årsarbetskrafter har sedan 2004 ökat med 9,5 procent.

Som produktivitetmått redovisar myndigheten själv antalet avslutade brottsmisstankar per årsarbetskraft.<sup>111</sup> En enkel uträkning visar att antalet avslutade brottsmisstankar per årsarbetskraft ökat från 513 stycken år 2004 till 559 stycken 2008. Det innebär en ökning av antalet avslutade brottsmisstankar per årsarbetskraft på cirka 9 procent över perioden 2004 till 2008. Om man i stället beräknar antalet avslutade ärenden per årsarbetskraft ser man en ökning på cirka 3 procent över samma tidsperiod. Myndighetens anslag har under perioden 2004 till 2009 ökat med cirka 22 procent.<sup>112</sup>

Åklagarmyndigheten har inte fått något extra anslag för sammanslagningen. Förändringsarbetet skulle enligt departementet ske inom ramen för det befintliga anslaget.<sup>113</sup>

<sup>109</sup> Grov skattning av overhead där alla kostnaderna för riksåklagarens kansli, kostnaderna för de regionala åklagarmyndigheternas verksamhet (till och med 2004), utvecklingscentrum (från och med 2005) samt den post som före omorganisationen kallades Åklagarmyndigheterna – gemensamt. (Riksåklagarens verksamhet i Högsta domstolen och överåklagarnas överprövningsverksamhet utgör operativ verksamhet, men den har inte gått att särskilja och Åklagarmyndigheten har därför låtit kostnaderna för dessa verksamheter ingå i overheaden). Uträkning gjord av Mapsec på uppdrag av Statskontoret, publicerad i "När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter", 2010.

<sup>110</sup> Med begreppet ärende avses samtliga ärenden som förekommer på en åklagarkammare det vill säga utöver anmälda brott även till exempel ansökningar om besöksförbud. Ett ärende kan också omfatta en eller flera misstänkta som misstänks ha begått ett eller flera brott. En brottsmisstänke avser ett brott till vilket det går att knyta en misstänkt person. Källa Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2008, s 13.

<sup>111</sup> Åklagarmyndighetens årsredovisning för 2008, s. 3.

<sup>112</sup> Fast pris med hänsyn till pris- och löneomräkningen.

<sup>113</sup> Intervju med företrädare för Justitiedepartementet 2009-11-30.

## 5.7 Sammanfattande iakttagelser

- Det går inte att utifrån Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik, se några systematiska förbättringar av variationer i varken lagföring eller genomströmningstider.
- Riksrevisionens aktgranskning visar inte heller på någon ökad enhetlighet i åklagarnas hantering av frågor om målsägandebiträde och besöksförbud. Aktgranskningen visar också på skillnader i åklagarnas utredningsdirektiv till polisen.
- Åklagarmyndigheten har sedan sammanslagningen ökat fokus på rättslig styrning och utveckling genom inrättandet av de nationella utvecklingscentrumen. Handläggarna uppger dock att de har svårt att hitta och tillgodogöra sig den ökande mängden handböcker och riktlinjer från utvecklingscentrumen.
- Den uppföljning som görs vid utvecklingscentrumen sker inte på ett systematiskt sätt, vilket medför att det inte går att använda sig av för att uttala sig om utvecklingen av enhetlighet över tid.
- De formella hindren för att omfördela resurser och personal har försvunnit sedan sammanslagningen. Myndigheten har dock haft problem med att utnyttja de nya möjligheterna. Sedan den regionala ledningsnivån avskaffades fick ledningen problem med att styra och följa upp samtliga kammare.
- I de uppföljande intervjuerna med åklagare framkom att de upplever att kompetensutvecklingen förbättrats avsevärt under det senaste årtiondet, men att erfarenhetsutbytet mellan kamrarna minskat sedan sammanslagningen.
- En uppskattning av Åklagarmyndighetens overheadkostnader visar att kostnaderna för administration minskat med två procent sedan åren före sammanslagningen.
- Regeringen har inte beställt någon uppföljning av sammanslagningens effekter. Kraven på återrapportering av variationer i Åklagarmyndighetens verksamhet har också tonats ned.



## 6 Slutsatser och rekommendationer

Enmyndighetsreformerna har av riksdag, regering och myndigheter motiverats med att en sammanhållen myndighet är en bättre garant för enhetlighet och likabehandling av medborgarna vid myndigheternas handläggning och beslutsfattande. Behovet av nationell enhetlighet har poängterats av både regering och riksdag i anslutning till de reformer som genomförts. En förtydligad struktur med utpekad ledning och klara ansvarskedjor anses underlätta för både en enhetlig och likformig myndighetsutövning och en ökad flexibilitet i organisationen.

Reformerna har således haft det gemensamma syftet att uppnå en ökad enhetlighet i myndighetsutövningen. Därutöver skilde sig syftena något mellan de tre myndigheterna. För Skatteverket och Åklagarmyndigheten var syftet även att genomföra effektiviseringar i den administrativa verksamheten. I Åklagarmyndighetens fall var syftet med ökad enhetlighet vid myndighetsutövningen inte lika tydligt som för Försäkringskassan och Skatteverket.

### 6.1 Vad har myndigheterna gjort?

En central fråga är om myndigheterna har utnyttjat möjligheterna med den nya organisationen för att uppnå en ökad enhetlighet. Riksrevisionen vill nedan peka på ett antal faktorer som har betydelse för huruvida syftet om ökad enhetlighet uppnåtts i tillräcklig omfattning.

#### 6.1.1 *Ökat fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser*

För samtliga myndigheter har reformerna lett till ökad fokus på styrning av rättsliga frågor och ärendehanteringsprocesser. Detta tydliggörs inte minst genom inrättandet av särskilda funktioner för rättslig styrning hos Åklagarmyndigheten och Skatteverket. Även styrningen i form av vägledningar och riktlinjer kring rättstillämpning och ärendehantering har ökat väsentligt på de tre myndigheterna. Samtliga myndigheter har sedan sammanslagningarna prioriterat arbetet med att ta fram riktlinjer och handböcker till handläggarna och åklagarna.

### 6.1.2 *Handläggarna har svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden styrsignaler*

Handläggare och åklagare är i huvudsak positivt inställda till att det inrättats centrala enheter med ett särskilt ansvar för rättstillämpningen. Före sammanslagningen togs handböcker och riktlinjer fram regionalt inom samtliga myndigheter, vilket gjorde att handläggningen kunde skilja sig åt mellan de regionala myndigheterna. Detta försvårade möjligheterna att åstadkomma likabehandling i myndighetsutövningen.

Från huvudkontorens sida har man dock inte i någon större utsträckning följt upp hur den ökande mängden styrsignaler mottagits och införts på handläggarnivå. Det har framkommit i intervjuer på samtliga myndigheter att handläggarna har haft svårt att tillgodogöra sig den ökande mängden styrsignaler från huvudkontoren. Tidsbrist och svårigheter att hitta relevanta dokument har uppgetts som skäl. Detta kan vara en förklaring till att praxis och synsätt fortfarande skiljer sig åt mellan kontoren, vilket i sin tur har hindrat utvecklingen av ökad enhetlighet.

### 6.1.3 *Mindre fokus på erfarenhetsutbyten*

Riksrevisionens granskning indikerar att huvudkontorens sätt att styra ärendehanteringsprocessen och rättstillämpningen har lett till minskade tillfällen till region- och kontorsvisa erfarenhetsutbyten och att huvudkontoren inte vidtagit åtgärder för att tillgodose det behovet även i den nya organisationen. Frånvaron av den regionala nivån verkar ha varit hämmande för erfarenhetsutbyte och praxisdiskussioner mellan kontoren.

Hos Försäkringskassan har avskaffandet av länsindelningen enligt de intervjuer som gjorts lett till färre kontakter mellan kontoren. Före sammanslagningen förekom fler möjligheter till erfarenhetsutbyten mellan de olika kontoren än vad det gör i dag. Inom länen fanns det uppbyggda 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.

På Åklagarmyndigheten uppger flera av de åklagare som Riksrevisionen intervjuat inom ramen för granskningen att erfarenhetsutbyte mellan åklagarkammarna minskat sedan sammanslagningen. Kammarna upplevs sedan den regionala nivån avskaffades som mer självständiga i förhållande till varandra, vilket i förlängningen verkar ha lett till färre kontakter mellan åklagare från olika kammare.

De flesta ärendeslag innehåller ett stort utrymme för tolkningar på handläggarnivå. Handläggarna har i flera sammanhang uttryckt ett behov av fortsatt erfarenhetsutbyte för att uppnå en mer enhetlig myndighetsutövning.

För att skapa enhetliga bedömningar inom olika ärendetyper måste utrymme ges för praxisdiskussioner mellan handläggarna. Huvudkontorens styrning har i stället i hög grad förlitat sig på centralt framtagna riktlinjer och handböcker.

#### 6.1.4 *Möjligheten att omfördela resurser/ärenden utnyttjas inte fullt ut*

Ett syfte med sammanslagningen var att utnyttja befintliga resurser mer effektivt. Ett sätt är att flytta ärenden och resurser mellan kontor. Enmyndighetsreformerna skapade 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 däremot inte genomfört någon liknande koncentration av ärendehantering, mycket på grund av verksamhetens art med täta samarbeten med polis och domstolar.

På samma gång som styrningen har centraliserats har de lokala kontoren blivit mer självständiga, då avståndet till den högsta beslutande ledningen har blivit större. Ansvaret för verksamheten har således centraliserats och decentraliserats på samma gång. Riksrevisionens granskning visar dock att myndigheterna saknar en tydlig överblick över behovet av löpande omfördelning av resurser.

Detta har främst lett till problem på Åklagarmyndigheten. Signaler om för hög arbetsbelastning har inte nått huvudkontoret i tid, vilket har lett till att den omfördelning som skett främst handlat om akuta insatser på kamrarnas egna initiativ. Åklagarmyndigheten har uppmärksammat problemen med styrningen som uppkom i och med den nya organisationen. Åklagarmyndigheten har därför återgått till ordningen med en regional indelning med fyra områdesansvariga överåklagare. Syftet med inrättandet av den regionala indelningen har varit att återfå en överblick över resursutvecklingen och förbättra styrbarheten och uppföljningen. Det är i dag för tidigt att bedöma effekterna av de nytillsatta områdesansvariga överåklagarna.

## 6.2 **Har enhetligheten ökat?**

Myndighetsutövning omfattar processen från ställningstagande till vilka utredningsåtgärder som krävs för att ta fram ett tillräckligt beslutsunderlag till hur gällande regelverks ska tolkas och tillämpas. Riksrevisionen har i en egen aktgranskning valt att titta på den delen av myndighetsutövningen som utgörs av ärendehanteringsprocessen.

Ett mått på enhetlighet är att det inte skiljer sig nämnvärt åt mellan olika kontor när det gäller vilka underlag som begärs in, och vilken praxis som ligger till grund för besluten. De ärendeslag som ingår i Riksrevisionens aktgranskning kan inte användas för att uttala sig om huruvida variationerna har ökat eller minskat i myndigheternas samlade verksamhet. De ärendeslag som har varit föremål för Riksrevisionens granskning berör däremot många enskilda medborgare och utgör en stor del av myndigheternas verksamhet. Då uppföljningar och utvärderingar av sammanslagningens effekter på enhetligheten saknas ger vår genomgång av variationerna vid ärendehantering viktiga indikationer om huruvida syftet med att öka enhetligheten är på väg att uppnås.

Inför sammanslagningarna av Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten har såväl riksdag som regering konstaterat att det för den enskilde medborgaren inte ska spela någon roll, vare sig det gäller handläggningen eller bedömningen, var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Riksrevisionens granskning av enmyndighetsrefomerna indikerar att för den enskilde medborgaren fortsätter det att spela roll var i landet eller av vem ett ärende avgörs. Granskningen av enmyndighetsrefomerna har visat att det efter cirka fem år efter reformen fortfarande kvarstår regionala och kontorsvisa skillnader i centrala delar av myndighetsutövningen. I något fall har variationerna tvärtom ökat. Sammantaget tyder granskningen på att effekterna på enhetlighet i handläggningen varit begränsade. Förändringar är förvisso svåra att uppnå, men efter cirka fem år bör de eftersträfvade effekterna av sammanslagningen tydligare kunna skönjas.

Företrädare för regering och myndigheter har uttryckt en stark tilltro till att de organisatoriska sammanslagningarna skulle leda till en ökad enhetlighet. Granskningen tyder dock på att regeringen och myndigheterna underskattat svårigheterna med att uppnå en mer enhetlig handläggning genom den här typen av reformer. Detta visar sig främst genom att regeringen inte har 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 handläggningen och rättstillämpning mellan kontor och regioner går att följa över tid. De variationer som Riksrevisionen funnit i aktgranskningarna och de olika synsätten mellan handläggarna kan fortsatt få stora konsekvenser för enskilda medborgare.



### 6.2.1 *Förutsättningarna för enhetlighet har ökat*

Sammanläggningen har förbättrat förutsättningarna för att omfördela resurser och ärenden mellan kontoren genom avskaffandet av de tidigare myndighetsgränserna som utgjorde ett legalt hinder.

Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Skatteverket har samtliga vidtagit åtgärder för att för att öka enhetligheten. Sedan sammanslagningarna har alla tre myndigheter 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.

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

### 6.2.2 *Variationer i handläggningstider har minskat hos Försäkringskassan och delvis hos Skatteverket*

Ett mått på enhetlighet är att handläggningstiden för liknande ärenden inte skiljer sig nämnvärt åt mellan olika kontor. Som medborgare ska det inte spela någon roll var i landet man bor.

Riksrevisionens bearbetning av myndigheternas verksamhetsstatistik visar att endast Försäkringskassan lyckats minska variationerna i handläggningstider på ett systematiskt sätt för de flesta ärendeslagen sedan sammanslagningen. Minskningen av variationer i handläggningstiderna uppträder dock främst 2008, sedan Försäkringskassan koncentrerat ärendehandläggningen till ett färre antal kontor. Delar av förklaringen till minskningen förefaller därför ligga i att det är färre kontor som handlägger ärenden än tidigare. Sammanslagningen av kontoren kan teoretiskt sett ha bidragit till att resultat från sämre respektive bättre presterande kontor/handläggare pressats ihop så att skillnaderna i handläggningstiderna suddats ut. Detta innebär att variationerna riskerar att kvarstå men flyttas från att förekomma mellan kontoren till att förekomma mellan handläggarna.

Bearbetningen av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik visar däremot att spridningen mellan kontoren inte minskat när det gäller handläggningstiderna för olika ärendeslag. För Skatteverket har skillnaderna inte heller minskat förutom för vissa ärendeslag där handläggningen koncentrerats till få orter.

En förklaring till att handläggningstiderna minskat hos Försäkringskassan kan vara att såväl regeringen som myndighetsledningen har fokuserat på tydliga resultatmål för handläggningstiderna. Mål för handläggningstider är generellt sett en enkel och tydlig indikator att styra verksamheten mot.

### 6.2.3 Skillnader i handläggning indikerar bristande enhetlighet

Riksrevisionens aktgranskning visar att det inte har skett någon systematisk minskning av variationerna i de granskade ärendeslagen när det gäller handläggningens olika steg. Skillnaderna avseende ärendehantering har i de flesta fall inte minskat nämnvärt cirka fem år efter sammanslagningen till en myndighet.

Aktgranskningen på Försäkringskassan visar på att variationerna i andelen ärenden som beviljats genom initiativ från Försäkringskassan har minskat. Samtidigt visar aktgranskningen ökade variationer i vilken utsträckning sociala förhållanden utreds och i vilken utsträckning handläggaren har kontakt med den försäkrade under utredningen av sjuk- och aktivitetsersättning. Det finns även skillnader i hur de försäkringsmedicinska rådgivarnas funktion används och dokumenteras i bedömningen av rätten till sjuk- och aktivitetsersättning.

För Skatteverkets del skiljer det sig fortfarande åt mellan kontoren i vilken utsträckning som handläggaren väljer att begära in uppgifter från den skattskyldiga. När det gäller vilken typ av underlag som handläggaren begär in har skillnaderna minskat sedan 2004, även om det fortfarande kvarstår regionala skillnader. Den främsta förbättringen av variationer gäller i vilken utsträckning handläggarna använder sig av ett schablonmässigt avdrag för privat körning vid beräkning av rätten till reseavdrag. Det ska dock påpekas att trots att Skatteverket tydligt tagit ställning mot att handläggarna använder sig av det schablonmässiga avdraget fortfarande förekommer på ett flertal kontor. Styrsignalerna från huvudkontoret har därmed inte fått fullt genomslag.

På Åklagarmyndigheten fortsätter andelen beviljade besöksförbud att skilja sig åt mellan kamrarna. Trenden är snarare att skillnaderna mellan den kammare som beviljat minst andel 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. Aktgranskningen visar även att variationerna i andelen förordnade målsägandebiträden ökat något sedan sammanslagningen.

I de uppföljande intervjuerna framkom det även att handläggarnas och åklagarnas synsätt i viktiga bedömningsfrågor skiljer sig åt mellan olika kontor, vilket i förlängningen kan leda till att medborgare inte behandlas lika.

Den granskningsmetod som Riksrevisionen har valt, 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 slutsatsen att enmyndighetsreformerna hittills haft begränsade effekter på enhetligheten i myndigheternas verksamhet. Tre skäl ligger bakom detta. För det *första* har arbetet med att öka enhetligheten sett liknande ut för myndigheternas övrig verksamhet. För det *andra* har vi inom ramen för aktgranskningen valt att granska aspekter av myndighetsutövningen som det bör gå 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. Det saknas helt enkelt underlag som skulle visa att resultaten i aktgranskningen inte även skulle gälla för andra ärendeslag. Det ska också tilläggas att de granskade ärendeslagen för samtliga tre myndigheter utgör viktiga delar av myndigheternas verksamhet och att det utifrån ett medborgarperspektiv är av yttersta vikt att variationerna inom dessa ärendeslag minskar.

## 6.3 Vad vet myndigheterna och regeringen om måluppfyllelsen?

### 6.3.1 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 genomför utvecklingscentrumen tillsyn och uppföljningar av verksamheten. Tillsynen och uppföljningen sker dock inte på ett systematiskt sätt så att resultaten ska gå att använda för att uttala sig om utvecklingen av variationer i rättstillämpningen och ärendehantering över tid. Detsamma gäller för Skatteverket. Försäkringskassan har ett system för systematisk uppföljning av kvaliteten i ärendehantering (Qben II). De kontinuerliga mätningarna syftar främst till att skapa ett underlag för att uttala sig om kvaliteten på nationell nivå. Systemet används även för att mäta skillnader mellan regioner och kontor, men utvärderingar av instrumentet har visat att tillförlitligheten inte är tillräckligt hög för att uttala sig om variationer mellan kontor. Resultaten från den befintliga uppföljningen går därmed inte att använda för att följa utvecklingen av kvalitet och enhetlighet över tid. I förlängningen leder detta till att myndigheterna och regeringen riskerar att inte ha tillräcklig kunskap om

huruvida enhetligheten har ökat eller minskat vid myndighetsutövningen eller om vilka skillnader som är motiverade respektive omotiverade.

Ett problem med den nya strukturen på organisationen med färre handläggande enheter är att tidigare variationer kan döljas inom de nya större enheterna. Den statistik som används följer i de flesta fall produktionsenheterna, vilket gör att variationer som tidigare fanns mellan kontor kan nu döljas inom de större enheterna. Det kan därför upplevas som variationer försvunnit. Både Skatteverket och Försäkringskassan har uttryckt att regionala variationer i handläggningen inte längre är ett problem i och med sammanslagningen och koncentreringsenheten av ärenden.

Återrapporteringen i årsredovisningarna av variationer i myndigheternas verksamhet har förändrats sedan sammanslagningarna. Detta beror på att de regionala och länsindelade organisatoriska enheterna inte längre finns kvar, men också på att regeringens krav på återrapportering förändrats.

Regeringens återrapporteringskrav i regleringsbrev på eventuella skillnader inom myndigheten är inte heller lika tydliga i dag, som de var på redovisningen av variationer mellan de tidigare regionala eller länsindelade myndigheterna.

Riksrevisionens granskning visar emellertid att det är fortsatt intressant att följa variationer mellan olika organisatoriska enheter. Även om handläggningen inte längre är knuten till medborgarens bostadsort är det viktigt att följa upp och arbeta för att minska variationer i handläggningen. Utan uppföljning av eventuella variationer riskerar myndigheten att inte få kännedom om huruvida det finns omotiverade variationer i verksamheten eller om syftet med ökad enhetlighet 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 saknar myndigheterna beslutsunderlag för att styra och förändra verksamheten på ett ändamålsenligt sätt för att uppnå ökad enhetlighet.

### 6.3.2 *Regeringen har inte följt upp effekterna på enhetlighet*

Regeringen har å ena sidan gett myndigheterna förutsättningar att skapa en enhetlig handläggning av ärenden genom att besluta om en sammanhållen nationell myndighet. Å andra sidan visar intervjuerna och genomgången av regleringsbrev att graden av styrning har varierat mellan samtliga myndigheter. Styrningen av Försäkringskassans sammanslagning har varit tydligast. När det gäller Skatteverket och Åklagarmyndigheten har regeringen överlämnat huvuddelen av ansvaret för sammanslagningsprocessen till myndigheten.

I Försäkringskassans fall har regeringen inte begärt någon uppföljning av sammanslagningens effekter. Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att följa Försäkringskassans förändringsarbete, men uppdraget innehöll inte någon utvärdering av effekterna på enhetlighet i myndighetsutövningen. Det är oklart om regeringen ändrat sin styrning utifrån den bild som man har erhållit från Statskontorets uppföljning. Enligt företrädare för Regeringskansliet har det skett en intensiv och löpande informell styrning av Försäkringskassan mot ökad enhetlighet.

Åklagarmyndigheten och Skatteverket fick kort efter sammanslagningarna i uppdrag att redovisa förändringsarbetet. Uppdragen omfattade emellertid inte någon särskild uppföljning av sammanslagningarnas effekter på enhetligheten i myndigheternas rättstillämpning och ärendehantering.

För Åklagarmyndigheten har regeringen först i regleringsbrevet för 2010 begärt att myndigheten ska se över vilka ytterligare åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa en framgångsrik implementering av enmyndighetsreformen.

För Skatteverket har regeringen inte heller begärt en uppföljning av sammanslagningens effekter. Regeringen har tvärtom minskat kraven på Skatteverket att redovisa sådana uppgifter som möjliggör en uppföljning av enhetligheten i handläggning av ärenden eller rättstillämpningen mellan landets lokalkontor. Riksrevisionens granskning visar dock att det även fortsättningsvis finns ett behov av att följa upp variationer i handläggningen. Sammanfattningsvis kan Riksrevisionen konstatera att regeringen inte skaffat sig tillräcklig kunskap om reformernas åsyftade effekter på enhetlighet i myndighetsutövningen. Regeringen saknar därmed ett underlag dels för resultatstyrning av enhetlighet i myndighetsutövningen, dels för att inför riksdagen i enlighet med 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten redovisa de resultat som uppnåtts.<sup>114</sup> Regeringen borde därmed ha säkerställt en sådan uppföljning och återrapportering.

## 6.4 Kostnads- och produktivetsutvecklingen vid myndigheterna

Riksrevisionens har i granskningen av enmyndighetsreformerna valt att fokusera på om syftet med ökad enhetlighet uppnåtts. Vi har därför endast valt att redovisa myndigheternas egna produktivetsmått samt tittat på kostnadsutvecklingen på en övergripande nivå.

---

<sup>114</sup> Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen inför riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

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 på myndigheten visar att de har minskat med cirka 2 procent administrativa kostnaderna 2008 jämfört med 2004.

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. Skatteverket har dock i en egen utvärdering visat på att myndigheten nästan lyckats halvera kostnaderna för ekonomi- och lönehanteringen.

Skatteverkets och Åklagarmyndighetens egna produktivitetmätningar visar på en positiv produktivitetutveckling över den aktuella tidsperioden. Försäkringskassans egen produktivitetmätning visar att produktiviteten 2008 totalt sett ligger på ungefär samma nivå som under 2004. Mätningarna säger dock ingenting om utvecklingen av kvaliteten i myndigheternas verksamhet.

## 6.5 Baksidan av sammanslagningarna

I strävan efter att uppnå enhetlighet och en effektivare organisation uppstår nya utmaningar för myndigheterna. Riksrevisionen har i granskningen av enmyndighetsreformer funnit indikationer på nya problem som har uppstått i samband med sammanslagningarna av Försäkringskassan och Skatteverket.

### 6.5.1 *Minskad lokal förankring kan ge mindre effektiv kontroll av deklARATIONER*

Granskningen visar att sammanslagningarna har lett till att den lokala förankringen har blivit svagare. Koncentrering 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. Effekten av koncentreringen på Skatteverket har enligt de intervjuade handläggarna 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 det vill säga att risken att hamna in en kontroll ska vara lika stor för alla medborgare, riskerar Skatteverket i stället att få en mindre effektiv kontrollverksamhet.

### 6.5.2 Nya "stuprör" att överbrygga

Försäkringskassan och Skatteverket har valt att koncentrera stora delar av verksamheten för att möjliggöra specialisering i handläggningen. Detta har lett till att handläggarna generellt sett hanterar och har kunskap om färre antal ärendetyper. Samtidigt som det bidrar till en ökad specialisering och kunskap bidrar det 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.

I intervjuerna med handläggare på Försäkringskassan har det även framkommit att specialiseringen och koncentrationen av ärendehandläggningen har skapat interna "stuprör" som försvårat styrningen och gjort verksamheten svår att överblicka. Detta sätt att organisera verksamheten ställer höga krav på tvärspektoriell samordning mellan de olika verksamheterna.

## 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.





# Referenser

## Lagar

Rättegångsbalk (1942:740).

Lagen (1962:382) om allmän försäkring.

Regeringsformen (1974:152).

Lagen (1988:688) om besöksförbud.

Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Inkomstskattelagen (1999:1229).

## Förordningar och föreskrifter

Åklagarförordningen (2004:1265).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket.

Förordning (2004:1299) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2007:1235) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

ÅFS 2005:27. *Åklagarmyndighetens föreskrifter om besöksförbud.*

## Propositioner

Prop. 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Prop. 2002/03:99 *Det nya Skatteverket.* Bet. 2003/04:SkU2, rskr. 2003/04:17.

Prop. 2003/04:69 *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.* Bet. 2003/04:SfU13, rskr. 2003/04:210.

Prop. 2004/05:26 *En ny åklagarorganisation.* Bet. 2004/05:JuU11, rskr. 2004/05:107.

Prop. 2006/07:117 *Vissa sjukförsäkrings- och pensionsfrågor, m.m.*  
Bet. 2007/08:SfU3, rskr. 2007/08:13.

### **Elektroniska referenser**

Definition av myndighetskoncerner. Hämtat från <http://www.esv.se/top/orddb-ok.4.381a53100506cbef9800045.html>

### **Regleringsbrev, uppdrag och andra regeringsbeslut**

Regleringsbrev för budgetåren 2004 till och med 2010, Försäkringskassan.

Regleringsbrev för budgetåren 2003 till och med 2010, Skatteverket.

Regleringsbrev för budgetåren 2004 till och med 2010, Åklagarmyndigheten.

Redovisning av uppdrag i regleringsbrev, dnr 130 434731-04/113, Skatteverket.

Regeringsbeslut I:9, *Uppdrag till Ekonomistyrningsverket att utreda styrning och kontroll inom Åklagarmyndigheten*, 2008, dnr Ju2008/7626/Å.

Regeringsuppdrag till Statskontoret att granska Försäkringskassans förändringsarbete, dnr S2005/4671/SF.

Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, *Åtgärder för effektiviserad ledning och styrning inom Försäkringskassan*, dnr 42291-2009, 2009-06-26.

Försäkringskassan, Svar på regeringsuppdrag, dnr 4244-2008, *Försäkringskassans verksamhetsstrategi*, 2008-10-23.

Skr. 2000/01:151, *En förvaltning i demokratins tjänst*.

### **Direktiv**

Dir. 1995:93. Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

Dir. 2002:116. Översyn av socialförsäkringsadministrationen.

Dir. 2003:170. Inrättandet av en sammanhållen statlig myndighet för socialförsäkringsområdet.

### **Statens offentliga utredningar och departementsskrivelser**

SOU 1996:64. *Försäkringskassan Sverige*.

SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.

SOU 2003:63. *En sammanhållen administration av socialförsäkringen*.

Delbetänkande från ANSA (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen).

SOU 2003:106. *Försäkringskassan Den nya myndigheten*. Slutbetänkande från ANSA (Utredningen angående socialförsäkringsadministrationen).

SOU 2004:127. *Försäkringskassan. Slutbetänkande från GEORG, Försäkringskassans Genomförandeorganisation*.

Ds 2002:15. *Det nya Riksskatteverket*.

### **Årsredovisningar**

Försäkringskassans årsredovisningar 2005 – 2008.

Skatteverkets årsredovisningar 2005 – 2008.

Åklagarmyndighetens årsredovisningar 2005 – 2008.

### **Böcker**

Edelstam, Gunilla (1995), *Förvaltningsmyndigheters utredningsskyldighet, en rättssäkerhetsstudie*, upplaga 1:1, Stockholm: Fritzes Förlag AB.

Strömberg, Håkan (2006), *Allmän förvaltningsrätt*, upplaga 23:1, Malmö: Liber AB.

### **Övrigt**

*En ny skattemyndighet*. Riksskatteverket, 2001 (Rapport 2001:11).

*Den nya Försäkringskassan*. Statskontoret, 2008 (Statskontoret 2008:19).

*Organisation för en effektiv och hög lagföring*. Riksåklagaren, RÅ-A 2003/0380, 2004.

*Mäter Försäkringskassan kvalitet tillförlitligt? En analys av handläggningen av sjukförsäkringen*. Försäkringskassan 2008, Socialförsäkringsrapport 2008:16.

*Utvärdering av Qben II*, Konsultrapport på uppdrag av Försäkringskassan, Ramböll Management (2008).

*Kvalitet i handläggningen, dess styrning och Återrapportering*. Riksrevisionen, 2006, dnr 32-2005-0655.

Revisionsrapport i samband med granskning av årsredovisning, Riksrevisionen, 2008, dnr 32-2008-0552.

*Granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt och grov våldtäkt där brottsoffret är över 15 år. Rikspolisstyrelsen & Åklagarmyndigheten. Gemensam inspektion, RPS/ÅM 1/05.*

*Uppföljande granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt och grov våldtäkt där brottsoffret är över 15 år. Rikspolisstyrelsen & Åklagarmyndigheten. Gemensam inspektion, RPS/ÅM 1/07.*

*Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll. Förändringsbehov och möjligheter till utveckling. Ekonomistyrningsverket, ESV-nr 2009:7, dnr 10-601/2008.*

*Justitieombudsmannen, 2009-01-26, dnr 4346-2008, 5359-2008 Initiativärende och anmälan mot Försäkringskassan om långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten m.m.*

*Skatteverket, Utvärdering av ekonomi- och lönesektionen i Gävle, Besparingseffekter på regioner och myndigheter, Kvalitativ utvärdering av ELS, vintern 2005/2006.*

*Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Göteborg, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, juni 2008*

*Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Göteborg, Grov kvinnofridskränkning – tillsynsrapport, Rätts-pm 2006:8, maj 2006.*

*Åklagarmyndigheten, Inriktningsbeslut avseende förstärkt ledning och kontroll, 2008-10-23.*

*Försäkringskassans Vägledning 2004:9 Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätten till, beräkning m.m.*

*Statskontoret, 2010, När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter.*

# Bilaga 1 Metod

Nedan följer en beskrivning av den aktgranskning som Riksrevisionen genomfört samt urvalet av den verksamhetsstatistik som samlats in från myndigheterna.

## Aktgranskning

Riksrevisionen har genomfört en aktgranskning av ett ärendeslag per myndighet. För att kunna uttala sig om hur skillnader mellan regioner och kontor har utvecklats över tid krävs ett omfattande underlag. Vi har därför valt ut två regioner eller län per myndighet. Aktgranskningen omfattar akter från två år: ett år före sammanslagningen och 2009 (på Skatteverket har akter från 2008 granskats).

Ärendetyper har valts ut enligt kriterierna:

- Stora områden som berör många medborgare.
- Myndighetsutövningen ska innefatta aspekter av bedömning.
- Handläggningen ska inte ha koncentrerats till ett fåtal kontor för att medgöra en jämförelse före och efter sammanslagningen.
- Ärendetyper där myndigheten i egna uppföljningar konstaterat kvalitetsbrister eller regionala variationer.

Regioner har valts ut enligt kriterierna:

- Liknande strukturella förutsättningar.
- Den organisatoriska strukturen, till exempel antal kontor, ska medge jämförbarhet över tid.

Granskningen har skett utifrån ett på förhand upprättat och standardiserat frågeformulär (se bilaga 4) som fokuserar på olika aspekter av handläggningen och rättstillämpningen. För att kunna gå igenom en viss kvantitet av ärendena har inte granskningen kunnat omfatta komplicerade bedömningsfrågor.

Granskningen genomfördes av revisorer på konsultföretaget Ernst & Young på uppdrag av Riksrevisionen. De statistiska bearbetningarna har genomförts av konsultföretaget Statisticon AB och Riksrevisionen.

Aktgranskningen har kompletterats med intervjuer med handläggare och verksamhetsansvariga chefer från fyra kontor eller kammare på de tre myndigheterna. Syftet med intervjuerna har varit att finna förklaringar till de skillnader som framkommit i aktgranskningen, samt att få en bild av hur förutsättningarna för en mer enhetlig myndighetsutövning utvecklats sedan sammanslagningen av myndigheterna.

Resultatet av aktgranskningen har sedan analyserats utifrån om det förekommer variationer mellan kontoren eller de före detta regionerna samt hur variationerna har utvecklats över tid. Variationer kan antas förekomma både mellan kontor och mellan de före detta regionerna då praxis kan ha utvecklats både på kontornivå och på regional nivå.

### *Försäkringskassan*

#### **Val av ärendeslag och regioner**

På Försäkringskassan har vi valt att granska beslut om sjukersättning och aktivitetsersättning. Sjuk- och aktivitetsersättning är en del av sjukförsäkringen och ger en ersättning vid långvarig frånvaro från arbetsmarknaden på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning. De är några av Försäkringskassans största förmåner och har under de senaste åren tillsammans inneburit utbetalningar i storleksordningen 55 60 miljarder kronor per år och omfattat cirka en halv miljon människor. Sjukersättning och aktivitetsersättning anses vara utredningstunga förmåner, och det finns, relativt sett andra förmåner, ett stort utrymme för bedömning. Handläggningen sker på lokala försäkringscenter i närhet till den som berörs av beslutet.

#### **Urval**

Urvalet består av ärenden där Försäkringskassan har fattat beslut om rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning under perioden mars till och med maj 2004, samt samma månader 2009. De ärenden som omfattas är förstagångsansökningar och utbytesärenden. Utbytesärenden är ärenden där Försäkringskassan har beviljat en försäkrad som har sjukpenning, rehabiliteringspenning eller ersättning för sjukhusvård enligt lagen om allmän försäkring, sjukersättning eller aktivitetsersättning utan att han eller hon har ansökt om ersättningen. Endast beslut om rätten till ersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga omfattas, det vill säga inte beslut om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång på grund av funktionshinder.

Urvalet omfattar endast s.k. nybeviljanden. Det innebär att endast personer som tidigare inte varit beviljade förtidspension, sjukbidrag, sjukersättning eller aktivitetsersättning omfattas. Det innebär även att alla

beslut från 2009 är fattade med stöd i de regler som gäller efter den 1 juli 2008, och att de särskilda övergångsbestämmelser som kom att gälla i samband med den nya lagstiftningen från den 1 juli 2008 inte tillämpas.

Den totala populationen omfattade 1 515 ärenden. Från dessa gjordes ett stratifierat urval av 836 ärenden. Urvalet stratifierades med avseende på år, kontor och beslutsutfall. Av ärenden föll 21 ärenden bort då de inte omfattades av urvalskriterierna och ytterligare 123 föll bort för att de saknades eller på annat sätt var ofullständiga.

## *Skatteverket*

### **Val av ärendeslag och regioner**

På Skatteverket har vi valt att granska kontrollen av avdrag för resor till och från arbetet. Skatteverket kontrollerar varje år ett stort antal deklarerationer. Vilka uppgifter som kontrolleras i deklarerationen varierar och bestäms från år till år. I aktgranskningen har vi valt att titta på hur Skatteverket kontrollerar avdrag för resor till och från arbetet. Vid en kontroll av avdrag för resor till och från arbetet måste handläggaren göra en bedömning av om avdraget är korrekt, det vill säga om den skattskyldiga uppfyller de krav som ställs enligt inkomstskattelagen (1999:1229)<sup>115</sup> samt om den skattskyldiga haft de utlägg som han eller hon yrkat avdrag för. För att ta ställning till det har handläggaren möjlighet att antingen kräva in underlag från den skattskyldiga som styrker uppgifterna eller själv kontrollera mot olika källor såsom kartor eller bilregister. Dessa aspekter av handläggningen är grundläggande för att avgöra om den skattskyldiga har rätt till ersättning.

I kvalitetsuppföljningar av kontrollen av avdrag för kostnader för resor till och från arbetet har Skatteverket konstaterat att det fanns variationer i bedömningarna, och att det inte var de individuella förhållandena i de olika ärendena som tycktes avgöra hur man bedömt avdraget utan snarare vem som är granskare. Underlaget för besluten var ofta bristfälligt och det var svårt att fastställa om beslutet var materiellt riktigt eller inte.

### **Urval**

Riksrevisionen önskade till en början ta del av ett urval av de deklarerationer som fastnat i en kontrollfråga om resor till och från arbetet respektive år. Det var dock inte möjligt med det stödsystem Skatteverket använder i kontrollverksamheten att i efterhand följa de deklarerationer som fastnat i specifika kontrollfrågor. För att urvalet skulle omfatta ärenden där utredning av reseavdrag genomförts så gjordes urvalet av deklarerationer utifrån

---

<sup>115</sup> 12 kap. 27 § inkomstskattelagen (1999:1229).

kriterierna att det skulle ha gjorts ett avdrag för resor, att det skulle finnas ett beslut i ärendet, eller att handläggaren skulle ha gjort en markering om att deklARATIONEN var kontrollerad, men som inte resulterat i något beslut, dvs. att deklARATIONEN var lämnad utan åtgärd.

Urvalsramen omfattade totalt 5 367 deklARATIONER. Ett urval av 896 deklARATIONER gjordes. Urvalet är stratifierat med avseende på handläggande kontor, beslutsutfall och år. Under granskningen föll 46 deklARATIONER bort på grund av att de saknades eller inte tillhörde målpopulationen.

## *Åklagarmyndigheten*

### **Val av ärendeslag och regioner**

På Åklagarmyndigheten har vi valt att granska hantering av målsägandebiträde och besöksförbud, samt hur aktiva åklagarna är som förundersökningsledare i utredningar om anmälda sexualbrott och ofredanden. Åklagarmyndigheten har i egna kvalitetsrapporter konstaterat att det funnits brister i kvalitet och enhetlighet när det gäller tillämpningen av författningar av målsägandebiträde och besöksförbud.<sup>116</sup> Inför sammanslagningen konstaterades även att det fanns skillnader i arbetsmetoder mellan de olika kamrarna.

En ansökan om besöksförbud ska enligt lagen om besöksförbud prövas av allmän åklagare på begäran av den som förbudet avses skydda eller när det annars finns anledning till det. Det åligger även åklagaren att göra en framställan om målsägandebiträde till domstol om målsägande begär det eller när det finns anledning till det. Åklagarens huvuduppgift är att leda brottsutredningar, en så kallad förundersökning. Förundersökning ska inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Förundersökningar leds i de allra flesta fall av åklagare, utom vid vissa mindre allvarliga brott.<sup>117</sup>

Granskningen har innefattat kammarna i före detta Göteborgsregionen och före detta Stockholmsregionen. Valet av regioner har gjorts utifrån att storstadsregioner har en förhållandevis liknande demografi och ärendesammansättning.

---

<sup>116</sup> Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Göteborg, Besöksförbud – en kartläggning över tillämpningen med synpunkter, juni 2008, Åklagarmyndigheten, utvecklingscentrum Göteborg, Grov kvinnofridskränkning – tillsynsrapport, Rättspm 2006:8, maj 2006, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Gemensam inspektion – granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt, RPS/ÅM 1/05, april 2005. Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten, Gemensam inspektion – uppföljande granskning av brottsutredningar avseende våldtäkt, RPS/ÅM 1/07.

<sup>117</sup> 23 kap. 10 och 3 §§ Rättegångsbalken.



## Urval

Urvalet av akter har gjorts utifrån kriterierna att både en ansökan om besöksförbud och en avslutad förundersökning om sexualbrott eller ofredande ska ha förekommit. Urvalet omfattade samtliga 815 akter som uppfyllde dessa kriterier under de aktuella perioderna (januari till april 2004 och januari till april 2009) på de aktuella kamrarna. Av dessa 815 akter föll 90 akter bort på grund av att hela eller stora delar av akterna saknades.

## Verksamhetsstatistik

Vi har valt att titta på hur handläggningstider för ett urval av ärendeslag utvecklats över tid. Urvalet är främst gjort utifrån att det ska finnas tillgång till statistik som möjliggör en jämförelse över tid, men också för att belysa effekterna på de ärendeslag som koncentrerats.

### Skatteverket

- Genomströmningstider för ärenden inom områdena folkbokföring, bouppteckning och obligatoriska omprövningar av inkomsttaxeringen.

### Försäkringskassan

- Handläggningstider för förmånerna vårdbidrag, assistansersättning, sjuk- och aktivitetsersättning, handikappersättning samt bostadstillägg till pensionärer.

### Åklagarmyndigheten

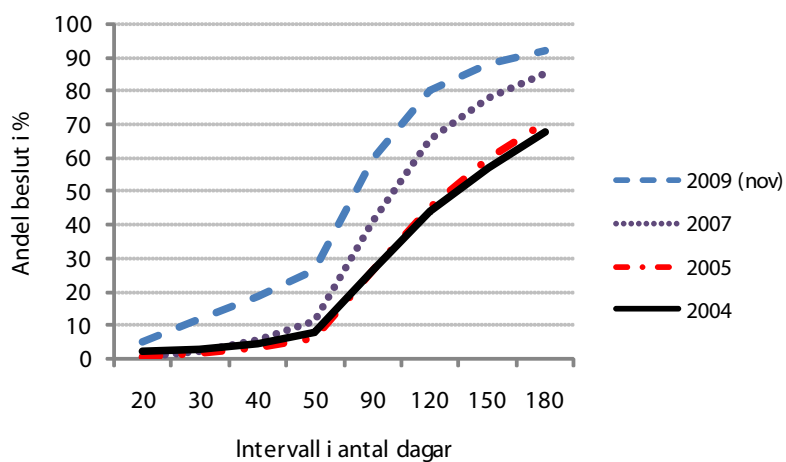
- Genomströmningstider och lagföring för bötesbrott, våldsbrott, narkotikabrott, övriga brott, ekoärenden. Inom våldsbrott har vi valt att bryta ned genomströmningstider och lagföring på brottstyperna sexualbrott, ofredande och fridskränkning.



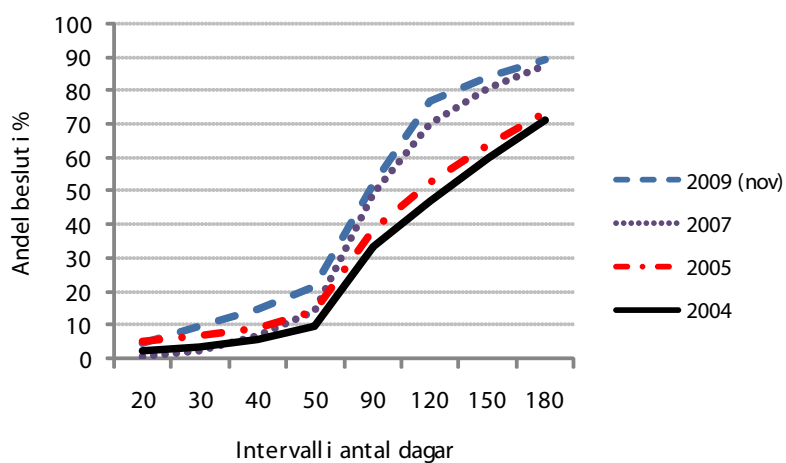
## Bilaga 2 Verksamhetsstatistik & aktgranskningstabeller

### Försäkringskassan

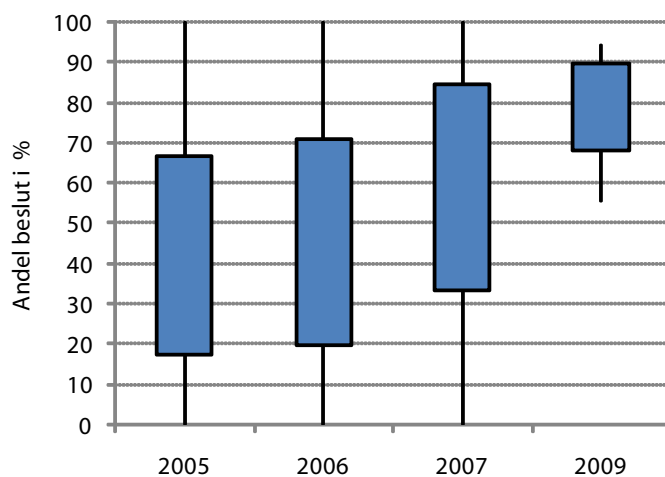
**Diagram 1** Handlagda ärenden inom förmånen aktivitetsersättning per tidsintervall i dagar och år, hela riket, procent



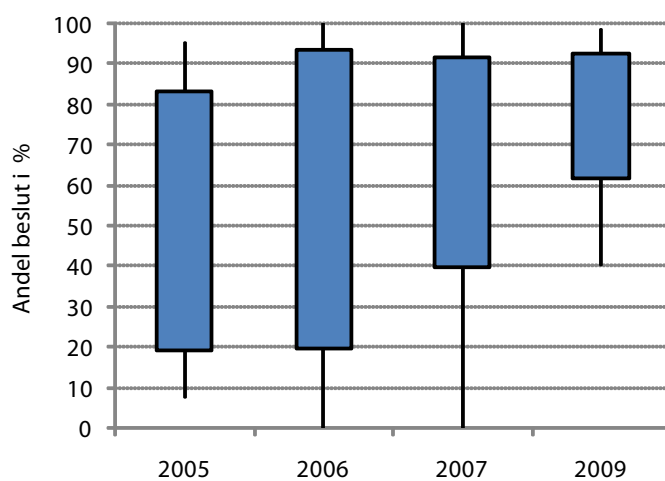
**Diagram 2** Handlagda ärenden inom förmånen handikappersättning per tidsintervall i dagar och år, hela riket, procent



**Diagram 3** Beslut inom 120 dagar i aktivitetsersättningsärenden per kontor, procent



**Diagram 4** Beslut inom 120 dagar i handikappersättningsärenden per kontor, procent



*Källa: Riksrevisionens bearbetning av Försäkringskassans verksamhetsstatistik.*

**Tabell 1** Dokumenterade kontakter med den försäkrade under tiden för utredning<sup>118</sup>.  
Totalt, per län, kontor och år, antal och procent

|                       | Personligt möte (%) | Personligt möte eller annan kontakt (%) | Ingen dokumenterad kontakt (%) | Ärenden i population (antal) |
|-----------------------|---------------------|---|--------------------------------|------------------------------|
| Totalt 2004           | 36                  | 68                                      | 31                             | 1 080                        |
| Totalt 2009           | 20                  | 60                                      | 40                             | 387                          |
| Västmanlands län 2004 | 42                  | 67                                      | 33                             | 564                          |
| Västmanlands län 2009 | 29                  | 68                                      | 32                             | 202                          |
| Kalmar län 2004       | 30                  | 71                                      | 29                             | 516                          |
| Kalmar län 2009       | 11                  | 52                                      | 48                             | 185                          |
| Fagersta 2004         | 47                  | 55                                      | 45                             | 60                           |
| Fagersta 2009         | 30                  | 79                                      | 21                             | 63                           |
| Västerås 2004         | 42                  | 67                                      | 33                             | 243                          |
| Västerås 2009         | 28                  | 63                                      | 37                             | 139                          |
| Arboga 2004           | 29                  | 62                                      | 38                             | 30                           |
| Hallstahammar 2004    | 50                  | 64                                      | 36                             | 61                           |
| Köping 2004           | 95                  | 98                                      | 3                              | 41                           |
| Sala 2004             | 24                  | 66                                      | 34                             | 130                          |
| Kalmar 2004           | 34                  | 78                                      | 22                             | 102                          |
| Kalmar 2009           | 12                  | 52                                      | 48                             | 88                           |
| Västervik 2004        | 24                  | 71                                      | 29                             | 97                           |
| Västervik 2009        | 9                   | 52                                      | 48                             | 97                           |
| Hultsfred 2004        | 68                  | 84                                      | 17                             | 91                           |
| Nybro 2004            | 17                  | 39                                      | 61                             | 81                           |
| Oskarshamn 2004       | 14                  | 74                                      | 25                             | 145                          |
| Fagersta 2009         | 30                  | 79                                      | 21                             | 63                           |
| Västerås 2009         | 28                  | 63                                      | 37                             | 139                          |
| Kalmar 2009           | 12                  | 52                                      | 48                             | 88                           |
| Västervik 2009        | 9                   | 52                                      | 48                             | 97                           |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>118</sup> Personligt möte innebär att det finns dokumentation om att den handläggaren har träffat den försäkrade under tiden för utredning. Det kan antingen vara i form av ett avstämningmöte, ett möte enligt SASSAM metoden eller någon annan form av möte. Annan kontakt innebär att det inte har skett något personligt möte, men att handläggaren har haft kontakt med den försäkrade på annat sätt, t ex brevväxling (fråga med svar), telefonkontakt eller e-postväxling. Ingen dokumenterad kontakt innebär att det helt saknas dokumentation om att handläggaren har haft kontakt med den försäkrade i anslutning till beslutet.

**Tabell 2** Granskade ärenden där olika aspekter av sociala förhållanden omfattas av utredningen. Totalt, per län, kontor och år, procent

|                       | Familjeförhållanden | Vård av barn och anhöriga | Sysslor i hemmet | Bosättningsförhållanden | Vad den försäkrade gör på dagarna | Ekonomiska förhållanden | Alkohol- och drogvänor | Fritidsaktiviteter | Totalt antal |
|-----------------------|---------------------|---------------------------|------------------|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------|------------------------|--------------------|--------------|
| Totalt 2004           | 93                  | 73                        | 66               | 87                      | 32                                | 12                      | 9                      | 74                 | 1 080        |
| Totalt 2009           | 59                  | 32                        | 32               | 50                      | 18                                | 10                      | 10                     | 33                 | 387          |
| Västmanlands län 2004 | 94                  | 77                        | 61               | 87                      | 32                                | 14                      | 12                     | 70                 | 564          |
| Västmanlands län 2009 | 77                  | 47                        | 44               | 64                      | 22                                | 13                      | 11                     | 40                 | 202          |
| Kalmar län 2004       | 93                  | 70                        | 72               | 86                      | 31                                | 10                      | 6                      | 78                 | 516          |
| Kalmar län 2009       | 39                  | 16                        | 19               | 35                      | 14                                | 6                       | 9                      | 27                 | 185          |
| Fagersta 2004         | 86                  | 67                        | 46               | 86                      | 19                                | 8                       | 8                      | 70                 | 60           |
| Västerås 2004         | 98                  | 80                        | 74               | 92                      | 31                                | 10                      | 11                     | 70                 | 243          |
| Arboga 2004           | 83                  | 49                        | 48               | 83                      | 42                                | 29                      | 4                      | 69                 | 30           |
| Hallstahammar 2004    | 94                  | 82                        | 55               | 75                      | 30                                | 14                      | 5                      | 64                 | 61           |
| Köping 2004           | 88                  | 72                        | 47               | 79                      | 23                                | 6                       | 41                     | 44                 | 41           |
| Sala 2004             | 93                  | 80                        | 53               | 88                      | 43                                | 25                      | 12                     | 80                 | 130          |
| Kalmar 2004           | 89                  | 69                        | 82               | 84                      | 36                                | 22                      | 15                     | 77                 | 102          |
| Västervik 2004        | 86                  | 53                        | 68               | 75                      | 27                                | 1                       | 4                      | 76                 | 97           |
| Hultsfred 2004        | 100                 | 84                        | 70               | 92                      | 24                                | 11                      | 1                      | 83                 | 91           |
| Nybro 2004            | 89                  | 62                        | 60               | 89                      | 10                                | 0                       | 1                      | 71                 | 81           |
| Oskarshamn 2004       | 99                  | 77                        | 76               | 89                      | 47                                | 12                      | 7                      | 81                 | 145          |
| Fagersta 2009         | 68                  | 42                        | 47               | 56                      | 23                                | 12                      | 7                      | 40                 | 63           |
| Västerås 2009         | 81                  | 49                        | 43               | 68                      | 22                                | 13                      | 13                     | 40                 | 139          |
| Kalmar 2009           | 35                  | 12                        | 19               | 32                      | 14                                | 7                       | 7                      | 25                 | 88           |
| Västervik 2009        | 43                  | 19                        | 19               | 37                      | 15                                | 6                       | 11                     | 28                 | 97           |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

**Tabell 3** Användning av försäkringsmedicinska rådgivare. Totalt, per län, kontor och år, antal och procent

|                       | Andel ärenden där yttrande har inhämtats (%) | Varav ärenden där FL/FMR gjort en annan bedömning av arbetsförmågan än den behandlande läkaren (%) | Totalt antal | Antal ärenden där yttrande inhämtats |
|-----------------------|--|--|--------------|--------------------------------------|
| Totalt 2004           | 81   | 15   | 1 071        | 862                                  |
| Totalt 2009           | 41   | 23   | 373          | 153                                  |
| Västmanlands län 2004 | 85   | 14   | 556          | 474                                  |
| Västmanlands län 2009 | 39   | 30   | 194          | 76                                   |
| Kalmar län 2004       | 75   | 15   | 515          | 388                                  |
| Kalmar län 2009       | 43   | 17   | 179          | 77                                   |
| Fagersta 2004         | 79   | 13   | 60           | 47                                   |
| Västerås 2004         | 91   | 12   | 243          | 222                                  |
| Arboga 2004           | 69   | 38   | 30           | 20                                   |
| Hallstahammar 2004    | 66   | 12   | 59           | 39                                   |
| Köping 2004           | 86   | 29   | 41           | 35                                   |
| Sala 2004             | 90   | 14   | 123          | 110                                  |
| Kalmar 2004           | 88   | 11   | 102          | 90                                   |
| Västervik 2004        | 98   | 14   | 96           | 94                                   |
| Hultsfred 2004        | 45   | 30   | 91           | 41                                   |
| Nybro 2004            | 87   | 15   | 81           | 70                                   |
| Oskarshamn 2004       | 64   | 15   | 145          | 93                                   |
| Fagersta 2009         | 61   | 38   | 60           | 36                                   |
| Västerås 2009         | 29   | 22   | 135          | 40                                   |
| Kalmar 2009           | 41   | 13   | 86           | 35                                   |
| Västervik 2009        | 46   | 20   | 93           | 43                                   |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

**Tabell 4** Beskrivning av den granskade populationen. Totalt antal ärenden samt andelar ansökan bifall, ansökan avslag och prövningsärenden i populationen respektive år. Fördelat på region och kontor

|                  | 2004              |                              |                              |                     | 2009              |                              |                              |                     |
|------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------|-------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------|
|                  | Totalt<br>(antal) | Ansökan<br>bifall<br>(andel) | Ansökan<br>avslag<br>(andel) | Prövning<br>(andel) | Totalt<br>(antal) | Ansökan<br>bifall<br>(andel) | Ansökan<br>avslag<br>(andel) | Prövning<br>(andel) |
| Västmanlands län | 562               | 4                            | 16                           | 80                  | 202               | 60                           | 23                           | 17                  |
| Kalmar län       | 516               | 1                            | 61                           | 39                  | 185               | 30                           | 26                           | 43                  |
| Arboga           | 30                | 3                            | 18                           | 78                  |                   |                              |                              |                     |
| Fagersta         | 60                | 5                            | 5                            | 90                  | 63                | 60                           | 10                           | 29                  |
| Hallstahammar    | 61                | 3                            | 11                           | 86                  |                   |                              |                              |                     |
| Köping           | 41                | 0                            | 13                           | 87                  |                   |                              |                              |                     |
| Sala             | 128               | 2                            | 24                           | 73                  |                   |                              |                              |                     |
| Västerås         | 243               | 5                            | 17                           | 79                  | 139               | 60                           | 29                           | 11                  |
| Hultsfred        | 91                | 2                            | 27                           | 70                  |                   |                              |                              |                     |
| Kalmar           | 102               | 0                            | 62                           | 38                  | 88                | 36                           | 35                           | 30                  |
| Nybro            | 81                | 0                            | 70                           | 30                  |                   |                              |                              |                     |
| Oskarshamn       | 145               | 1                            | 61                           | 39                  |                   |                              |                              |                     |
| Västervik        | 97                | 1                            | 83                           | 16                  | 97                | 25                           | 19                           | 56                  |

*Källa: Riksrevisionens aktgranskning.*



## Skatteverket

**Tabell 5** Ärenden där handläggaren kontrollberäknat avståndet mellan deklarerans bostad och arbetsplats. Per region, kontor och år, procent

|             |                   | Andel (%)                    |                               |     |                |        |
|-------------|-------------------|------------------------------|-------------------------------|-----|----------------|--------|
|             |                   | Ja, och<br>underlag<br>finns | Ja, men<br>underlag<br>saknas | Nej | Ej<br>aktuellt | Totalt |
| Totalt      | 2003              | 4                            | 0                             | 94  | 2              | 100    |
|             | 2009              | 7                            | 2                             | 90  | 2              | 100    |
| Region, tid | Malmö 2003        | 3                            | 0                             | 95  | 2              | 100    |
|             | Malmö 2008        | 7                            | 1                             | 90  | 1              | 100    |
|             | Västerås 2003     | 5                            | 0                             | 92  | 3              | 100    |
|             | Västerås 2008     | 6                            | 2                             | 90  | 2              | 100    |
| Kontor, tid | Kristianstad 2003 | 0                            | 0                             | 100 | 0              | 100    |
|             | Kristianstad 2008 | 7                            | 2                             | 90  | 2              | 100    |
|             | Lund 2003         | 0                            | 0                             | 100 | 0              | 100    |
|             | Lund 2008         | 8                            | 0                             | 92  | 0              | 100    |
|             | Malmö 2003        | 8                            | 0                             | 82  | 10             | 100    |
|             | Malmö 2008        | 6                            | 2                             | 91  | 2              | 100    |
|             | Trelleborg 2003   | 4                            | 0                             | 94  | 2              | 100    |
|             | Trelleborg 2008   | 4                            | 4                             | 90  | 3              | 100    |
|             | Enköping 2003     | 15                           | 0                             | 80  | 6              | 100    |
|             | Enköping 2008     | 13                           | 0                             | 87  | 0              | 100    |
|             | Nyköping 2003     | 3                            | 0                             | 94  | 3              | 100    |
|             | Nyköping 2008     | 12                           | 4                             | 82  | 2              | 100    |
|             | Uppsala 2003      | 0                            | 0                             | 100 | 0              | 100    |
|             | Uppsala 2008      | 5                            | 0                             | 93  | 2              | 100    |
|             | Västerås 2003     | 7                            | 0                             | 90  | 4              | 100    |
|             | Västerås 2008     | 3                            | 3                             | 92  | 2              | 100    |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

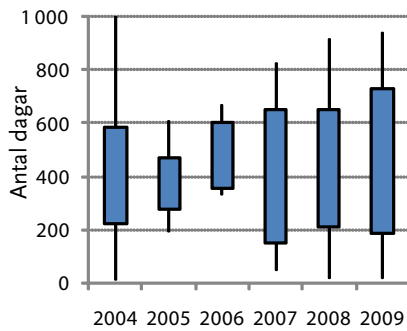
**Tabell 6** Handläggaren kontrollberäknat om deklaramenten gör en sammanlagd tidsvinst på två timmar för fram- och återresa genom bilanvändning i stället för allmänna transportmedel. Totalt, per region, kontor och år, antal och procent

|             |                   | Andel (%)              |                         |     |             | Antal  |
|-------------|-------------------|------------------------|-------------------------|-----|-------------|--------|
|             |                   | Ja, och underlag finns | Ja, men underlag saknas | Nej | Ej aktuellt | Totalt |
| Totalt      | 2003              | 15                     | 2                       | 81  | 3           | 2 615  |
|             | 2009              | 5                      | 1                       | 93  | 2           | 2 681  |
| Region, tid | Malmö 2003        | 24                     | 2                       | 72  | 2           | 1 584  |
|             | Malmö 2008        | 6                      | 1                       | 92  | 2           | 1 244  |
|             | Västerås 2003     | 0                      | 2                       | 95  | 4           | 1 031  |
|             | Västerås 2008     | 4                      | 1                       | 93  | 2           | 1 437  |
| Kontor, tid | Kristianstad 2003 | 4                      | 0                       | 96  | 0           | 115    |
|             | Kristianstad 2008 | 5                      | 0                       | 91  | 4           | 499    |
|             | Lund 2003         | 40                     | 0                       | 60  | 0           | 462    |
|             | Lund 2008         | 5                      | 1                       | 94  | 0           | 365    |
|             | Malmö 2003        | 3                      | 0                       | 87  | 10          | 166    |
|             | Malmö 2008        | 9                      | 0                       | 89  | 2           | 220    |
|             | Trelleborg 2003   | 22                     | 4                       | 72  | 2           | 841    |
|             | Trelleborg 2008   | 4                      | 1                       | 92  | 3           | 160    |
|             | Enköping 2003     | 2                      | 0                       | 91  | 7           | 90     |
|             | Enköping 2008     | 2                      | 2                       | 95  | 0           | 125    |
|             | Nyköping 2003     | 0                      | 0                       | 97  | 3           | 248    |
|             | Nyköping 2008     | 2                      | 4                       | 92  | 2           | 306    |
|             | Uppsala 2003      | 0                      | 2                       | 98  | 0           | 218    |
|             | Uppsala 2008      | 7                      | 0                       | 91  | 2           | 476    |
|             | Västerås 2003     | 0                      | 3                       | 92  | 5           | 475    |
|             | Västerås 2008     | 3                      | 0                       | 95  | 2           | 530    |

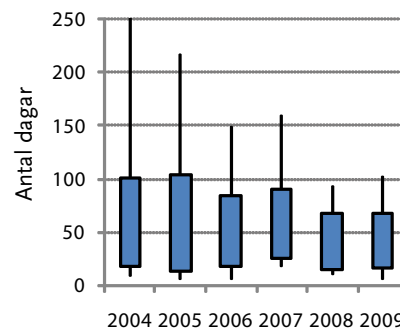
Källa: Riksrevisionens aktgranskning

## Åklagarmyndigheten

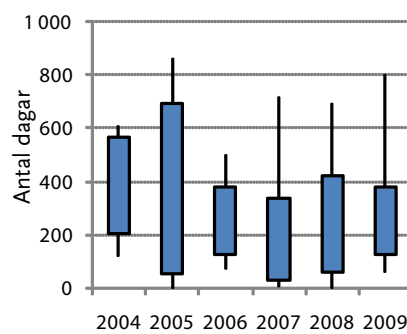
**Diagram 5** Genomströmningstid för ekobrott per åklagarkammare



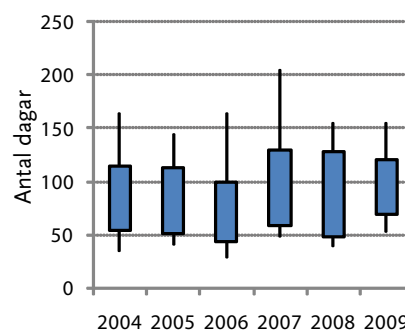
**Diagram 6** Genomströmningstid för bötesbrott per åklagarkammare



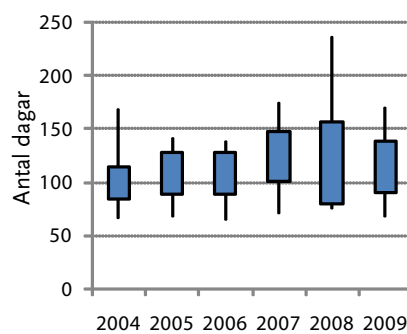
**Diagram 7** Genomströmningstid för miljöbrott per åklagarkammare



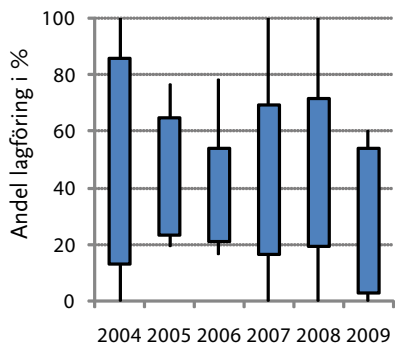
**Diagram 8** Genomströmningstid för narkotikabrott per åklagarkammare



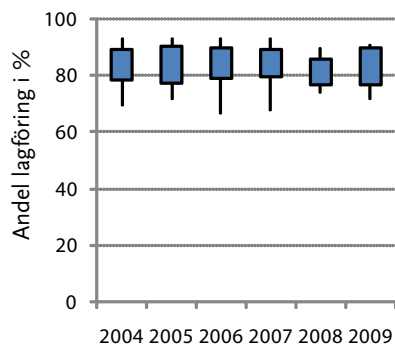
**Diagram 9** Genomströmningstid för våldsbrott per åklagarkammare



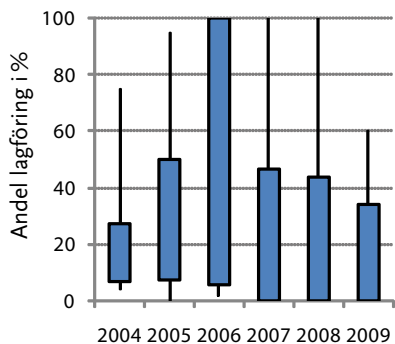
**Diagram 10** Lagföring för ekobrott per åklagarkammare



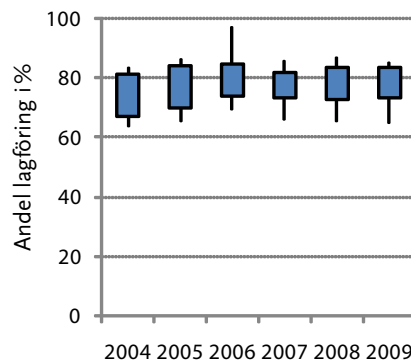
**Diagram 11** Lagföring för bötesbrott per åklagarkammare



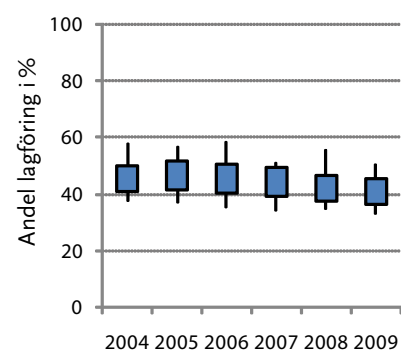
**Diagram 12** Lagföring för miljöbrott per åklagarkammare



**Diagram 13** Lagföring för narkotikabrott per åklagarkammare



**Diagram 14** Lagföring för våldsbrott per åklagarkammare



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Åklagarmyndighetens verksamhetsstatistik.

**Tabell 7** Underlag för hot- och riskbedömning. Totalt per region, åklagarkammare och år, antal och procent

|                     |                 | Andel (%) |     |        | Antal |     |        |
|---------------------|-----------------|-----------|-----|--------|-------|-----|--------|
|                     |                 | Ja        | Nej | Totalt | Ja    | Nej | Totalt |
| Totalt              | 2004            | 81        | 19  | 100    | 273   | 65  | 338    |
|                     | 2009            | 79        | 21  | 100    | 291   | 79  | 370    |
| Region, tid         | Stockholm 2004  | 84        | 16  | 100    | 165   | 31  | 196    |
|                     | Stockholm 2009  | 76        | 24  | 100    | 108   | 34  | 142    |
|                     | Göteborg 2004   | 78        | 22  | 100    | 175   | 48  | 223    |
|                     | Göteborg 2009   | 79        | 21  | 100    | 116   | 31  | 147    |
| Åklagarkammare, tid | Norrort 2004    | 82        | 18  | 100    | 28    | 6   | 34     |
|                     | Västerort 2004  | 76        | 24  | 100    | 26    | 8   | 34     |
|                     | City 2004       | 79        | 21  | 100    | 23    | 6   | 29     |
|                     | Söderort 2004   | 92        | 8   | 100    | 36    | 3   | 39     |
|                     | Södertörn 2004  | 87        | 13  | 100    | 52    | 8   | 60     |
|                     | Göteborg 1 2004 | 81        | 19  | 100    | 13    | 3   | 16     |
|                     | Göteborg 2 2004 | 89        | 11  | 100    | 16    | 2   | 18     |
|                     | Göteborg 3 2004 | 77        | 23  | 100    | 10    | 3   | 13     |
|                     | Borås 2004      | 79        | 21  | 100    | 19    | 5   | 24     |
|                     | Halmstad 2004   | 70        | 30  | 100    | 21    | 9   | 30     |
|                     | Skövde 2004     | 77        | 23  | 100    | 17    | 5   | 22     |
|                     | Uddevalla 2004  | 63        | 37  | 100    | 12    | 7   | 19     |
|                     | Norrort 2009    | 88        | 13  | 100    | 28    | 4   | 32     |
|                     | Västerort 2009  | 81        | 19  | 100    | 58    | 14  | 72     |
|                     | City 2009       | 85        | 15  | 100    | 33    | 6   | 39     |
|                     | Söderort 2009   | 52        | 48  | 100    | 13    | 12  | 25     |
|                     | Södertörn 2009  | 78        | 22  | 100    | 43    | 12  | 55     |
|                     | Göteborg 2009   | 85        | 15  | 100    | 29    | 5   | 34     |
|                     | Borås 2009      | 83        | 17  | 100    | 20    | 4   | 24     |
|                     | Halmstad 2009   | 67        | 33  | 100    | 22    | 11  | 33     |
| Skövde 2009         | 79              | 21        | 100 | 26     | 7     | 33  |        |
| Uddevalla 2009      | 83              | 17        | 100 | 19     | 4     | 23  |        |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

**Tabell 8** Ärenden som beslutats inom olika tidsintervaller. Totalt, per region, kammare och år, procent

|                        |                 | Andel (%)       |                  |                  | Antal |
|------------------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|-------|
|                        |                 | Inom<br>7 dagar | Inom<br>14 dagar | Inom<br>28 dagar |       |
| Totalt                 | 2004            | 50              | 67               | 82               | 338   |
|                        | 2009            | 48              | 64               | 81               | 382   |
| Region, tid            | Stockholm 2004  | 53              | 70               | 84               | 193   |
|                        | Göteborg 2004   | 46              | 63               | 78               | 145   |
|                        | Stockholm 2009  | 49              | 66               | 80               | 235   |
|                        | Göteborg 2009   | 45              | 63               | 83               | 147   |
| Åklagarkammare,<br>tid | Norrort 2004    | 67              | 82               | 88               | 33    |
|                        | Västerort 2004  | 64              | 79               | 91               | 33    |
|                        | City 2004       | 48              | 55               | 72               | 29    |
|                        | Söderort 2004   | 46              | 72               | 82               | 39    |
|                        | Södertörn 2004  | 47              | 66               | 86               | 59    |
|                        | Göteborg 1 2004 | 31              | 63               | 75               | 16    |
|                        | Göteborg 2 2004 | 47              | 68               | 79               | 19    |
|                        | Göteborg 3 2004 | 54              | 77               | 85               | 13    |
|                        | Borås 2004      | 33              | 54               | 75               | 24    |
|                        | Halmstad 2004   | 53              | 53               | 75               | 32    |
|                        | Skövde 2004     | 45              | 73               | 82               | 22    |
|                        | Uddevalla 2004  | 58              | 68               | 79               | 19    |
|                        | Norrort 2009    | 50              | 84               | 94               | 32    |
|                        | Västerort 2009  | 41              | 62               | 75               | 73    |
|                        | City 2009       | 51              | 69               | 82               | 39    |
|                        | Söderort 2009   | 34              | 40               | 66               | 35    |
|                        | Södertörn 2009  | 68              | 73               | 88               | 56    |
|                        | Göteborg 2009   | 50              | 71               | 91               | 34    |
|                        | Borås 2009      | 50              | 67               | 83               | 24    |
|                        | Halmstad 2009   | 42              | 48               | 67               | 33    |
| Skövde 2009            | 42              | 64              | 91               | 33               |       |
| Uddevalla 2009         | 39              | 65              | 83               | 23               |       |

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Rapporter utgivna före 2009 finns tillgängliga på Riksrevisionens webbplats, [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se).

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatrin och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder

- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen
- 2009:27 Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott.  
Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning
- 2009:28 Studenternas anställningsbarhet – regeringens och högskolans  
insatser
- 2009:29 Gäststudenter i högre utbildning – antagning till svenska lärosäten  
och prövning av uppehållstillstånd
- 2009:30 Omlokalisering av myndigheter
- 2010 2010:1 Styrning inom arbetsmarknadspolitiken – mål, styrkort och  
modeller för resursfördelning
- 2010:2 Regeringens försäljning av Vasakronan

Beställning: [publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)