

OM OFFENTLIG SEKTOR

När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter



STATSKONTORET

© Statskontoret, 2010

URN:NBN:se:statskontoret-2010-Om-offentlig-sektor-1.pdf

Innehåll

Sammanfattning och bedömning	7
Förslag till regeringen	21
Inledning och bakgrund	23
Uppdraget	23
Metod och avgränsningar	24
Myndigheterna i studien	28
Tydligare ledning och styrning	31
Tidigare problem	32
Utfall och slutsatser	35
Mer effektivt resursutnyttjande	45
Tidigare problem	45
Resultat och bedömningar utifrån konsultrapporten	46
Övriga granskningar av resursutnyttjande	56
Slutsatser	59
Ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning	61
Tidigare problem	61
Utfall och slutsatser	62
Förbättrad service	69
Tidigare problem	69
Utfall och slutsatser	72
Noter	79
Rapporter, skrivelser m.m.	86

Sammanfattning och bedömning

Genomförandet av reformerna

Tolv enmyndigheter har bildats sedan år 1994

En av de större förvaltningspolitiska reformerna under de senaste femton åren har inneburit att regeringen och riksdagen beslutat att ombilda lokala och regionala fristående myndigheter och den centrala myndigheten inom samma verksamhetsområde till sammanhållna så kallade enmyndigheter. Den mest påtagliga konsekvensen av denna utveckling har varit att antalet statliga myndigheter har minskat. Vid 1990-talets början fanns det närmare 1 400 myndigheter och år 2008 hade antalet minskat till 441.¹ Sammanslagningarna till enmyndigheter svarar för en stor del av denna minskning.

Ombildningarna har ofta rört omfattande och komplexa verksamheter med stor geografisk spridning. Först ut var försvarsmakten, som bildades år 1994 av över 100 lokala och regionala myndigheter. Andra omfattande sammanslagningar har gällt skatteförvaltningen, socialförsäkringsadministrationen och arbetsförmedlingen. I januari 2010 genomfördes den senaste ombildningen, då Riksarkivet slogs samman med landsarkiven. Följande tolv myndigheter utgör nu enmyndigheter:

Försvarsmakten	Kriminalvården
Tullverket	Skogsstyrelsen
Arbetsmiljöverket	Kronofogdemyndigheten
Skatteverket	Arbetsförmedlingen
Försäkringskassan	Lantmäteriet
Åklagarmyndigheten	Riksarkivet

Den enda verksamhet som fortfarande organiseras enligt den tidigare principen, så kallad myndighetskoncern, är polisen.

Trycket på polisorganisationen att öka effektiviteten och förbättra styrningen har emellertid tilltagit under senare år. Bland annat lämnade Förvaltningskommittén i sitt slutbetänkande år 2008 förslag om att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet och regeringen har nyligen gett Rikspolisstyrelsen (RPS) i uppdrag att effektivisera polisverksamheten. I RPS uppdrag ingår att verka för att polismyndigheterna har ändamålsenlig organisation och ledningsstruktur.² Det är därför inte orimligt att anta att även polisen så småningom ombildas till enmyndighet.

Rapportens innehåll

I denna rapport följer Statskontoret upp hur verksamheten i enmyndigheterna har utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med respektive reform. Utgångspunkten har varit att undersöka vilken betydelse utformningen av den valda organisationsformen, enmyndighet, har haft för myndighetens verksamhet och resultat. Underlaget utgörs huvudsakligen av befintliga rapporter om hur myndigheternas verksamhet har utvecklats efter ombildningen. Intervjuer med myndighetshandläggare inom Regeringskansliet har också genomförts. Statskontoret har även låtit en konsult analysera kostnadsutvecklingen inom tre av myndigheterna – Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Myndigheters verksamhet och organisation förändras fortlöpande. Att försöka utvärdera enmyndighetsreformerna är därför en stor utmaning. Det är problematiskt att separera effekter av enmyndighetsreformerna från andra förändringar av verksamhet och organisation. Statskontoret har ändå kunnat göra vissa iakttagelser som kan kopplas till enmyndighetsreformerna.

Likartad argumentation inför reformerna

En granskning av förarbetena visar att regeringen har argumenterat på likartat sätt inför de olika ombildningarna. De resultat som regeringen önskade uppnå var sammanfattningsvis en tydligare ledning och styrning, ökad flexibilitet i verksamheten, ett mer effektivt resursutnyttjande samt ökad rättssäkerhet och

enhetlighet. I vissa fall fanns även uttalade önskemål om att förbättra servicen till medborgare och företag, även om detta inte var ett huvudmotiv för förändringarna.

Bristfälliga analyser av förändringarna

Statskontoret kan konstatera att det funnits brister i analyserna inför flera av reformerna. Det har framför allt saknats fördjupade konsekvensanalyser och riskbedömningar som tar hänsyn till både för- och nackdelar av att slå samman de tidigare självständiga verksamheterna. I flera fall, som exempelvis inför Arbetsmiljöverkets, Skatteverkets och Åklagarmyndighetens reformer, har skrivelser från myndigheterna till regeringen legat till grund för sammanslagningarna. I dessa skrivelser har framför allt fördelarna med att bilda enmyndighet tagits upp. Inför Skatteverkets reform utarbetades även en departementspromemoria, men inte heller den innehåller några egentliga riskbedömningar eller konsekvensanalyser.

Även uppföljning och utvärdering av reformerna har varit svag. Regeringen har vid ett flertal tillfällen hänvisat till tidigare genomförda reformer i de propositioner som legat till grund för ombildningarna. Statskontoret kan dock konstatera att enmyndighetsreformerna sällan har följts upp eller utvärderats på ett systematiskt sätt. I den mån det funnits skriftliga uppföljningar har de vanligen bestått av återrapporteringar från berörd myndighet och oftast bara gällt de första åren efter reformen.

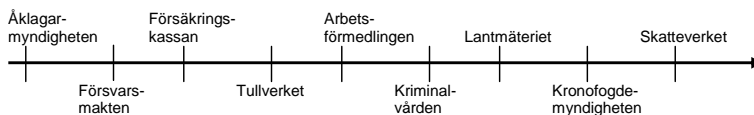
Det finns dock undantag från den allmänna bristen på analyser och uppföljningar. Inför bildandet av enmyndigheterna Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Kriminalvården genomfördes externa granskningar av styrning och organisation. På uppdrag av regeringen genomfördes också externa uppföljningar av dessa reformer. Statskontoret kan konstatera att sådana analyser och uppföljningar inte är någon garanti för att förändringarna lyckas, men förutsättningarna ökar sannolikt för att regeringen vid behov ska kunna vidta åtgärder för att rätta till eventuella negativa konsekvenser av reformerna.

Förändringsarbetets omfattning har varierat

En viktig iakttagelse är att enmyndighetsreformerna har omsatts på väldigt olika sätt. Det finns troligen fler skillnader än likheter mellan de tolv myndigheterna när det gäller sättet att implementera, tillämpa och dra nytta av organisationsformen enmyndighet. En huvudförklaring är naturligtvis att verksamheterna är olika och myndigheterna skiljer sig åt i storlek, kompetenssammansättning, ledning, styrning och kultur. De har också varierande grad av kontakter med medborgare och företag, vilket är en faktor som ställer särskilda krav på hur organisationen utformas. Alla dessa olikheter har spelat stor roll för hur omfattande organisationsförändringar som har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts. Inom vissa myndigheter har den operativa verksamheten i stort sett lämnats orörd. Andra har genomfört omfattande organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar av sin kärnverksamhet. Däremellan finns en glidande skala av förändringar.

Organisationsformen enmyndighet innebär att verksamheten, oavsett geografisk lokalisering och inre organisation, leds av en myndighetschef eller styrelse som är ansvarig för hela verksamheten inför regeringen. I figuren nedan har Statskontoret vägt samman utfallet av myndigheternas ombildningar. Bedömningen utgår ifrån tre kriterier: att myndigheten fungerar som en sammanhållen myndighet, att det finns en tydlig ledning och styrning och att produktionen fungerar utan större problem. Vår avsikt är att åskådliggöra variationen i utfallet av reformerna och försöka ge några förklaringar till varför förändringsarbetet har sett så olika ut. Det bör påpekas att myndigheternas organisation förändras och utvecklas hela tiden, vilket gör att denna bild kan se helt annorlunda ut om något år. Efter figuren sammanfattar vi de viktigaste iakttagelserna inom varje myndighet.

Figur 1 Sammanvägd bedömning av ombildningarna.



Anm: Myndigheter som ej har bedömts på grund av otillräcklig information: Arbetsmiljöverket, Skogsstyrelsen. Arkivväsendet slogs samman till en myndighet den 1 januari 2010 och finns heller inte med i figuren.

Kriterier:

1. Fungerar som en sammanhållen myndighet
2. Tydlig ledning och styrning
3. Fungerande produktion

Enmyndigheter med mindre omfattande förändringsarbete

Vissa enmyndigheter har inte genomfört så stora förändringar av sin kärnverksamhet. Orsakerna till det varierar. Ibland förefaller kärnverksamhetens organisation vara svår att förändra på grund av myndighetens befintliga kultur eller tradition. Inom Åklagarmyndigheten har graden av självständighet i den lokala operativa verksamheten sannolikt bidragit till att bevara myndighetens lokala organisation. Det var också en medveten strategi att behålla denna del av organisationen intakt för att göra övergången till enmyndighet så smidig som möjligt. I praktiken har det inneburit att de tidigare sex regionala myndigheterna har ersatts av drygt 30 relativt självständiga åklagarkammare direkt under riksåklagaren. Den centrala nivån saknar därmed överblick över åklagarorganisationen.

Andra enmyndigheter som inte har gjort så omfattande organisatoriska förändringar av sin kärnverksamhet är Tullverket, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Lantmäteriet och Skogsstyrelsen. Inom Tullverket hade stora rationaliseringar genomförts i samband med EU-inträdet år 1995, vilket gjorde att det inte fanns så starka drivkrafter att göra några större förändringar i samband med enmyndighetsreformen några år senare. Ett förändringsarbete med inriktning mot att skapa "Ett Tullverk" har emellertid kommit igång under senare år, till stor del med sikte på att skapa en mer kostnadseffektiv organisation.

Inom Arbetsförmedlingen har den genomförda reformen ännu inte inneburit någon större förändring av verksamheten vid förmedlingskontoren. Däremot har den övergripande organisationsprincipen förändrats stegvis sedan enmyndigheten bildades år 2008. Även om reformen förefaller ha fallit ut relativt väl hittills, så är det för tidigt att utläsa några faktiska effekter på verksamheten.

Inte heller Kriminalvården har genomfört några omfattande organisatoriska förändringar, beroende på att verksamheten redan innan reformen till stor del styrdes som en sammanhållen myndighet. Den centrala ledningen, som svarade för de övergripande frågorna, hade förstärkts tidigare och ansvaret för den operativa verksamheten tydligare lagts på den lokala organisationen. Med enmyndighetsreformen anpassades organisationsstrukturen till hur verksamheten fungerade i praktiken.

I likhet med Tullverket föregicks även Lantmäteriets enmyndighetsreform av omfattande rationaliseringar under mitten av 1990-talet. Några större krav på besparingar ställdes därför inte vid bildandet av enmyndigheten. Ytterligare ett skäl till att reformen inte fick så omfattande konsekvenser var att de tidigare länsvisa lantmäterimyndigheterna redan uppfattade Lantmäteriverket som en chefsmyndighet.

När det gäller Skogsstyrelsen handlade reformen bland annat om att minska den regionala nivån och samtidigt stärka den lokala verksamheten inom distrikten. Det har inneburit att det inte skett några omfattande förändringar av kärnverksamhetens organisation inom distrikten, förutom att vissa resurser har förts över från central och regional nivå till den lokala organisationen. Den regionala nivån har därmed minskat i omfattning.

Omfattande organisationsförändringar kräver uthållighet

Vissa enmyndigheter har genomgått omfattande organisatoriska förändringar. I flera av myndigheterna har det dock tagit många år innan reformarbetet kommit igång på allvar och ännu längre tid innan resultaten har kunnat utläsas. Inom Försäkringskassan

tog det relativt lång tid innan det egentliga förändringsarbetet tog fart. Efter ett par år i enmyndigheten initierade Försäkringskassan genomgripande förändringar av hela sin organisation. Förändringarna har inneburit att verksamheten har specialiserats och koncentrerats. Sättet att organisera mötet med de försäkrade har också förändrats i grunden. I den tidigare organisationen av socialförsäkringsadministrationen hade de länsbaserade försäkringskassorna ett stort mått av självständighet gentemot Riksförsäkringsverket (RFV). Trots denna tidigare självständighet har Försäkringskassan ändå lyckats med att radikalt lägga om verksamhetsstrukturen. En viktig drivkraft för myndigheten har varit att öka den interna effektiviteten och minska kostnaderna för administrationen. En annan har varit att komma tillrätta med de tidigare stigande sjuktalet. Dessa argument har betonats starkare av myndighetens ledning än argument om att bevara den lokala organisationen. Även om organisationen på sikt kan leda till ökad effektivitet har det snabba och omvälvande genomförandet fått negativa konsekvenser för myndighetens verksamhet och ekonomi.

Enmyndigheten Skatteverket bildades år 2004, men i praktiken började reformen förberedas redan ett par år innan. Sedan dess har förändringar genomförts stegvis under flera år. I någon mån kan man säga att Skatteverkets omorganisation fortfarande pågår genom att kontorsstrukturen nu är på väg att förändras ytterligare. Reformen har i huvudsak fallit väl ut och lett till att Skatteverket på ett betydligt enklare sätt än förut kunnat omfördela ärenden över landet för att utjämna skillnader i arbetsbelastning. Flera verksamheter har också koncentrerats.

Kronofogdemyndighetens omställning har till stor del påverkats av Skatteverkets förändringsarbete, då de regionala kronofogdemyndigheterna ingick i Skatteverket. Även Kronofogdemyndigheten hade förberett omorganisationen till enmyndighet redan innan reformen formellt trädde i kraft. Myndigheten har efter hand koncentrerat olika delar av verksamheten. Omställningen av Kronofogdemyndigheten har varit relativt smärtfri och resulterat i att verksamheten blivit mer effektiv.

En slutsats är att större organisationsförändringar tar lång tid, och bör få ta lång tid, att genomföra. Det tar också tid innan konkreta resultat föreligger. Slutsatsen bekräftas av forskningen om reformer i offentlig förvaltning. Statskontoret menar att en förutsättning för att enmyndighetsreformerna ska kunna leda till de resultat som regeringen önskar är att det finns en uthållighet i myndighetens förändringsarbete. Även från regeringens sida är det viktigt med kontinuitet i styrningen för att signalera att reformerna och resultaten av dem är prioriterade.

Tidiga reformer ingen garanti för en väl fungerande organisation

Försvarsmakten var den första myndighetskoncern som ombildades till enmyndighet. De huvudsakliga skälen till sammanläggningen var att det fanns oklarheter i ansvar och befogenheter för de över hundra försvarsmyndigheterna och att det saknades en överordnad funktion. Regeringen och riksdagen har sedan reformen år 1994 fattat beslut om flera omorganisationer och omfattande nedskärningar av verksamheten. Det som präglat reformarbetet är således att omorganisationen har genomförts parallellt med stora finansiella neddragningar av verksamheten. Denna utveckling har, tillsammans med det faktum att det funnits en stark självständighet i de tidigare lokala och regionala organisationerna, lett till att många av de styrningsproblem som regeringen ville komma tillrätta med kvarstår. Enbart det faktum att reformen har pågått under lång tid är således ingen garanti för ett lyckat förändringsarbete.

Enmyndigheterna har haft stor frihet att utforma sin organisation

Enmyndigheterna har med vissa undantag haft stor frihet att utifrån regeringens mål och finansiella ramar själva utforma sin organisation och verksamhet. Detta är en förändring i förhållande till de tidigare myndighetskoncernerna för vilka regeringen i instruktionen till stor del lade fast organisationens utformning. Denna frihet har lett till att enmyndigheterna tillämpar olika principer för sin inre organisation beroende på vad som bedömts vara effektivt för verksamheten. Att enmyndigheterna

skiljer sig åt i organisatoriskt hänseende behöver inte utgöra något problem, men i de fall myndigheterna behöver samverka med varandra finns det risk för att det uppstår svårigheter med att hitta rätt nivå för samverkan. De förändringar som, i anslutning till enmyndighetsreformen, har skett i myndigheternas inre organisation innebär i flera fall en tydlig tyngdpunktsförskjutning från regional till lokal eller central nivå. Ofta har den regionala nivån koncentreras till färre, större regioner och till färre uppgifter.

Även om myndigheterna således formellt kan besluta om sin organisation i högre grad än tidigare kvarstår i vissa fall krav på hur den regionala och lokala organisationen ska vara utformad. Dessutom påverkas myndigheterna av regionalpolitiska hänsynstaganden, som kan inverka på möjligheterna att organisera verksamheten på ett för myndigheten effektivt sätt.

Svag styrning av reformerna från regeringens sida

En konsekvens av att regeringen överlåtit åt enmyndigheterna att utforma sin organisation är att regeringen förlorat en del av styrmöjligheterna över reformerna. Regeringen styr enmyndigheterna på samma sätt som andra förvaltningsmyndigheter genom att besluta om mål, ekonomiska ramar och ledningsform samt utse generaldirektör. Den kan på så sätt skaffa sig indirekt inflytande över reformerna. Att regeringen i flertalet fall inte valt att ange några utgångspunkter för organisationens utformning samt bristen på uppföljningar och utvärderingar av reformerna tyder dock på att regeringens styrning av denna stora förvaltningspolitiska strukturförändring generellt sett har varit svag.

Vissa mål med reformerna har motverkat varandra

Att säkerställa en god kvalitet i verksamheten till alla oavsett var man bor i landet är till stor del en fråga om resurser. Statskontoret har sett tecken på att kvalitetsaspekten ibland har fått stå tillbaka för att myndigheterna ska kunna minska sina kostnader. Det tydligaste exemplet på detta är Försäkringskassan, där handläggningstiderna ökade kraftigt och kvaliteten i

arbetet sjönk när myndigheten omorganiserade sin verksamhet i syfte att uppnå besparingar.

Regeringens intentioner är delvis uppfyllda, men variationerna är stora mellan myndigheterna

Tydligare ledning och styrning men bristande genomslag

I flera myndigheter kvarstår några år efter reformen många oklarheter när det gäller ansvar och befogenheter för olika delar av organisationen. I vissa fall har också myndigheternas huvudkontor präglats av ständiga omorganisationer efter reformerna. Statskontorets bedömning är att de centrala funktionerna har haft svårt att hitta sin roll i den nya myndigheten. Ett annat återkommande problem är svårigheterna att få genomslag för styrsignalerna ute i organisationen, vilket kan ha att göra med det ökade avståndet mellan enmyndighetens högsta ledning och den operativa nivån. Dessa svårigheter har enligt Statskontorets bedömning inverkat på möjligheterna att åstadkomma en effektiv ledning och styrning av myndigheternas hela verksamhet. Symptomatiskt är också att det finns en hel del brister i den centrala uppföljningen av verksamheten i flera av myndigheterna.

Sammantaget kan man säga att enmyndighetsorganisationen ger vissa grundförutsättningar, till exempel när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten. Andra faktorer, exempelvis verksamhetens karaktär, ledning och kultur, spelar dock en avgörande roll för hur väl reformerna faller ut. Enmyndigheten kan lösa vissa problem, men är inte svaret på allt. En verksamhet som har problem blir inte automatiskt bättre av att organiseras om till en enmyndighet.

Större möjligheter att flytta resurser över landet i enmyndigheten

Möjligheterna för myndigheterna att omfördela resurser och uppgifter inom organisationen har förbättrats genom enmyndighetsreformen. Myndigheterna har i dag helt andra förutsättningar att själva anpassa verksamheten när så behövs. Flera

myndigheter har t.ex. koncentrerat vissa delar av sin verksamhet och genomfört större omorganisationer efter sammanslagningen. Ökade möjligheter till resursomfördelning kan jämna ut arbetsbelastningen över landet och i vissa fall gynna utvecklingen inom både storstads- och glesbygdsområden. Det har bland annat skett inom Skatteverket, där ärenden överförts från Stockholmsområdet, som haft en hög arbetsbelastning, till Norrlandsregionen.

Det finns dock också exempel på att förändringarna delvis har lett till minskad anpassningsförmåga, trots att just ökad flexibilitet varit ett av huvudskälen för reformen. Om en verksamhet både koncentreras och specialiseras samtidigt minskar möjligheterna att vid tillfälliga arbetstoppar flytta ärenden eller personal över landet eller mellan olika enheter, eftersom den efterfrågade kompetensen bara finns på ett fåtal platser. Detta har varit fallet inom exempelvis Försäkringskassan.

Koncentrerad administration kan leda till besparingar

Flera av enmyndigheterna har koncentrerat delar av den administrativa verksamheten, framför allt ekonomi- och löneadministrationen och i viss mån även personalfunktionen. Statskontoret har funnit att denna typ av koncentration kan leda till betydande ekonomiska besparingar. De tydligaste exemplen på detta är Försäkringskassans respektive Skatteverkets centraliserade ekonomi- och löneadministration.

Omställningskostnaderna försummade

Större organisationsförändringar är kostsamma, framförallt i inledningsskedet. Statskontoret har noterat att det finns brister när det gäller beräkningar av kostnaderna för reformerna. Varken regeringen eller myndigheterna har analyserat kostnaderna för att införa reformerna och hur de ska finansieras. Regeringen har i regel inte tilldelat myndigheterna extra medel för att genomföra reformerna. Avsaknaden av särskilt avsatta medel till reformerna har möjligen lett till att omställningen inom vissa myndigheter blivit mindre omfattande eller fördröjt. Även uppföljningen av kostnaderna för reformerna har brutit. Detta

beror delvis på att regeringen inte har efterfrågat sådan information, men också på att myndigheterna inte på eget initiativ tagit fram uppgifterna.

Vilka kostnader som uppstår vid bildandet av en myndighet beror naturligtvis på vilka förändringar myndigheten väljer att genomföra. Om verksamheten till exempel ska koncentreras i någon omfattning, vilket varit vanligt i de myndigheter Statskontoret undersökt, bör hänsyn tas bland annat till eventuella omställningskostnader för personal samt kostnader för nyrekrytering och kompetensutveckling. Dessa kostnader kan uppstå oavsett om koncentrationen gäller kärnverksamhet eller administrativa funktioner. Utveckling och införande av nya IT-system som kan möjliggöra koncentration och en mer flexibel ärendehandläggning är också viktigt att ta hänsyn till. Ökade lokalkostnader då verksamheter flyttar eller nya kontor öppnar är heller inte ovanliga vid denna typ av reformer. Det kan också uppstå effektivitetsförluster i verksamheten, som ibland kan bli relativt omfattande, under en övergångsperiod när nya enheter eller koncentrerad verksamhet byggs upp.

Det personliga mötet med medborgarna är kostsamt

Statskontoret har noterat att myndigheter med omfattande brukarkontakter ställs inför särskilda svårigheter vid organisationsförändringar. Det ofta efterfrågade personliga mötet mellan myndighet och medborgare är kostsamt. Att upprätthålla en landsomfattande kontorsstruktur har i flera myndigheter, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan, inte bedömts vara kostnadseffektivt. Därför har dessa myndigheter reformerat sina kundmötesorganisationer och utvecklat andra kommunikationskanaler med medborgarna via e-post och telefon. Detta ligger emellertid inte alltid i linje med vad medborgarna önskar. Dessutom har det visat sig att nödvändiga förändringar av IT-verksamheten för att möjliggöra de nya kontaktvägarna också är förknippade med stora utvecklings- och investeringskostnader. För att hitta rätt balans i utvecklingstakten när det gäller övergången till nya kanaler krävs enligt Statskontoret både god kontroll över kostnaderna för den befintliga lokalorganisationen

och prognoser över kostnader för nödvändig IT-utveckling. Avsaknad av kostnadskontroll riskerar annars att hämma eller fördröja utvecklingen av e-tjänster. Statskontoret kan konstatera att det finns brister i dessa avseenden inom flera av enmyndigheterna.

Oklart om större enhetlighet har uppnåtts

Statskontoret bedömer att förutsättningarna för ökad enhetlighet har förbättrats genom enmyndighetsreformerna. Sammanslagningarna till en myndighet har varit ett viktigt steg för att kunna organisera och styra verksamheterna mot större likformighet. I flera fall är det dock de omorganisationer som följt på enmyndighetsreformen som har lett fram till detta resultat. Genom att koncentrera handläggningen av vissa ärendeslag och specialisera delar av verksamheten har förutsättningarna för att uppnå enhetlighet förbättrats i flera myndigheter. Enhetlighet, det vill säga att lika fall ska behandlas lika, är också ofta ett prioriterat mål för enmyndigheterna. Statskontoret har dock noterat att det inte finns underlag för att bedöma om handläggning och regel-tillämpning verkligen har blivit mer enhetlig och håller högre kvalitet än tidigare. Det saknas i de flesta fall uppföljningar som visar på sådana effekter. Likvärdig hantering av lika fall är en viktig rättssäkerhetsfråga. Därför är det enligt Statskontoret problematiskt att enhetlig rättstillämpning inte följs upp mer systematiskt. Regeringen borde i större utsträckning fråga efter denna typ av uppgifter från myndigheterna.

Lokal anpassning och enhetlighet motstridiga mål

För några enmyndigheter lyfter regeringen fram lokal förankring och anpassning som viktiga aspekter i myndighetens verksamhet. Lokal anpassning behöver inte innebära ett problem men kan vara svårt att förena med ökad enhetlighet i handläggningen. Om den lokala förankringen leder till att lika ärenden hanteras olika i olika delar av landet är det ett allvarligt problem för rättssäkerheten.

Förbättrad service inom vissa myndigheter

Det finns tecken på att vissa av de myndigheter som hade mer uttalade krav på sig att förbättra sin service i samband med enmyndighetens bildande också har utvecklats positivt i detta avseende. Det finns emellertid alltid krav på myndigheterna att tillhandahålla god service, inte minst genom förvaltningslagens krav. Det är därför svårt att avgöra i vilken utsträckning denna utveckling kan kopplas till bildandet av enmyndigheterna.

Förslag till regeringen

Utifrån de iakttagelser som Statskontoret gjort i denna rapport föreslår vi att:

- regeringen begär fördjupade konsekvensanalyser inför större omorganisationer av myndigheternas verksamhet,
- större organisationsförändringar i myndigheterna följs upp i regeringens löpande dialog med myndigheten för att säkerställa att målen med reformen uppnås. Det krävs uthållighet i regeringens styrning för att visa att förändringsarbetet är prioriterat,
- regeringen beaktar myndigheternas resurssituation om man står inför att genomföra reformer av en myndighets verksamhet samtidigt som myndigheten genomgår en stor omorganisation. Detta för att undvika effektivitetsförluster i myndighetens verksamhet,
- regeringen initierar extern utvärdering av större omorganisationer inom myndigheterna för att vid behov kunna vidta åtgärder och undvika eventuella negativa konsekvenser av förändringarna för medborgare och företag,
- frågan om tillsyn av myndigheternas verksamhet ses över. I de tidigare myndighetskoncernerna var tillsynsuppgiften kopplad till den överordnade centrala myndigheten. Som en följd av sammanslagningarna till enmyndigheter har tillsynsorgan i flera fall försvunnit eller organiserats om på olika sätt.

Inledning och bakgrund

Antalet statliga myndigheter har reducerats kraftigt under de senaste årtiondena. Vid 1990-talets början fanns det närmare 1 400 myndigheter och år 2008 hade antalet minskat till 441.³ En av orsakerna till denna minskning är den strukturomvandling som skett från i huvudsak regionala och lokala myndigheter till sammanhållna enmyndigheter.⁴ Förändringarna har oftast rört omfattande och komplexa verksamheter med stor geografisk spridning. Först ut var Försvarmakten, som ombildades år 1994 från över 100 lokala myndigheter. Andra exempel på verksamheter som slagits samman är Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. I januari 2010 genomfördes ytterligare en ombildning, då Riksarkivet slogs samman med landsarkiven. Under de senaste 15 åren har det genomförts tolv sådana sammanslagningar.

Ett av motiven till förändringarna har varit att skapa förutsättningar för att kunna använda myndigheternas resurser på ett mer effektivt sätt. De myndigheter som har ombildats svarar för en ansenlig del av kostnaderna för den statliga förvaltningen och några av myndigheterna administrerar dessutom en stor del av de offentliga transfereringarna. Det är därför av stor vikt att regering och riksdag försäkras om att dessa myndigheter har en väl fungerande ledning och styrning och att resurserna används på mest effektiva sätt.

Uppdraget

Av Statskontorets instruktion framgår att Statskontoret ska följa upp och regelbundet beskriva den offentliga sektorns utveckling. Denna studie utgör en del av det uppdraget. Statskontoret har tidigare genom olika regeringsuppdrag studerat flera av de myndigheter som har ombildats till enmyndigheter. Till exem-

pel har Statskontoret följt upp Arbetsmarknadsverkets organisation och Kriminalvårdens verksamhet innan de slogs samman till enmyndigheter. Statskontoret har också under flera år granskat Försäkringskassans förändringsarbete med anledning av sammanslagningen till en myndighet. Även Försvarmakten har följts upp under en följd av år.

Ett syfte med denna studie är att samla Statskontorets egna och andras uppföljningar och utvärderingar av de enmyndighetsreformer som har genomförts under de senaste 15 åren.

Metod och avgränsningar

Studien syftar till att på ett övergripande plan följa upp hur verksamheterna i enmyndigheterna har utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med reformerna.

Huvudsaklig frågeställning

- Hur har verksamheten i enmyndigheterna utvecklats i förhållande till regeringens avsikter med reformerna?

Denna frågeställning har brutits ner i fyra olika delområden, som motsvarar de huvudsakliga motiven till bildandet av enmyndigheterna. Områdena överlappar till viss del varandra, men de har var och en haft en så framträdande roll i förarbetena att vi har valt att betrakta dem som separata områden. För att ta reda på vilka motiv som har funnits har en genomgång gjorts av externa och interna utredningar samt propositioner som föregick reformerna. Följande fyra motiv framkommer då:

Tydligare ledning och styrning

Ett genomgående motiv har varit att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten samt tydliggöra ansvarsfördelningen inom myndigheten. Flexibiliteten i verksamheten skulle också öka, det vill säga det skulle också bli lättare att flytta arbetsuppgifter, ärenden och beslutanderätt över landet utan de formella hinder som myndighetsgränserna utgjorde.

Mer effektivt resursutnyttjande

Myndighetens resurser skulle tas tillvara på ett bättre sätt, ofta genom koncentration av viss verksamhet. Besparingar inom en del av verksamheten skulle överföras till andra prioriterade delar.

Ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning

I de tidigare myndighetskoncernerna fanns det ofta omotiverade skillnader i rättstillämpning mellan olika delar av landet. Ett av syftena med reformerna var att få till stånd en mer enhetlig och korrekt rättstillämpning.

Förbättrad service till medborgare och företag

I vissa fall var det ett uttalat mål att myndighetens service till medborgare och företag skulle förbättras.

Genomgång av utredningar och utvärderingar

Att följa upp konsekvenserna av en myndighetsreform är svårt eftersom det inte går att separera ut konsekvenser av den nya organisationen från andra förändringar som genomförts parallellt eller senare. Det finns heller inte ett enda sätt att genomföra en myndighetsreform på, utan processerna har sett olika ut i de olika myndigheterna. Utvecklingen har dessutom pågått under lång tid och det har funnits flera olika syften med reformerna.

Studien har i huvudsak genomförts under tre månader. Den snäva tidsramen gör att metoden har begränsats till en genomgång av befintliga utredningar och utvärderingar som behandlat någon eller några av områdena ovan. Tyngdpunkten i varje kapitel ligger på de myndigheter där det funnits skriftligt material tillgängligt. I övrigt används även förarbeten, propositioner och årsredovisningar.

Rapporten har utarbetats av Anna Pauloff, projektledare, och Sara Sundgren.

Intervjuer

Informationen från de skriftliga källorna har kompletterats med intervjuer med myndighetshandläggare inom Regeringskansliet för alla enmyndigheter utom Riksarkivet, som vid intervju-tillfället ännu inte hade genomfört reformen. Företrädare för Skatteverket med god kunskap om förändringsarbetet har också intervjuats. Det huvudsakliga syftet med intervjuerna var att få ytterligare information om och stämma av den bild som vuxit fram ur det skriftliga materialet.

Uppföljning av kostnadsutvecklingen

Statskontoret har även upphandlat en konsult för att följa upp kostnadsutvecklingen inom Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten. Syftet var att ta reda på hur förvaltningskostnaderna har utvecklats i förhållande till de förväntningar på kostnadsminskningar alternativt omfördelning som fanns innan enmyndigheterna bildades. Skälet till att dessa tre myndigheter valdes ut var att de ombildades relativt tidigt och har haft ett par år på sig att genomföra reformen. De ombildades också vid ungefär samma tidpunkt, år 2004 och 2005. Uppföljningen omfattar perioden 2002–2008, det vill säga något år innan och några år efter enmyndighetsreformen.

De huvudsakliga frågeställningarna i denna del var:

- Hur har Skatteverkets, Försäkringskassans och Åklagarmyndighetens förvaltningskostnader utvecklats i förhållande till de förväntningar på kostnadsminskningar alternativt omfördelning som fanns innan enmyndigheten bildades?
- Är det troligt att ombildningen till enmyndigheter har påverkat kostnadsutvecklingen eller finns det andra tänkbara förklaringar till utvecklingen?

Konsultrapporten bygger på beskrivande statistik om de tre myndigheterna som hämtats från myndigheternas årsredovisningar, ekonomiuppföljningssystemet Hermes⁵ och andra

underlag som myndigheterna tagit fram. Dessutom har nio intervjuer genomförts med myndighetsföreträdare.

Konsultrapporten ”Analys av kostnads- och effektivitetseffekter av ombildning till enmyndigheter” har utarbetats av Mapsec KB och återfinns i sin helhet på www.statskontoret.se.

Riksrevisionens granskning av enmyndigheter

Riksrevisionen har också genomfört en granskning av enmyndighetsreformer, som ska vara färdig under våren 2010. Syftet med Riksrevisionens granskning är att undersöka om enmyndighetsreformerna har lett till ökad enhetlighet, om regeringen har gett myndigheterna tillräckliga förutsättningar för att genomföra reformerna och om myndigheterna utnyttjat möjligheterna med den nya organisationen. Granskningen bygger bland annat på aktstudier i tre myndigheter – Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten. Skillnaden mellan Statskontorets och Riksrevisionens arbete är att Statskontoret har bredare fokus på samtliga motiv till reformerna och inkluderar alla enmyndigheter, medan Riksrevisionen granskar enhetlig rättstillämpning i tre myndigheter. I den del som gäller kostnadsuppföljning har Statskontoret och Riksrevisionen samordnat arbetet med att samla in uppgifter om ekonomi från myndigheterna.

Begreppen enmyndighet och myndighetskoncern

De myndigheter som ingår i studien har tidigare utgjort så kallade myndighetskoncerner. Begreppen enmyndighet och myndighetskoncern har inte någon formell juridisk betydelse utan brukar främst användas för att karaktärisera en viss utveckling. Det som utmärker myndighetskoncerner är att det finns en överordnad myndighet som har vissa formella befogenheter över andra, oftast regionala eller lokala, myndigheter. Den överordnade myndighetens befogenheter kan exempelvis gälla rätten att fördela medel till de andra myndigheterna, rätten att utfärda föreskrifter eller rätten att utöva tillsyn över de andra myndigheternas verksamhet. De övriga myndigheterna i en koncern har dock befogenheter att fatta självständiga beslut i vissa

frågor – beslut som den överordnade myndigheten inte har formell befogenhet att styra över. Förhållandet mellan de olika myndigheterna i en koncern regleras i myndigheternas instruktioner. Ofta finns en gemensam instruktion som reglerar alla myndigheters uppgifter.

Begreppet enmyndighet används i denna rapport när dessa myndighetskoncerner har slagits samman till en och samma myndighet. Vid en sammanslagning till enmyndighet försvinner de befogenheter och den självständighet som de underordnade myndigheterna tidigare hade. Hur ansvarsfördelningen i enmyndigheten ska se ut bestäms av den nya myndighetens ledning genom arbetsordningen.

En utgångspunkt i denna studie är att begreppet enmyndighetsreform endast betecknar själva sammanslagningen till en sammanhållen myndighet. Reformerna är egentligen inte intressanta i sig, utan det är hur den nya organisationen utformas och används för att styra myndigheten mot ett visst mål som har betydelse för resultaten.

Myndigheterna i studien

Även om argumenten för att förändra myndigheternas organisation har varit likartade har bakgrunden till reformerna sett olika ut. Enmyndigheterna utgör ingen homogen skara. De arbetar med vitt skilda verksamheter, skiljer sig åt i storlek, kompetenssammansättning, ledning och styrning, organisation och kultur. De har också varierande grad av kontakter med medborgare och företag. Dessa olikheter har sannolikt spelat stor roll för hur enmyndighetsreformerna har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts.

Sedan år 1994 har tolv enmyndigheter bildats av totalt närmare 280 myndigheter i de tidigare myndighetskoncernerna. I tabell 1 redogörs för vilka myndigheter det gäller, vilket år sammanslagningen gjordes samt myndigheternas storlek, mätt i antal årsarbetskrafter och förvaltningsanslagets storlek.

Det bör dock beaktas att begreppet myndighet i de tidigare myndighetskoncernerna inte var entydigt definierat.

Tabell 1 Enmyndigheter år 2009, årtal för sammanslagning, antal årsarbetskrafter (2008) och anslag i tusental kronor (2009)

Myndighet	År	Tidigare organisation	Antal ÅA	Anslag (tkr)
Försvarsmakten	1994	112 myndigheter	14 767	39 106 671
Tullverket	1999	Generaltullstyrelsen, 6 tullmyndigheter	1 953	1 535 174
Arbetsmiljöverket	2001	Arbetsarskysstysrelsen, 10 yrkesinspektioner	564	456 793
Skatteverket	2004	Riksskatteverket, 10 skattemyndigheter	9 794	6 337 583
Försäkringskassan	2005	Riksförsäkringsverket, 21 försäkringskassor	12 568	7 639 295
Åklagarmyndigheten	2005	Riksåklagaren, 6 åklagarmyndigheter, (Ekobrottsmyndigheten)	1 065	1 053 652
Kriminalvården	2006	Kriminalvårdsstyrelsen, 35 kriminalvårdsmyndigheter, (Transporttjänsten)	8 653	6 402 224
Skogsstyrelsen	2006	Skogsstyrelsen, 10 skogsvårdsstyrelser	912	338 316
Kronofogdemyndigheten	2006 (2008)	10 kronofogdemyndigheter, (Skatteverket)	2 188	1 617 748
Arbetsförmedlingen	2008	Arbetsmarknadsstyrelsen, 20 länsarbetsnämnder	9 521	5 005 634
Lantmäteriet	2008	Lantmäteriverket, 21 lantmäterimyndigheter	2 109	495 683
Riksarkivet	2010	Riksarkivet, 7 landsarkiv	622	351 959

I den tidigare myndighetskoncernen åklagarväsendet ingick även Ekobrottsmyndigheten som fortfarande utgör en egen myndighet.

Kronofogdemyndigheterna slogs samman till en Kronofogdemyndighet år 2006, myndigheten samordnades dock fortfarande med Skatteverket. År 2008 blev Kronofogdemyndigheten en självständig myndighet.

Anm: Uppgift om antalet årsarbetskrafter är hämtade från respektive myndighets årsredovisning för år 2008. Riksarkiven och landsarkiven hade gemensam årsredovisning även före sammanslagningen. Uppgift om anslag är hämtade från respektive myndighets regleringsbrev för 2009 (senaste versionen tillgänglig 2009-11-17). Uppgift om anslag för Riksarkivet är hämtad ur regleringsbrevet för år 2010.

Den enda myndighetskoncern som återstår i dag är polisen. Diskussioner om att slå samman länspolismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen (RPS) har dock förekommit med varierande intensitet under 2000-talet. I RPS budgetunderlag för åren 2002–2004 uttalades önskemål om att bilda en enda myndighet av polisen. Argumenten var bland annat att öka servicen gentemot allmänheten och att undvika dubblering av kompetenser och verksamheter. RPS pekade på de förändringar som pågick inom andra stora myndigheter och menade att regeringen borde utreda frågan om en organisationsförändring inom polisen. Någon reform kom dock inte till stånd då. Frågan om polisen styrning och effektivitet har fått förnyad kraft under senare år. Bland annat lämnade Förvaltningskommittén i sitt slutbetänkande år 2008 förslag om att regeringen bör pröva förutsättningarna för att ombilda polismyndigheterna till en myndighet och regeringen har nyligen gett RPS i uppdrag att effektivisera polis-

verksamheten. I RPS uppdrag ingår att verka för att polismyndigheterna har ändamålsenliga organisationer och ledningsstrukturer.⁶

Även domstolsorganisationen skulle kunna betraktas som en form av myndighetskoncern, där Domstolsverket har vissa ledande och samordnande uppgifter gentemot domstolarna. Förutom att Domstolsverket sköter anslagsfördelningen mellan domstolarna ska myndigheten enligt sin instruktion leda och samordna verksamheten, ge service till domstolarna, meddela föreskrifter och se till att verksamheten bedrivs effektivt.⁷ Domstolarna intar dock en särställning bland myndigheterna genom att de redan i regeringsformen skiljs ut från övrig offentlig förvaltning. Där anges att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Domstolarnas självständighet kommer också till uttryck genom att domstolarna är helt självständiga i sin dömande verksamhet.

Tydligare ledning och styrning

Vid sidan av ökad effektivitet har det vanligaste motivet bakom enmyndighetsreformerna varit behovet av tydligare ledning och styrning av verksamheten. Det har förekommit inför bildandet av i princip samtliga enmyndigheter. Med tydligare ledning och styrning åsyftas till exempel att förbättra möjligheterna att styra och följa upp verksamheten och tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndighetens olika delar. Regeringen ansåg att de myndighetsgränser som fanns i de tidigare myndighetskoncernerna utgjorde ett hinder för en effektiv styrning. Förutom att öka samordningen och styra mot ökad enhetlighet i handläggningen av ärenden var förhoppningen också att den rakare styrkedjan skulle gynna verksamhetsutvecklingen i stort.

Ett vanligt skäl för att slå samman de tidigare myndighetskoncernerna till en myndighet var även möjligheterna att kunna använda resurserna på ett mer flexibelt sätt. I majoriteten av myndigheterna har detta funnits med som ett tydligt uttalat syfte. Genom att ta bort myndighetsgränserna skulle man lättare kunna flytta arbetsuppgifter, ärenden och beslutanderätt över landet. Med flexibilitet avses här att myndigheternas styrning och organisation gör det möjligt att snabbt anpassa verksamheten efter olika behov.

I detta kapitel beskrivs problem och slutsatser relaterade till myndigheternas interna ledning och styrning. Eftersom ledning och styrning innefattar en rad olika aspekter fokuserar vi här i huvudsak på de fem myndigheter där det finns särskilda utredningar utöver årsredovisningarna som beskriver utvecklingen efter reformen. Dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Kriminalvården och Åklagarmyndigheten.

Med begreppet styrning avses i allmänhet formella direktiv från överordnad nivå till en underställd nivå i en styrkedja. Direktiven kan vara i form av regler, budget, rutiner och beslut men även organisation, kompetensförsörjning m.m. är styrmedel. I styrbegreppet ligger också kontroll och återrapportering. Ledarskap kan ses som en styrning som inte handlar om direktiv ovanifrån utan mer om dialog, skapande av kultur, förmedlande av idéer och entusiasm (Statskontoret 2005:109 (PM), Försvarsmaktens styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet).

Tidigare problem

I förarbetena till de olika reformerna nämns flera problem relaterade till styrningen av den tidigare organisationen. Bland annat att ledning och styrning skedde på stort avstånd från den operativa verksamheten, att det fanns brist på samordning mellan de olika myndigheterna, att myndigheterna var för små för att nå upp till ökade krav på uppföljning och utveckling samt att den nya organisationen skulle innebära ökad flexibilitet i resursutnyttjandet.⁸ Inför förändringen inom försvarsområdet och socialförsäkringsadministrationen hänvisade regeringen också till en allmän utveckling av formerna för myndighetsstyrning, med större fokus på ökad produktivitet, effektivitet och service samt skärpta krav på resultatredovisning och ökad tydlighet i ansvarsfrågor.⁹

Otydliga ansvarsförhållanden

Oklarheter i befogenheter och ansvar för verksamheten har varit ett viktigt skäl för sammanslagningarna till enmyndigheter. Ansvarsfördelningen mellan chefsmyndighet och övriga myndigheter i koncernen ledde enligt förarbetena till otydlig styrning av verksamheten.¹⁰ Regeringen skrev t.ex. i förslaget till att inrätta Arbetsförmedlingen att styrningsproblemen till viss del var kopplade till allmänna problem med myndighetskoncerner, men att det även fanns specifika problem inom Arbetsmarknadsverket (AMV) kopplade till verksamheten. Ansvarsförhållandena ansågs otydliga, exempelvis vilka befogenheter Arbetsmarknadsstyrelsen (Ams) hade gentemot länsarbetsnämnderna. Regeringen menade att detta innebar en tröghet i styrkedjan som försvårade en central styrning av verksamheten.¹¹ I ett fall, Försäkringskassan, komplicerades också styrningen av att riksdagen hade beslutanderätt vad gäller organisation och ledning av myndigheten.¹²

Försvarsmakten är ett annat exempel där otydliga ansvarsförhållanden var huvudskälet till att reformera myndigheten. Den tidigare organisationen med flera myndigheter som lyder direkt under regeringen ansågs kunna innebära besvärliga lydnds- och orderförhållanden i krig. Enligt regeringen borde

därför den krigsorganiserade försvarsmakten utgöra en samlad myndighet. För att undvika problem vid övergång till en krigssituation menade regeringen vidare att förändringar i lydnds- och ansvarsförhållanden borde undvikas och av det skälet borde försvarsmakten även i fred vara en sammanhållen myndighet. Genom en sådan lösning skulle också oklarheter i befogenheter och ansvar för verksamhetens resultat i fred undanröjas. Syftet med sammanslagningen var också att samla ansvaret för försvarsmakten på ett ställe och därmed skapa bättre möjligheter för regeringen att utkräva ansvar inom försvarsområdet.¹³

Behov av ökad samordning och helhetssyn

Myndighetsgränserna innebar ett formellt hinder för styrningen i myndighetskoncernerna. Den centrala ledningen saknade ofta överblick över verksamheten, och i vissa fall hade ingen ett ansvar för helheten.¹⁴ Behovet av helhetssyn var också i många fall kopplat till frågan om enhetlig hantering av ärenden.¹⁵ Eftersom det saknades en övergripande styrning av verksamheten fanns i flera myndigheter stora skillnader i handläggningen mellan olika delar av landet. Många olika beslutsnivåer innebar också att den centrala styrningen skedde långt från den operativa verksamheten. Bristande samverkan mellan de olika myndigheterna var exempelvis ett av huvudskälen till ombildningen av Kriminalvården. Genom att förbättra styrningen skulle huvudkontoret också få bättre möjligheter att utveckla sin funktion som central ledning för hela verksamheten. Bristande helhetssyn gjorde att personalen inte alltid såg sitt arbete som del i en process. Övergångarna mellan olika verksamheter (frivård, häkte och anstalt) skedde på ett sätt som var ineffektivt, enligt Kriminalvårdsstyrelsen. Även externt såg man stora svårigheter att samverka med andra berörda myndigheter.¹⁶

Brister i uppföljning samt verksamhets- och metodutveckling

Ett annat problem med styrningen i de tidigare myndighetskoncernerna var att det sällan fanns någon övergripande uppföljning och utveckling av verksamheten. Verksamhetsutveckling kunde ske på flera olika nivåer vilket hindrade

utveckling av gemensamma metoder och förhållningssätt. På central nivå saknades också ibland kunskap och kompetens för att kunna samordna uppföljningen.¹⁷ Bristen på övergripande uppföljning och analys var ett problem som bl.a. lyftes fram inför sammanslagningen av åklagarmyndigheterna. Enligt Riksåklagaren var de sex tidigare åklagarmyndigheterna mycket självständiga och rättslig styrning, tillsyn och uppföljning skedde främst inom respektive myndighet. På central nivå var den samlade kunskapen och specialistkompetensen inte tillräcklig för att kunna samordna uppföljning, övergripande tillsyns-verksamhet och analys. Som en följd av detta saknades återkoppling och spridning av goda exempel.¹⁸

Behov av ökad flexibilitet i verksamheten

Ett viktigt skäl till reformerna var att ge myndigheterna möjlighet att själva styra över sin egen organisation. På så sätt hoppades regeringen att verksamheten skulle bli mer flexibel. I och med att myndighetskoncernerna bestod av flera självständiga myndigheter var det svårt att från centralt håll styra verksamheten och besluta om organisationsförändringar. I många fall fanns dessutom särskilda bestämmelser i bl.a. myndighetskoncernernas instruktioner om hur verksamheten skulle organiseras. Exempelvis beslutade regeringen om indelningen i regionala myndigheter för flertalet av myndighetskoncernerna.¹⁹ Med de tidigare myndighetsgränserna fanns också begränsade möjligheter att flytta resurser, personal och ärenden över landet.²⁰

Även möjligheterna att anpassa sig till olika typer omvärldsförändringar ansågs otillräckliga. För Kriminalvården var t.ex. ett av de bärande motiven att den nya myndigheten skulle få möjlighet att besluta om hur organisationen ska vara utformad för att på så sätt öka flexibiliteten. Genom att lättare kunna anpassa formerna för verksamheten efter ändrade förutsättningar skulle man kunna uppnå ett mer effektivt resursutnyttjande.²¹ Även inom Tullverket var möjligheten att snabbt kunna omfördela resurser ett viktigt skäl för reformen. I den utredning som föregick sammanslagningen pekade man bl.a. på

att trafikströmmarna vid olika gränsstationer ständigt ändrades vilket innebar att Tullverket måste kunna anpassa sig i samma takt.²²

Utfall och slutsatser

Olika resultat beroende på tidigare styrning

I vissa myndigheter har styrning och organisation endast förändrats marginellt efter reformen. Utfallet av reformen i dessa myndigheter varierar beroende på bl.a. hur styrningen fungerade före sammanslagningen. I några fall har styrningen förbättrats, i andra har det inneburit att styrnings- och ledningsproblemen kvarstår. I de myndigheter där organisationen i praktiken redan tidigare fungerade som en sammanhållen myndighet har styrning och ledning blivit tydligare. Så är t.ex. fallet i Kriminalvården. Enligt utredningen om Kriminalvårdens effektivitet har enmyndighetsreformen inneburit att Kriminalvården fått goda förutsättningar för en effektiv ledning och styrning. Genom reformen har administrativa förvaltningsuppgifter kunnat flyttas från de tidigare självständiga verksamhetsområdena. Enligt utredningen finns numer en tydlig ledningsstruktur och en ansvarsfördelning som innebär att den lokala ledningen kan fokusera på frågor av operativ karaktär medan den centrala ledningen i första hand ansvarar för strategi och uppföljning. Utredningen konstaterar dock att det finns flera organisatoriska frågor som behöver vidareutvecklas, exempelvis finns fortsatta oklarheter vad gäller huvudkontorets roll och befogenheter. Huvudkontoret har flera olika funktioner, bl.a. som central beslutsnivå, stabsstöd, strategisk och myndighetsutövande funktion. Internt finns kritik mot att huvudkontoret inte följer den beslutade ledningsstrukturen och att samordningen vid huvudkontoret har brister. Utredningen menar att Kriminalvården fungerar som en sammanhållen myndighet men att ledningen för huvudkontoret behöver ses över och förtydligas.²³

Åklagarmyndigheten är ett exempel på att bibehållen organisation också kan ge negativa effekter. Enligt Ekonomistyrnings-

verket (ESV) har Åklagarmyndighetens sammanslagning inte inneburit någon väsentlig förbättring av samordningen inom organisationen. Genomslaget för den centrala styrningen och spridningen av erfarenheter mellan kammare har varit begränsat. Det splittrade ansvaret och befogenheterna innebär också enligt ESV att det inte heller på central nivå finns ett sammanhållet ansvar. Riksåklagaren har därför inte kunnat få en samlad bild av verksamheten. Enligt ESV är en konsekvens av detta att styrsignaler från centralt håll inte har hörtsammats. Den sammantagna bedömningen från ESV är att Åklagarmyndigheten fortfarande inte fungerar som en myndighet, utan att de sex tidigare regionala myndigheter snarare har ersatts av drygt 30 kammare direkt under riksåklagaren, med fortsatt svag samordning och relativt stor självständighet.²⁴ Denna bedömning bekräftas också i den konsultgranskning som Statskontoret låtit göra.

Tydligare ansvar och befogenheter men med kvarstående problem

Genom omorganisationer har en del myndigheter efter hand uppnått en tydligare och mer effektiv styrning av verksamheten. Ett exempel på detta är Försäkringskassan. Statskontoret har i flera rapporter konstaterat att enmyndighetsreformen har gett nya förutsättningar för ledningen att styra över verksamheten. Bland de första åtgärder som vidtogs fanns t.ex. insatser för att öka effektiviteten och främja en enhetlig handläggning. Under de första åren behölls länsindelningen, men Statskontoret menade att ansvarsfördelningen mellan huvudkontoret och länsorganisationerna hade förtydligats. Även inom huvudkontoret hade det blivit mer tydligt vem som ansvarade för vad. Däremot saknades fortfarande en nationell samsyn inom myndigheten.²⁵

Efter reformeringen av försvarsmakten år 1994 har regeringen i flera omgångar beslutat om förändringar för Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsbesluten år 2001 och 2004 har inneburit en stor omställning av totalförsvaret.²⁶ De resultat som kan ses i verksamheten i dag går därför inte att hänföra till enmyndighetsreformen. Dock kan sägas att den omställning som skett av

organisation och inriktning på verksamheten sannolikt inte hade varit möjlig, eller i vart fall betydligt svårare, att genomföra om inte större delen av totalförsvarets verksamhet funnits samlad inom en myndighet. De granskningar som under åren gjorts av Försvarsmakten visar att det verkar finnas styrningsproblem inom Försvarsmakten som är bestående. Oklara ansvars- och befogenhetsförhållanden lyfts ofta fram, liksom brister i den ekonomiska styrningen och uppföljningen.²⁷ Året efter reformen (1995) skrev t.ex. RRV att avvecklings- och omstruktureringsprocessen hade präglats av svag central styrning och splittrat ansvar, vilket bl.a. lett till förseningar i processen.²⁸ En granskning som ESV genomförde under år 2008 visade också att det fortfarande fanns påtagliga brister vad gäller ansvar och roller mellan olika enheter och befattningar inom Försvarsmaktens högkvarter.²⁹ Enligt ESV finns bristerna i flera av myndighetens styrdokument vilket därmed får konsekvenser för den reella ansvars- och rollfördelningen i verksamheten.

Statskontoret har tidigare konstaterat att Försvarsmakten har en särställning med en unik typ av verksamhet som kräver särskilda former för styrning. Till skillnad från de flesta andra myndigheter har Försvarsmakten inte en eller två verksamheter som är reglerade i lag. I stället utgör myndigheten närmast ett samhälle i miniatyr med skolor, sjukvård, flygverksamhet, bevakning m.m. Verksamheten präglas också av trögheter eftersom nya system som beställs kan ta 10 år att leverera och sedan används i 20 år. Beredskapssituationen innebär också att planering och styrning sker utifrån ett möjligt framtida scenario istället för att utgå från kända förhållanden. Dessutom kräver Försvarsmaktens verksamhet tillgång till avancerad och resurskrävande teknik.³⁰

En annan omständighet som skiljer Försvarsmakten från de flesta andra myndigheter är graden av detaljstyrning från både regeringen och riksdagen. I RRV:s uppföljning av genomförandet av Försvarsmaktens omstrukturering 2001–2004 menade man att styrningsmodellen där riksdagen och regeringen

detaljstyr vissa delar av verksamheten och organisationen påverkar Försvarsmaktens möjligheter att arbeta mot uppställda mål.³¹ Även Statskontoret har senare konstaterat att många av de oklarheter som finns i Försvarsmaktens styrning har sin grund i statsmakternas styrning av Försvarsmakten.³²

I Arbetsförmedlingen har de formella förutsättningarna för att styra verksamheten på ett mer effektivt sätt förbättrats, enligt den utvärdering som gjorts på uppdrag av regeringen.³³ Den nya myndighetsstrukturen som styrs av en generaldirektör och en styrelse med fullt ansvar har inneburit att roll- och ansvarsfördelningen har förtydligats. Dock kvarstår problemen med att få genomslag för styrningen i organisationen. Missnöje finns också med tillgången till stöd och service. Även om förutsättningarna för att styra verksamheten har förbättrats så saknas i de flesta avseenden konkreta effekter av omställningen. Rapporten visar att det råder skilda meningar om hur den interna styrningen fungerar. Chefer på lägre nivåer är mer negativa än chefer på högre nivåer. En bedömning som görs är att det därför finns stora utmaningar för ledningen att få genomslag för den nya styrmodellen i verksamheten.

Fortsatta brister i samordning

I flera myndigheter har delar av verksamheten koncentrerats till färre orter eller enheter och specialiseringen har ökat. Som en följd av ökad koncentration av olika verksamhetsdelar har behovet av koordination inom vissa myndigheter ökat. Enligt Statskontorets tidigare uppföljning av Försäkringskassans förändringsarbete har t.ex. allvarliga kommunikationsproblem uppstått mellan olika delar av organisationen. Detta medför bristande samsyn inom myndigheten. En viktig utmaning är därför att öka samverkan inom myndigheten och förmå olika delar att sträva åt samma håll för att uppnå ett gemensamt synsätt.³⁴

Tidigare organisation och kultur viktiga faktorer

Myndigheternas storlek förefaller inte ha någon avgörande betydelse för hur lätt eller svårt det är att styra verksamheten.

Visserligen finns stora svårigheter med styrning och ledning i de stora myndigheterna Försvarsmakten och Försäkringskassan, men även den betydligt mindre Åklagarmyndigheten har sådana problem. De problem som finns med bl.a. otydligt ansvar och svårigheter att nå ut i organisationen kan i stället kopplas till myndigheternas tidigare organisation och kultur. Hur styrningen fungerade innan sammanslagningen har enligt Statskontorets bedömning haft betydelse för hur väl styrningen fungerar i den nya enmyndigheten. I de myndigheter där det redan före reformen fanns ett gemensamt mål att arbeta mot har övergången gått smidigare än i de myndighetskoncerner där respektive myndighet upplevde stor självständighet på lokal och regional nivå. I de senare fallen har omställningen varit mer problematisk. En annan viktig faktor förefaller vara den kultur som präglat myndigheten före omställningen. Vilken grad av självständighet som de regionala organisationerna har beror inte enbart på det formella oberoendet utan även på hur det fungerar i realiteten. Inom t.ex. Åklagarmyndigheten, där styrningen från den centrala nivån har varit svag, har de lokala åklagarkamrarna i praktiken fått stor självständighet.³⁵

Central styrning och uppföljning behöver utvecklas

Ett gemensamt problem som Statskontoret har sett i flera myndigheter är svårigheterna att organisera ett fungerande huvudkontor. Inom exempelvis Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Försvarsmakten har åren efter enmyndighetsreformerna präglats av ständiga omorganisationer på central nivå. Även Kriminalvården och Åklagarmyndigheten har styrningsproblem kopplade till den centrala nivån. Ansvarsfördelningen både inom huvudkontoren och mellan huvudkontor och övriga delar av myndigheterna är inte tydlig, vilket skapar osäkerhet.³⁶

Brister i planering och uppföljning är ett annat återkommande problem. Flera myndigheter saknar fortfarande ett strategiskt arbetssätt och förändringar bygger sällan på djupare analys av verksamhetens behov. Det finns också endast ett fåtal uppföljningar av själva enmyndighetsreformerna.

Den uppföljning av kostnadsutvecklingen som Statskontoret låtit göra avseende Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten visar att myndigheterna inte har följt upp omställningen i någon större utsträckning. Myndigheterna har t.ex. inte följt upp utfallet av ombildningen mot de mål som ställts upp. Det saknas också goda förutsättningar att följa upp om reformerna lett till administrativa besparingar eller om resurser har omfördelats mellan administrativ och operativ verksamhet, vilket ofta har varit ett syfte med förändringen. Inte heller regeringen har följt upp reformerna på ett systematiskt sätt. I Försäkringskassans fall har dock Statskontoret under flera år haft regeringens uppdrag att följa förändringsarbetet.³⁷ En utvärdering av Kriminalvårdens effektivitetsarbete har också gjorts under senare år, där enmyndighetsreformen kan ses som en del.³⁸ Reformen av Arbetsförmedlingen har följts upp av en konsult på uppdrag av regeringen.³⁹ De uppföljningar som har gjorts visar endast i begränsat utsträckning på faktiska effekter. I stället är slutsatsen i de flesta fall att förutsättningarna för en effektiv styrning och ledning har förbättrats.

Bristfälliga underlag inför reformerna

I förarbetena hänvisas konsekvent till tidigare reformer trots att det alltså saknas underlag för att bedöma vilka effekter dessa verkligen har fått.⁴⁰ Inför t.ex. sammanslagningen av Kriminalvården pekade regeringen på att samma förändring hade genomförts på andra områden, bl.a. inom skatteförvaltningen, försäkringskassornas verksamhet och tullverksamheten.⁴¹ Utifrån det underlag som finns bedömer Statskontoret bedömning att enmyndighetsreformerna i de flesta fall har lett till en förenklad ledning och styrning, även om många problem återstår att lösa. Besluten om nya reformer har ändå fattats på relativt svaga grunder.

Bättre förutsättningar för flexibla lösningar

Formellt har myndigheternas möjligheter att flytta både personalresurser och verksamheter ökat efter reformen. De flesta myndigheter beslutar i dag om sin egen organisation i högre grad än tidigare. Flera av myndigheterna har dock fort-

farande vissa regleringar avseende organisationen i sina instruktioner.⁴² De regleringar som finns innebär dock i de flesta fall att utrymmet för egna lösningar är relativt stort. Trots de möjligheter som funnits för myndigheterna att organisera verksamheten på ett sätt som underlättar anpassning till omvärldsfaktorer och andra behov har så inte alltid skett. De myndigheter som inledningsvis inte har utnyttjat denna möjlighet har emellertid genomfört organisationsförändringar på senare år. Detta i syfte att åstadkomma en mer effektiv styrning och därmed uppnå större flexibilitet. Det är i de flesta fall ännu för tidigt att bedöma resultaten av dessa omorganisationer. I Försäkringskassan har dock omställningen lett till vissa önskade effekter. Genom att koncentrera och specialisera ärendehanteringen har förmågan att anpassa verksamheten efter behov delvis minskat. Möjligheterna att flytta ärenden eller personal mellan olika verksamheter och ärendeslag försvåras när arbetet blir mer specialiserat. Detta eftersom handläggarna sällan har kompetens att hantera mer än ett eller möjligen två ärendeslag.⁴³

I andra fall har möjligheterna att uppnå de förväntade fördelarna begränsats av att den tidigare lokala och regionala strukturen har behållits. Som tidigare nämnts har t.ex. den lokala operativa nivån inom Åklagarmyndigheten påverkats ytterst marginellt av reformen. I viss mån har man dock utnyttjat möjligheten till specialisering genom att inrätta Riksenheten för polismål och Åklagarkammaren för miljömål. Redan innan reformen fanns Riksenheten mot korruption och de internationella åklagarkamrarna. Av Statskontorets konsultrapport framgår att det var en medveten strategi att i huvudsak behålla den geografiska uppdelning för den operativa verksamheten. För att komma till rätta med bristen på helhetssyn har Åklagarmyndigheten under år 2009 infört s.k. områdesansvariga överåklagare, med uppgift att ha ett övergripande perspektiv på åklagarkamrarnas verksamhet och som vid behov ska kunna flytta resurser mellan olika kammare.⁴⁴

Regionalpolitiska faktorer påverkar

Även om myndigheterna i de flesta fall formellt kan bestämma sin egen organisation finns andra faktorer som kan påverka hur myndigheterna organiserar sin verksamhet. Flera av myndigheterna har t.ex. fått inrätta sig efter förslag från Lokaliseringsutredningen.⁴⁵ Det gäller bl.a. Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten, som fått koncentrera verksamheter till särskilt utpekade orter som en följd av förbandsnedläggningar. Att regionalpolitik och arbetsmarknadspolitik är faktorer som har betydelse för myndigheternas möjligheter att styra verksamheten är tydligt inte minst inom Försvarsmakten. Försvarsmakten kan besluta om förbandsstorlek, kvalitet eller vapenkraft, men det är riksdagen som fattar beslut om grundorganisationens struktur och lokalisering. Enligt en tidigare granskning av Statskontoret är förklaringen till detta bl.a. försvarets stora regionalpolitiska betydelse:

Den ur försvarssynpunkt mest optimala strukturen och lokaliseringen måste jämkas med hänsynstagande till regionalpolitiken. Men de negativa konsekvenserna för försvarets del skall kanske inte överdrivas. Möjligen hade processen gått litet snabbare om Försvarsmakten själv kunnat besluta om förändringarna. Den största kostnaden för omstruktureringen av försvaret har fått bäras i andra delar av samhället – ersättningsjobb, omställningskostnader, arbetslöshet m.m. Det kan därför i detta fall vara rimligt att riksdagen beslutar om förbandsstruktur och lokalisering.⁴⁶

Utifrån förarbetena och de intervjuer som Statskontoret genomfört framkommer att regionalpolitiska hänsyn kan ha haft betydelse vid flera av ombildningarna. I flera förarbeten finns skrivningar om vikten av att – av olika skäl – behålla den lokala förankringen. Enligt Statskontorets bedömning har dessa olika lokalpolitiska faktorer haft viss inverkan på myndigheternas möjligheter att organisera sin egen verksamhet. I vissa fall kan en lokal förankring vara motiverad men i andra finns en risk att det lokala och regionala perspektivet hämmar myndighetens utvecklingsmöjligheter. Det mest ändamålsenliga sättet att

organisera varje verksamhet kanske får stå tillbaka för att tillgodose lokala intressen.

Mer effektivt resursutnyttjande

Att förbättra myndigheternas resursanvändning har utgjort ett motiv till i princip samtliga ombildningar till enmyndighet, men har haft lite olika tyngd och inriktning beroende på vilken verksamhet som stått i fokus. I detta kapitel beskriver vi problem och slutsatser som är relaterade till myndigheternas resursanvändning i samband med ombildningarna till en myndighet. Som grund för de slutsatser som dras ligger den konsultrapport om Försäkringskassans, Skatteverkets och Åklagarmyndighetens kostnadsutveckling som Statskontoret låtit genomföra, samt andra utvärderingar eller utredningar som gjorts av resursanvändningen i enmyndigheterna. Det bör dock påpekas att det finns få uppföljningar av kostnadseffektiviteten i enmyndigheterna.

Tidigare problem

Resurser skulle överföras till kärnverksamhet

Att bättre tillvarata myndighetens resurser var ett av skälen till enmyndighetsreformerna. Av förarbetena framgår att det ofta handlat om att göra besparingar inom en del av verksamheten för att styra över resurser till andra. Inte sällan handlade det om att resurser skulle föras över från administration till kärnverksamhet, vilket var fallet vid exempelvis ombildningarna av Skatteverket och Tullverket.⁴⁷ I vissa fall har det också funnits uttalade önskemål från regeringens sida om att minska de totala förvaltningskostnaderna för verksamheten, som exempelvis inom Arbetsförmedlingen och Arkivväsendet.⁴⁸

Ökad kostnadseffektivitet genom koncentration

Besparingarna skulle uppnås genom att samordna eller koncentrera vissa verksamheter. Särskilt tydligt var detta önskemål när det gäller den administrativa verksamheten, där det ofta handlade om att samordna ekonomiadministrationen eller IT-verksamheten.⁴⁹ Exempelvis bedömde regeringen att länen som indelningsgrund inom det tidigare Arbetsmarknadsverket (AMV) för var för små för att vara administrativt effektiva.⁵⁰

När det gäller myndigheternas kärnverksamhet skulle en koncentrerad verksamhet kunna lösa problemen med att vissa mindre omfattande arbetsuppgifter var spridda över landet. Genom att samla dem på något eller några ställen i landet skulle verksamhetens sårbarhet minska och kostnadseffektiviteten öka. Dessutom krävde vissa arbetsuppgifter specialistkompetens som var svår att upprätthålla i alla delar av landet, som var fallet när Skatteverket och Kronofogdemyndigheten bildades.⁵¹

Resultat och bedömningar utifrån konsultrapporten

Konsultrapportens innehåll

Statskontoret har uppdragit åt en konsult att följa upp kostnadsutvecklingen inom tre enmyndigheter – Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten. Syftet med uppdraget var att analysera om bildandet av de tre enmyndigheterna har lett till önskade kostnadsminskningar alternativt omfördelning av myndighetens resurser (se metodavsnittet för en beskrivning av konsultrapporten).

Skatteverket

Regeringens förväntningar på den nya myndigheten vad gäller möjligheten att genomföra kostnadsbesparingar var relativt försiktiga. I den proposition som låg till grund för reformen uttryckte regeringen att myndighetens befintliga resurser skulle tas tillvara på ett bättre sätt. Regeringen menade att den nya organisationen skulle kunna leda till stora effektivitetsvinster genom att olika ärenden skulle hanteras på det ställe inom myndigheten där de nödvändiga resurserna fanns. Framför allt

var det möjligheterna till specialisering och koncentration av verksamhet som skulle leda till besparingar. Det fanns också förväntningar på ökade satsningar på skattekontroll och brottsutredande verksamhet.⁵²

I regleringsbrevet för år 2005 uppmanade regeringen Skatteverket att beskriva de organisatoriska förändringar som skulle göras i samband med övergången till enmyndigheten. Skatteverket redovisade åtgärderna i en promemoria.⁵³ Åtgärderna var en blandning av besparingar och utveckling av olika delar av verksamheten.

När det gäller rena besparingsåtgärder avsåg Skatteverket bland annat att:

-
- Koncentrera löpande ekonomi- och lönehantering till Gävle (effektivisering på 80 åa),
 - Besparing vad gäller likvidhantering (5 åa),
 - Minskat antal telefoniorter och färre telefonister (20 åa)
 - Skapa en enhet för storföretag
 - Besparing på kommunikationsenhet (8 åa)
 - Besparingar vid uppköp om cirka 50 milj/år
 - Översyn av skattekontorsstrukturen
-

I Skatteverkets promemoria fanns ingen bedömning eller kalkyl över av vad åtgärdsplanen sammantaget förväntades leda till i form av besparingar. Det fanns heller ingen tidplan för genomförandet av åtgärderna.

De åtgärder som Skatteverket tog upp i sitt svar på 2005 års regleringsbrev har i allt väsentligt fullföljts. Även om kostnaderna har ökat något för Skatteverket i sin helhet efter enmyndighetsreformen så har produktionen ökat ännu mer, exempelvis vad gäller antalet deklARATIONER. Produktiviteten i Skatteverkets verksamhetsgrenar har i huvudsak ökat.

Att koncentrera verksamheten var ett mål med Skatteverkets reform. Skatteverket har uppvisat goda resultat på detta område. Ett resultat av enmyndighetsreformen är att kostnaderna för ekonomi- och lönehanteringen har minskat genom att verksamheten koncentrerades till Gävle. Sett till antalet årsarbetskrafter har minskningen inom detta område inneburit att Skatteverket har gått från 137 årsarbetskrafter innan reformen när verksamheten organiserades i regionerna till 57 årsarbetskrafter när den nya ekonomi- och lönesektionen väl hade kommit igång efter ett år. Det finns också tecken på effektiviseringar genom att viss kärnverksamhet har koncentrerats, exempelvis fastighetstaxeringen.

Det finns även en del positiva resultat när det gäller omfördelning av Skatteverkets resurser. Satsningarna på brottsbekämpning har ökat med närmare 30 procent i årsarbetskrafter sedan enmyndigheten bildades. Att förstärka denna verksamhet var också ett mål med ombildningen.

När det gäller kostnaderna för lokaler är det värt att notera att Skatteverkets lokalkostnader inte sjunkit, utan var tvärtom sju procent högre i fasta priser år 2008 än de var år 2002. Skatteverket har gjort omfattande förändringar i sin lokal-kontorsstruktur, men satte inte upp något mål kring lokal-kostnader i samband med enmyndighetsreformen.

Den sammantagna bedömningen är att utvecklingen inom Skatteverket har varit positiv sedan enmyndighetsreformen, även om inte alla förändringar kan förklaras av just denna reform. Till exempel har förändringar inom IT-verksamheten, bland annat elektroniska deklARATIONER, bidragit till att myndigheten kunnat effektivisera verksamheten. Huruvida denna utveckling hade skett om Skatteverket hade behållit den tidigare organisationsformen är förstås svårt att svara på, men Statskontorets bedömning är att enmyndigheten ändå har bidragit till att möjliggöra och underlätta en sådan verksamhetsutveckling. Skatteverket har en uttalad strategi för att sätta in resurser där

de kan få störst effekt och i den meningen arbetar myndigheten i enlighet med intentionerna i enmyndighetsreformen.

Åklagarmyndigheten

Bildandet av enmyndigheten Åklagarmyndigheten innebär att den centrala förvaltningsmyndigheten Riksåklagarens kansli och de sex regionåklagarmyndigheterna avskaffades. I stället inrättades Riksåklagarens kansli, tre (först fyra) utvecklingscentra och drygt 40 lokala åklagarkammare.

Det huvudsakliga syftet med reformen var att skapa en organisation för en hög och effektiv lagföring. Dessutom önskade regeringen förstärka den lokala operativa verksamheten, minska de administrativa kostnaderna för organisationen och förbättra verksamheten för rättslig utveckling och uppföljning.⁵⁴

I den rapport som låg till grund för reformen lyfte Riksåklagaren själv fram att andelen ärenden som leder till lagföring borde öka. För att uppnå det behövdes en bättre rättslig styrning och uppföljning. Det konstaterades dock att det saknades resurser för att åstadkomma en sådan styrning på grund av att överåklagare och vice överåklagare i de dåvarande regionala åklagarmyndigheterna i stor utsträckning var bundna av löpande lednings- och styrningsuppgifter. Riksåklagaren bedömde att organisationsförändringen ändå skulle kunna genomföras inom ramen för tilldelade medel och leda till en förstärkning av den operativa verksamheten med motsvarande 30 åklagare.⁵⁵

De tre utvecklingscentrum som har byggts upp inom Åklagarmyndigheten har till uppgift att bedriva metod- och rättsutveckling inom olika brottsområden samt rättslig uppföljning och tillsyn. Arbetet ska leda till högre kvalitet och ytterst till ökad lagföring. Den sammantagna bedömningen är att avvecklingen av de tidigare regionala åklagarmyndigheterna och bildandet av utvecklingscentrum svarar upp mot målet om att satsa mer resurser på rättslig styrning och utveckling. Detta mål kan därmed anses vara uppfyllt. Däremot har inrättandet av utveck-

lingscentrum inte lett till några märkbara effekter på lagföringen.

Ett annat mål var att öka resurserna för den operativa verksamheten. Antalet åklagare skulle öka med 30 genom en omfördelning av befintliga resurser. Någon sådan omfördelning har inte skett. Visserligen har antalet åklagare ökat betydligt (med över 100 personer) men denna ökning förklaras av att anslagsnivån har höjts under åren 2006 till 2008. Andelen administratörer har dessutom ökat i samma utsträckning som åklagarna. Det har således inte skett någon relativ omfördelning av personalresurser från administratörer till åklagare.

En annan slutsats är att den lokala operativa nivån har förändrats ytterst marginellt. Större delen av den operativa verksamheten bedrivs enligt en geografisk uppdelning på samma sätt som innan reformen. Några betydande koncentrationer av verksamheten har inte skett. Det var också en medveten strategi att lämna den lokala nivån intakt för att göra övergången till en myndighet så smidig som möjligt.

När det gäller Åklagarmyndighetens styckkostnader finns ingen entydig bild. Styckkostnaderna har minskat för vissa resurskrävande brottsgrupper som vålds- och narkotikabrott och antalet avslutade ärenden har ökat totalt. Detta kan tolkas som en ökad arbetsbelastning och en mer effektiv verksamhet avseende vålds- och narkotikabrott. En önskvärd utveckling hade dock varit att lagföringen för dessa brottstyper skulle ha ökat, men så är inte fallet. Tvärtom har lagföringarna minskat något.

Sammantaget är det svårt att påvisa att enmyndighetsreformen påverkat Åklagarmyndighetens resultat i någon bestämd riktning. Det övergripande målet att uppnå en ökad lagföring genom en omfördelning av resurser från stödjande till operativ verksamhet har inte uppnåtts.

Försäkringskassan

Försäkringskassans förändringsarbete har genomförts i två steg sedan enmyndigheten bildades. År 2005, när enmyndigheten bildades, avskaffades de 21 självständiga försäkringskassorna och det tidigare Riksförsäkringsverket (RFV) ersattes av ett huvudkontor. År 2008 genomfördes en omfattande omorganisation som framför allt innebar att kundmötesorganisationen förändrades radikalt. En ny struktur infördes med 60 lokala försäkringscenter för handläggning av mer komplicerade ärenden som krävde personlig kontakt och 20 nationella försäkringscenter för enklare ärenden som inte krävde personlig kontakt. Dessutom inrättades ett nationellt kundcenter för telefon- och självbetjäningstjänster.

Ett av regeringens mål med sammanslagningen till en myndighet var att verksamheten skulle bedrivas effektivt till så låga kostnader som möjligt och med hög kvalitet, i vilket bl. a. låg att flexibiliteten i organisationen skulle vara hög så att fördelarna och möjligheterna med att vara en nationellt sammanhållen organisation togs tillvara. Regeringen menade också att de resurser som frigjordes som en följd av förändrings- och utvecklingsarbetet skulle omfördelas mot prioriterade områden, i första hand arbetet med att minska ohälsan.⁵⁶

I samband med att enmyndigheten bildades tog Försäkringskassan fram en förändringsplan för åren 2005 till 2007, där myndigheten åtog sig att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna med en miljard kronor. Dessa medel skulle omfördelas till tre områden: ohälsa, effektivare kundmöten och kompetensutveckling.

Försäkringskassan satte upp följande mål:⁵⁷

-
- Genom effektiviseringar, framförallt i form av samordningsvinster, ska omfattningen av ”overhead” minska från ca 2 000 årsarbetskrafter till ca 1 600 årsarbetskrafter senast vid utgången av 2007.

- IT-verksamheten utreds i särskild ordning med ett effektiviseringsuppdrag på 30–50 procent. Översynen ska slutrapporteras 2005-06-30.
 - Utvärderings- och analysverksamheten ska minska sina kostnader med 20 procent under 2005. Förnyad översyn sker under 2006.
 - Länskontorens verksamhet minskar enligt förslag från produktionsdivisionen sammantaget cirka 20 procent.
 - Staber och divisionernas huvudkontorsverksamhet minskar med 20 procent.
-

Uppföljningen av målen i Försäkringskassans förändringsplan var emellertid bristfällig och målen uppfylldes bara delvis. De blev också delvis överspelade när Försäkringskassans andra omorganisation tog fart år 2008.

Inför den andra, betydligt mer omfattande, delen av Försäkringskassans förändringsarbete utarbetades med konsulter hjälp en så kallad nyttokalkyl för åren 2007 till 2012. Det gjordes dock aldrig någon anpassning av nyttokalkylen till myndighetens ordinarie redovisningssystem och nyttokalkylens utfall följdes aldrig upp. Flera av de planerade IT-utvecklingsprojekt som fanns med i nyttokalkylen och som skulle effektivisera ärendehandläggningen har inte slutförts på grund av bristande resurser.

Försäkringskassans kostnader har totalt sett minskat med 11 procent under perioden 2002–2008. Förvaltningsanslaget har ökat i fasta priser med en halv miljard kronor under perioden. Övriga intäkter, bland annat viss avgiftsfinansierad verksamhet, har samtidigt minskat, vilket gör att Försäkringskassans reala resurser var något lägre år 2008 jämfört med år 2002. Denna minskning är delvis ett resultat av den omfattande omorganisation som genomfördes år 2008, och som bland annat ledde till att antalet årsarbetskrafter minskade med cirka 3000 mellan

år 2006 och 2008, men beror också på en minskning i ärendevolymer. På grund av att ärendevolymer hade minskat under en följd av år och att Försäkringskassan förväntades uppnå besparingseffekter av omorganisationen gjordes nedskärningar i myndighetens anslag. Mellan åren 2006–2008 minskade anslaget med 7 procent i reala termer.

Försäkringskassans omfattande omorganisation år 2008, som myndigheten själv initierat, sammanföll således med en utveckling där ärendevolymer och förvaltningsanslaget minskade. Då kostnaderna för att införa den nya organisationen samtidigt var höga uppstod en besvärlig ekonomisk situation för myndigheten. För att klara budgeten bedömde Försäkringskassan att omorganisationen skulle genomföras i högre tempo än beräknat, för att snabbare klara omställningen till en lägre anslagsnivå. Det innebar i sig högre omställningskostnader i inledningsskedet. Den nyttokalkyl som myndigheten hade utarbetat pekade på att kostnaderna skulle öka med drygt en halv miljard kronor under år 2008 på grund av förändringsarbetet. Hur omställningen skulle finansieras var emellertid oklart. Det är uppenbart att dialogen mellan Försäkringskassan och regeringen inte fungerade tillfredsställande när det gäller kostnadskonsekvenserna av omorganisationen. Situationen löstes genom att Försäkringskassan tilldelades ökade anslag av regeringen med närmare en miljard kronor för år 2009.

Den dåliga matchningen mellan Försäkringskassans anslag, ärendevolymer utveckling och myndighetens omorganisation kommer sannolikt att påverka myndigheten under flera år framöver. Nödvändiga men kostsamma IT-investeringar, som skulle kunna sänka de totala kostnaderna, har skjutits på framtiden och det finns därmed en risk för att Försäkringskassan inte kan effektiviseras på det sätt och i den takt som var tänkt.

En positiv effekt av en myndighetsreformen inom Försäkringskassan är att ekonomi- och löneadministration har minskat betydligt under senare år, sett till antalet årsarbetskrafter. Detta är sannolikt ett resultat av att verksamheten har koncentrerats

till Östersund. Samtidigt som den koncentrerade ekonomi- och löneadministrationen tycks ha minskat i omfattning har de totala OH-kostnaderna ökat i relation till kärnverksamheten, dvs. ärendehandläggningen. I OH-kostnaderna ingår kostnaderna för lednings- och verksamhetsstöd, alltså i praktiken stora delar av huvudkontorets verksamhet. Denna utveckling kan hänga samman med att kärnverksamheten har dragits ned i större utsträckning än OH-verksamheten i samband med att ärendevolymerna minskade och Försäkringskassan fick minskade anslag.

När det gäller lokalkostnaderna har dessa ökat markant i relation till utvecklingen av övriga kostnader. Försäkringskassan har därmed inte lyckats minska lokaler och lokalkostnader i samma takt som personalen minskat. I vissa fall beror det på att myndigheten varit uppbunden av långa hyreskontrakt som den inte har kunnat ta sig ur.

Stora skillnader i förändringsarbetets omfattning

De tre myndigheterna Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten slogs samman till enmyndigheter vid ungefär samma tidpunkt. Deras förändringsprocesser har emellertid sett helt olika ut. Den mest genomgripande omställningen har genomförts inom Försäkringskassan och den minst omfattande inom Åklagarmyndigheten. Skatteverkets omställning ligger någonstans mitt emellan.

För Åklagarmyndighetens del innebar reformen framför allt att en mellannivå – de regionala åklagarmyndigheterna – avskaffades. Inrättandet av regionala utvecklingscentrum var ett sätt att förstärka den rättsliga styrningen och utvecklingsverksamheten. Denna satsning har dock inte medfört att lagföringarna ökat, vilket var huvudsyftet med reformen. Den operativa nivån har i enlighet med intentionerna lämnats orörd. Det finns heller inga tecken på att det skett någon större specialisering mellan åklagarkamrarna för att öka effektiviteten, som har varit ett mål med flera av de andra enmyndighetsreformerna. Den relativa självständighet som åklagarkamrarna av tradition har haft har

sannolikt spelat roll för bevarandet av den operativa verksamheten. I rättslig mening ska kamrarna vara oberoende, men det finns inga formella hinder för organisatorisk samverkan mellan åklagarkamrarna. Tvärtom ska Åklagarmyndigheten enligt åklagarförordningen verka för samordning och effektivitet inom åklagarväsendet i syfte att upprätthålla en enhetlig och sammanhållen åklagarverksamhet i landet. Åklagare inom åklagarväsendet har också rätt att utföra åklagaruppgifter i hela landet.⁵⁸ Åklagarmyndigheten har heller inte ställts inför några särskilda besparingskrav. Resurserna har i stället ökat under senare år som ett led i regeringens satsning på rättsväsendet. Åklagarmyndigheten har nyligen fått i uppdrag av regeringen att följa upp och rapportera hur olika insatser främjar produktivitet och effektivitet samt analysera ärendeinflödet.⁵⁹

Försäkringskassan har genomfört den i särklass största och mest kostsamma omställningen av de tre myndigheterna. År 2008 förändrades hela kundmötesorganisationen på väldigt kort tid. Syftet var att flytta över kontakterna med de försäkrade till mer effektiva kanaler som telefon och självbetjäningstjänster. Denna omorganisation gjordes ett par år efter bildandet av enmyndigheten och sammanföll med anslagsminskningar på grund av minskade ärendevolymer. Utvecklingen ledde till att Försäkringskassan hamnade i svåra ekonomiska problem och ökade handläggningstider.

Skatteverkets förändringsprocess var inte lika omdanande som Försäkringskassans, men betydligt mer omfattande än Åklagarmyndighetens. Reformen har i huvudsak fallit väl ut och lett till att Skatteverket har börjat omfördela ärenden över landet för att utjämna skillnader i arbetsbelastning. Flera verksamheter har också koncentrerats. Vidare har en särskild satsning på brottsbekämpning skett genom en omfördelning av befintliga resurser inom myndigheten. Skatteverkets anslag har varit i princip desamma under hela omställningen, trots ökade arbetsvolymer.

Administrativa stordriftsfördelar

Alla tre myndigheter har i dag en centraliserad ekonomi- och löneadministration. För Försäkringskassan och Skatteverket har detta inneburit betydande besparingar. Genomslaget på de totala kostnaderna är dock relativt litet då kostnaderna för ekonomi- och löneadministration utgör en liten del av de totala verksamhetskostnaderna. Utvecklingen inom Åklagarmyndigheten är däremot mer osäker. Uppgifterna pekar snarast på att kostnaderna för ekonomi- och löneadministration ökat.

Bristande uppföljning av reformerna

En viktig slutsats utifrån granskningen av de tre myndigheterna är att det finns stora brister vad gäller uppföljningen av genomförda insatser. Det gäller såväl internt i myndigheterna som från regeringens sida. Varken den ekonomiska redovisningen eller personalstatistiken har utformats för att möjliggöra uppföljning. Regeringen har heller inte efterfrågat sådana underlag. Regeringen initierade visserligen en extern uppföljning av förändringsarbetet inom Försäkringskassan, men kraven på de övriga myndigheterna att redovisa effekter av sitt förändringsarbete har varit små eller obefintliga.

Övriga granskningar av resursutnyttjande

Arbetsförmedlingen

I den proposition som låg till grund för bildandet av en myndighet framgår att de främsta skälen till att Arbetsförmedlingen bildades var att länen inte ansågs lämpliga som indelningsgrund för arbetsmarknadspolitik, att ansvarsförhållandena inom dåvarande myndighetsstruktur var otydliga, att det fanns utrymme för större nationell enhetlighet inom AMV vad gäller regel-tillämpning och att de ekonomiska resurserna inte utnyttjades optimalt inom dåvarande myndighetsstruktur.⁶⁰

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) fick i mars 2007 i uppdrag av regeringen att avveckla den tidigare organisationen och förbereda inrättandet av en ny sammanhållen myndighet. Den organisation som infördes år 2008 har genomgått ett antal

förändringar. Till en början tillämpades en matrisorganisation med två verksamhetsområden (Bransch och Målgrupp respektive Verksamhetsstöd och Service) och fyra marknadsområden (nord, väst, öst och syd). Från och med den 1 januari 2009 avvecklades de två verksamhetsområdena och ett antal avdelningar och staber etablerades direkt under generaldirektören. Även marknadsområdena håller på att ses över och ska sannolikt utökas. Under de fyra marknadsområdena finns 68 arbetsmarknadsområden som inrymmer själva kärnverksamheten, förmedlingsverksamheten. Den genomförda förändringen har ännu inte inneburit någon större förändring av verksamheten vid förmedlingskontoren.

Arbetsförmedlingens omorganisation till en sammanhållen myndighet har utvärderats av en konsult. Redovisningen i detta avsnitt bygger på de rapporter som konsulten har tagit fram.⁶¹

Delvis högre administrativ effektivitet

En av de förutsättningar som regeringen angav för den nya myndigheten var att samtliga kostnader för omorganisationen skulle rymmas inom de finansiella ramar som myndigheten tilldelats fram till år 2009. I praktiken innebar det ett besparingskrav på cirka 500 miljoner kronor. Slutsatsen i konsultrapporten är att Arbetsförmedlingen har klarat omorganisationen inom den anvisade ramen under år 2008, medan utfallet under år 2009 är svårt att bedöma. Det var framför allt inom stödfunktionerna som besparingen skulle göras. Arbetsförmedlingens åtgärd var att införa ett generellt anställningsstopp. I rapporten konstateras att merparten av besparingen har uppnåtts genom minskade personalkostnader (350 miljoner kronor) och övriga driftskostnader (150 miljoner kronor).

Ett annat mål med Arbetsförmedlingens reform var att uppnå en högre administrativ effektivitet. Av konsultrapporten framgår att det visserligen saknas underlag för att göra en tillfredsställande bedömning av detta, men att det ändå finns visst stöd för att målet har uppnåtts genom att andelen personer inom kärnverksamheten har ökat medan andelen har minskat i stöd-

verksamheten. Den relativa andelen administrativ personal har minskat kontinuerligt mellan åren 2006 och 2009. Antalet årsarbetskrafter inom stödfunktionerna har minskat från 22 procent, eller 2 393 åa i januari 2007 till 15 procent, eller 1 498 åa i juli 2009.

I konsultens uppdrag ingick även att analysera om Arbetsförmedlingens verksamhet bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. På grund av att det saknats tillfredsställande indikatorer för ekonomi och kostnadseffektivitet kunde någon sådan analys inte göras. I rapporten föreslås att Arbetsförmedlingen bör prioritera arbetet med att skapa förutsättningar för en analys av kostnadseffektiviteten.

Kriminalvården

Enligt regeringen var det övergripande syftet med enmyndighetsreformen år 2006 att ge Kriminalvården förutsättningar för att bedriva en mer effektiv verksamhet. Omorganisationen borde bland annat leda till ett bättre resursutnyttjande.⁶² Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) hade som svar på ett regeringsuppdrag tidigare framhållit att resurserna inte användes på det sätt som var mest effektivt. Framför allt hade myndigheten inte befogenheter att besluta om sin egen organisation.⁶³

Vissa besparingar inom det administrativa området

Kriminalvårdens effektiviseringsarbete har följts upp under år 2008 av en särskild utredare.⁶⁴ Inom ramen för detta arbete gjordes bland annat en uppföljning av den handlingsplan med besparingsåtgärder som togs fram år 2003.⁶⁵ Det är således inte enmyndighetens bildande som stått i fokus för utredarens uppföljning, men det finns ändå anledning att redovisa vissa resultat från denna granskning.

Utredningen fann att den besparingspotential på över 500 miljoner kronor som hade angetts i handlingsplanen inte stämde särskilt väl överens med det verkliga utfallet. De uppnådda besparingarna gällde effektivare personalutnyttjande och centralisering av telefonväxeln. Vidare anges i utredningen att

en stor effektivisering, som inte ingick i handlingsplanen och som genomfördes före enmyndighetsreformen, var centralisering av både placeringsverksamheten och IT-drift och IT-förvaltning.

När det gäller ombildningen till en myndighet förväntade sig Kriminalvården att en reducering av administrationen och en förbättrad styrning skulle leda till besparingar på 40 till 60 miljoner kronor årligen. Enligt Kriminalvårdens årsredovisning för år 2006 blev utfallet 32 miljoner kronor i besparingar, vilket motsvarade 65 årsarbetskrafter. Detta uppnåddes genom en neddragning av administrationen på lokal, regional och central nivå med cirka 10 procent. Genomförandet av den nya organisationen medförde dock vissa extra kostnader i form av bland annat avgångsvederlag. Utredningen om Kriminalvårdens effektivitet pekade på att Kriminalvården, efter besparingen på 32 miljoner kronor, hade gjort vissa förstärkningar av huvudkontoret och regionkontoren som inneburit centraliseringar av vissa service- och stabsfunktioner. Av den ursprungliga besparingen användes ungefär hälften till sådana förstärkningar.

Sammantaget konstaterar utredningen att produktiviteten försämrats något mellan åren 2002 och 2007. Denna försämring kan helt och hållet hänföras till år 2007, när beläggningsgraden var låg. Utredningens bedömning är att det finns ytterligare besparingspotential bland annat vad gäller utnyttjande av öppna anstalter, utökad frigång och samordnad upphandling.

Slutsatser

Sammantaget är det svårt att dra några entydiga slutsatser om resursutnyttjandet har förbättrats med anledning av enmyndighetsreformerna. Till stor del beror detta på att det saknas tillförlitliga uppföljningar av kostnaderna för att införa den nya organisationen. En svårighet när det gäller kostnadsberäkningar av större organisationsförändringar är vilka förändringar som kan hänföras till reformen och vilka som har genomförts i ett senare skede.

Trots de bristande underlagen pekar resultaten på att flera myndigheter har kunnat göra kostnadsbesparingar inom det administrativa området genom att bilda enmyndighet. Sådana besparingar har uppnåtts inom fyra av de fem granskade myndigheterna. Inom Försäkringskassan och Skatteverket har en centraliserad ekonomi- och löneadministration lett till stora besparingar och inom Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har vissa besparingar uppnåtts när det gäller administrativ personal. Det saknas dock underlag för att bedöma om dessa resurser har överförts till myndigheternas kärnverksamhet.

Ökad rättssäkerhet och enhetlig rättstillämpning

Att åstadkomma en enhetlig rättstillämpning och en rättssäker handläggning av ärenden har i de flesta fall lyfts fram som ett viktigt skäl för att bilda en myndighet. Förbättringsmöjligheterna har ofta inriktats på oklarheter i ansvarsfrågan och brister i samordningen mellan organisationernas olika delar (se även kapitel 3). Med enhetlig rättstillämpning avses här liksom i de flesta förarbeten att lika fall ska behandlas lika i hela landet. Nära enhetlighet ligger frågan om korrekt regeltillämpning och kvalitet i ärendehandläggningen. Dessa aspekter belyses också i detta kapitel. Fokus ligger på de myndigheter som haft enhetlighet som ett uttalat motiv i förarbetena. Enhetliga handläggningstider behandlas i kapitlet om förbättrad service.

Tidigare problem

Behov av mer enhetligt förhållningssätt

I flera förarbeten lyfte regeringen fram att en myndighetsreformen skulle ge bättre förutsättningar för enhetlighet i ärendehantering. Regeringen pekade på brister i tillämpningen av lagar och riktlinjer och menade i vissa fall att det fanns regionala skillnader som inte kunde förklaras av olika förhållanden. Regeringen efterlyste större nationell enhetlighet och bättre samordning mellan myndigheterna inom myndighetskoncernen.⁶⁶ Inför ombildningen av skatteförvaltningen skrev regeringen att lika fall ska behandlas lika både vad gäller handläggningstid och resultat oberoende av vid vilket skattekontor ett ärende handläggs. Genom att bilda en enda myndighet skulle förutsättningarna att från centralt håll påverka beslut och åtgärder inom hela förvaltningen förbättras.⁶⁷ Förändringarna inom skatteförvaltningen fungerade därefter som motiv till senare myndighetssammanslagningar. När t.ex. Försäkringskassan bil-

dades pekade regeringen på att det fanns klara paralleller mellan förändringarna inom skatteområdet och behovet av förändring av socialförsäkringsadministrationens organisation. Regeringen betonade också att syftet med organisationsförändringen var att åstadkomma en mer rättssäker och kvalitetsinriktad handläggning av enskildas ärenden. Exempel på åtgärder som den nya myndigheten borde vidta i detta syfte var att utveckla ett enhetligt förhållningssätt och en ändamålsenlig kompetensutveckling.⁶⁸

Bristande samordning försvårade ett gemensamt förhållningssätt

Bristande helhetssyn och samordning lyfts ofta fram som försvårande faktorer när det gäller möjligheterna att öka enhetligheten i handläggning och rättstillämpning i de tidigare organisationerna. Även bristen på resurser till gemensam utveckling av metoder och arbetssätt sågs som en orsak till svårigheterna att uppnå likabehandling av ärenden över landet.⁶⁹ Inom t.ex. åklagarväsendet var behovet av rättslig uppföljning och utveckling ett framträdande motiv till att bilda en myndighet. Regeringen menade att avsaknaden av centralt utvecklingsarbete tillsammans med bristande samordning mellan myndigheterna försvårade möjligheterna att åstadkomma en enhetlig handläggning och rättstillämpning över hela landet.⁷⁰ I Tullverkets verksamhet ansågs att den centrala styrningen borde utvecklas mot bakgrund av nya regelverk och behovet av enhetlig rättstillämpning och normgivning. Regeringen menade att en enda myndighet med en central och regional nivå skulle underlätta förändringsarbetet och ge förutsättningar för större enhetlighet i tullarbetet.⁷¹

Utfall och slutsatser

Enhetlighet prioriterat men det saknas uppföljningar

Enhetlig handläggning är ett viktigt mål för många av enmyndigheterna, t.ex. har ESV i sin granskning av Åklagarmyndigheten konstaterat att rättslig kvalitet och enhetlig hand-

läggning har stått i fokus efter enmyndighetsreformen.⁷² Mål om enhetlighet och kvalitet lyfts ofta fram i myndigheternas årsredovisningar men trots detta är det få som följer upp enhetlighet på ett systematiskt och ändamålsenligt sätt. Bedömningarna i årsredovisningarna utgår oftast från vilka åtgärder som har vidtagits under året för att stärka enhetligheten och om det finns förutsättningar för enhetlig hantering.⁷³ Årsredovisningarna innehåller dock sällan uppgifter om hur enhetlig handläggningen faktiskt är.

Enhetlig handläggning utgjorde en central fråga för Statskontorets uppföljning av Försäkringskassans förändringsarbete.⁷⁴ I Statskontorets andra delrapport konstaterades att det fortfarande saknades en nationell samsyn och att det fortfarande fanns regionala variationer i regeltillämpningen även om skillnaderna hade minskat efter ombildningen.⁷⁵ Då kvarstod fortfarande den tidigare länsstrukturen och arbetet med att införa gemensamma handläggningsprocesser hade precis påbörjats. I senare delrapporter har Statskontoret bedömt att förutsättningarna för en mer likvärdig handläggning har ökat inom Försäkringskassans verksamhet som en följd av den omorganisation som genomfördes under år 2008. Denna genomgripande förändring var inte en direkt följd av enmyndighetsreformen år 2005, men bildandet av myndigheten Försäkringskassan och upplösningen av de lokala försäkringskassorna var en grundförutsättning för att kunna genomföra omorganisationen. Statskontoret konstaterar i slutrapporten att färre enheter som handlägger respektive ärendeslag förbättrar möjligheterna till styrning och samordning, och därmed ökar möjligheterna att uppnå en enhetlig handläggning. Dock saknas utvärderingar som påvisar att regeltillämpningen faktiskt blivit mer enhetlig efter omorganisationen.⁷⁶ Huruvida man uppnått målet om ökad enhetlighet som en följd av enmyndighetsreformen är därmed inte möjligt att bedöma utifrån befintligt underlag.

Bättre förutsättningar för enhetlighet

Bättre grundförutsättningar för ökad enhetlighet i arbetssätt och regeltillämpning har också konstaterats när det gäller Arbetsför-

medlingen.⁷⁷ Organisationen i fyra marknadsområden och urskiljandet av strategiska stödfunktioner har gett möjligheter att skapa enhetlighet i metoder och arbetssätt för olika områden. En enkät som riktades till chefer och handläggare visar dock att det kommer att krävas betydande insatser för att säkerställa att åtgärderna får genomslag i organisationen. Endast en femtedel av respondenterna anser att den nya myndigheten bidragit till högre kvalitet i handläggningen, och bara en fjärdedel instämmer i att de dokumenterade reglerna och riktlinjerna tillämpas på ett enhetligt sätt. I sin granskning av Arbetsförmedlingens interna styrning och kontroll har också Statskontoret bedömt att det behövs fortsatta insatser för att föra ut nya gemensamma arbetssätt på lokal nivå.⁷⁸ Arbetsförmedlingen bedömer själv i sin årsredovisning för år 2008 att handläggarna inte alltid tillämpar regler och riktlinjer korrekt, vilket också bekräftas i Statskontorets granskning. Statskontoret konstaterar vidare att ”ledningen genom sin styrning av förmedlingsverksamheten hittills inte lyckats skapa den enhetlighet i organisationen som var ett av syftena med den nya myndigheten”.⁷⁹

Flera av myndigheterna har försökt att skapa en organisation för mer enhetlig hantering och vidtagit andra åtgärder som t.ex. utformning av riktlinjer och metodstöd för bedömning. Inom t.ex. Åklagarmyndigheten skapades tre (ursprungligen fyra) nationella utvecklingscentrum med ansvar för dels tillsyns- och överprövningsverksamhet, dels rättslig utveckling och metodutveckling. Också inom bl.a. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan finns centrala funktioner för analys, uppföljning och utvärdering. Dessa initiativ borde enligt Statskontorets bedömning rimligtvis leda till att handläggningen blir mer enhetlig inom myndigheterna. Förutsättningarna för att kunna uppnå helhetssyn och likvärdig hantering av ärenden har alltså förbättrats.⁸⁰

Indikatorer på rättssäkerhet

I de fall enhetlighet och kvalitet i handläggningen följs upp är det genom beskrivningar av vilka åtgärder som genomförts. Indikatorer för att mäta kvaliteten saknas oftast.⁸¹ Undantagen

är Försäkringskassan, Åklagarmyndigheten och Skogsstyrelsen som på olika sätt mäter kvalitet och enhetlighet i ärendehandläggningen. Åklagarmyndigheten följer t.ex. upp målet att rättstillämpningen ska bli mer enhetlig genom verksamhetsstatistik som visar åklagarnas beslut på både riks- och kammar-nivå samt uppdelat på olika typer av brott. Detaljerad statistik tas fram som underlag för analys när det finns behov av särskilda åtgärder. Det har de senaste åren gjorts för de prioriterade brottskategorierna, t.ex. olika typer av sexualbrott, mäns våld mot kvinnor, grova våldsbrott, miljöbrott och bidragsbrott. Enligt Åklagarmyndigheten uppvisar de flesta av dessa brottskategorier relativt stora variationer mellan kamrarna avseende andelen lagförda ärenden.⁸² Huruvida skillnaderna mellan kamrarna minskat eller ökat jämfört med tidigare framgår inte av årsredovisningarna. Därför är det svårt att bedöma om reformen har fått någon effekt i detta avseende.

Försäkringskassan redovisar bl.a. andelen ändrade beslut vid överprövning. Andelen ändrade beslut har legat på en relativt stabil nivå under senare år, men med en viss ökning sedan år 2005. Denna ökning hänför Försäkringskassan själv till en skärpning av regel tillämpningen inom ohälsoområdet.⁸³ En annan tolkning skulle kunna vara att kvaliteten försämrats, men Försäkringskassans bedömning kan lika väl vara korrekt. Det är också viktigt att relatera andelen ändrade ärenden till den totala ärendemängden i myndigheten. Andelen ändrade ärenden i högre instans utgör endast några få promille av alla ärenden som myndigheten hanterar.

Lokal förankring och enhetlighet kan vara motstridiga mål

Inför myndighetssammanslagningarna har i flera fall frågan om lokal anpassning och förankring diskuterats. Ett antal remissinstanser lyfte inför sammanslagningarna denna fråga med hänvisning till risken att det lokala inflytandet i verksamheten skulle minska eller försvinna i samband med en myndighetsreformen. Skrivningar återfinns också i förslagen där regional anpassning i några fall lyftes fram som en viktig aspekt.⁸⁴

Ett sådant exempel är Arbetsförmedlingen. Inför sammanslagningen av Arbetsmarknadsverket (AMV) menade Statskontoret att möjligheterna för regional anpassning skulle öka genom en sammanhållen myndighet. Med regional anpassning menades att verksamheten skulle anpassas till de regionala förhållandena på arbetsmarknaden. Däremot kunde inte tolkningen att regionala företrädare ska bestämma över verksamheten anses förenlig med statlig, nationell och enhetlig verksamhet.⁸⁵ Regeringen lyfte i sin tur fram att den nya myndighetens organisation skulle avspegla de regionala och lokala arbetsmarknaderna. Organisationen borde därför utformas så att verksamheten skulle kunna anpassas efter lokala förutsättningar och behov.⁸⁶

Även Åklagarmyndigheten har haft svårt att nå ut med gemensamma metoder och förhållningssätt i organisationen. En förklaring till detta är enligt ESV att kamrarna betraktas som relativt självständiga och att det finns en tanke om att ”/.../ verksamheten ska bedrivas effektivt utifrån de lokala förutsättningarna genom att skapa den bästa lösningen, utifrån varje kammars situation”.⁸⁷

Ett tredje exempel är Skogsstyrelsen som har enhetlighet som en del av sitt verksamhetsmål. Genom att arbeta med gemensamma rutiner och arbetssätt försöker myndigheten uppnå enhetlighet i verksamheten.⁸⁸ Samtidigt som enhetlighet och rättssäkerhet lyfts fram betonas myndighetens lokala förankring. Skogsstyrelsen anser att dess lokala förankring ytterligare har stärkts efter reformen genom att Skogsstyrelsens distrikt har fått en tydligare och mer framskjuten roll i organisationens verksamhetsutveckling, ärendehantering och omvärldskontakter⁸⁹.

Lokal och regional förankring är sig inget negativt. Lokal anpassning behöver t.ex. inte betyda att lika ärenden hanteras olika i olika delar av landet. Statskontoret ser dock en uppenbar risk att lokal anpassning kan leda till att ärendehandläggningen brister i enhetlighet. Med en välfungerande central styrning som når ut i organisationen kan denna risk minimeras.

Enhetlighet är svårt att uppnå även i en myndighet

De uppföljningar som finns visar alltså att det fortfarande finns brister i enhetlighet mellan olika delar av landet. Även där uppföljningar saknas verkar det finnas en medvetenhet om att problem finns och flera myndigheter arbetar aktivt med frågan om att främja gemensamma förhållningssätt och enhetlig tillämpning av regler. Statskontoret gör därför bedömningen att enhetlig handläggning verkar vara svårt att uppnå även inom en sammanhållen myndighet. En hypotes är att det är svårt att styra stora myndigheter på grund av avståndet mellan lokal och central nivå och svårigheterna att bryta upp lokala kulturer. Statskontorets genomgång visar dock att det även i mindre myndigheter finns svårigheter att uppnå en enhetlig hantering av ärenden.

Tillsyn och överprövning

Frågan om tillsyn och överprövning har diskuterats inför många av myndighetsreformerna eftersom sammanslagningen i flera fall innebar att en överprövningsinstans försvann.⁹⁰ Statskontoret har inte i samband med detta arbete haft möjlighet att titta närmare på tillsyn och överprövning men kan utifrån förarbeten och annat material konstatera att lösningarna i många fall har varit en icke-lösning. Ett sätt att hantera frågan har varit att låta myndigheten själv ompröva ärendet innan överklagan till länsrätt kan bli möjlig. En annan lösning har varit att låta länsrätten bli första instans vid ett överklagande, utan någon föregående prövning.

Tillsynen har inte lösts på ett enhetligt sätt i samband med ombildningarna. Under år 2009 har Inspektionen för socialförsäkringen inrättats – fem år efter sammanslagningen av försäkringskassorna och Riksförsäkringsverket. I andra fall har man löst tillsynen internt inom myndigheten, vilket kan innebära problem med granskningens trovärdighet. Till exempel utövas tillsyn över åklagarverksamheten av riksåklagaren som också har ansvar för och leder åklagarväsendet.⁹¹ När det gäller Kriminalvården har Utredningen Kriminalvårdens effektivitet föreslagit att det ska inrättas en ny tillsynsmyndighet som ska

Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter. Tillsyn bör utföras av ett organ som är självständigt från den verksamhet som tillsynen riktas mot. I de fall då det bedöms finnas skäl för att statliga myndigheter ska ansvara för både drift och tillsyn av en verksamhet bör självständigheten garanteras genom en tydlig åtskillnad av ansvaret för drift och tillsyn inom organisationen (Skr. 2009/10:79, sid. 17).

bedriva både system- och verksamhetstillsyn. Skälen är Kriminalvårdens omfattande myndighetsutövning som ställer höga krav på rättssäkerhet för rättstrygghet för de intagna.⁹²

Enmyndigheterna har en omfattande myndighetsutövning och står för en stor andel av de offentliga medlen, både vad gäller förvaltningsanslag och transfereringar. Frågan om tillsyn och överprövning kan därför behöva övervägas ytterligare.

Förbättrad service

Det har varit en ambition från regeringens sida sedan 1970-talet att öka medborgarorienteringen i statsförvaltningen. Bland annat tog regeringen fram ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram år 1999, som slog fast att statsförvaltningen ska uppfylla höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati genom att vara tillgänglig och tillmötesgående.⁹³ Mer formella krav på myndigheterna att tillhandahålla god service finns genom förvaltningslagens reglering av myndigheternas service-skyldighet, men också i regeringens övergripande mål för de olika myndigheternas verksamhet.

I detta kapitel redogör vi för i vilken utsträckning förbättrad service har utgjort ett bakomliggande motiv till enmyndighetsreformerna och om det finns tecken på att de myndigheter som hade särskilda krav på sig att förbättra sin service till medborgare och företag också har gjort det.

Tidigare problem

Med förbättrad service tar vi i detta avsnitt sikte på de serviceaspekter som uttryckts i förarbetena inför enmyndighetsreformerna. I de fall service har specificerats i förarbeten har det framför allt handlat om tillgänglighet, handläggnings- eller genomströmningstider och bemötande. Att tillhandahålla god service inrymmer förstås även flera andra aspekter, som till exempel att rättstillämpningen är korrekt och enhetlig. Enhetlig rättstillämpning utgjorde ett tydligt motiv till enmyndighetsreformerna och diskuteras i kapitel 4.

Förbättrad service inget huvudsakligt motiv till enmyndighetsreformerna

Att förbättra servicen till medborgare och företag har generellt sett inte varit något framträdande argument bakom enmyndig-

hetsreformerna, även om det har haft betydelse i några fall. I förarbetena omnämns det ofta i allmänna ordalag att servicen gentemot medborgare och företag ska förbättras, men inte i vilket avseende eller på vilket sätt det ska ske. Det har heller inte framgått av våra intervjuer att förbättrad service skulle ha varit något utpekat motiv. Det betyder dock inte att myndigheterna inte prioriterar frågorna. Det finns alltid krav på myndigheterna att tillhandahålla god service, inte minst genom förvaltningslagens krav.

De myndigheter som har haft mer uttalade krav från regeringen om förbättrad service är Tullverket, Skatteverket, Kronofogden, Lantmäteriet och Riksarkivet, varav den sistnämnda just har ombildats. Till viss del gäller det också Försäkringskassan. På vilket sätt enmyndigheterna skulle bidra till att servicen förbättrades utvecklades inte i förarbetena, förutom att det i vissa fall framgick att det skulle åstadkommas genom en tydligare ledning och styrning.

Ökad kvalitet, enhetliga handläggningstider och bemötande

Inför bildandet av Skatteverket och Försäkringskassan, vars motiv till enmyndigheterna var likartade, fanns en önskan från regeringens sida om att höja kvaliteten i handläggningen av individärenden och att uppnå mer enhetliga handläggningstider. Mer enhetliga handläggningstider skulle uppnås med en jämn resurstillgång, rätt kompetens hos personalen och en övergripande styrning. Någon analys av hur handläggningstiderna skulle komma att påverkas av sammanslagningen ansågs inte nödvändig från regeringens sida. Den räknade med att sammanslagningen generellt sett skulle ha en ”effektivitets- och servicehöjande effekt”. I första hand handlade det således om att åstadkomma ökad tydlighet i lednings- och styrfrågor och därigenom uppnå enhetliga handläggningstider.⁹⁴

Inför Skatteverkets reform hänvisade regeringen till det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet. Regeringen påpekade att alla medborgare någon gång kommer i kontakt med skatteförvaltningen, t.ex. i beskattnings- eller folkbokförings-

ärenden, och att det därför ansågs vara särskilt angeläget att skatteförvaltningen skulle kunna tillhandahålla tjänster och ha ett förhållningssätt gentemot allmänheten som präglades av servicevilja, korrekt bemötande, kompetens, tillgänglighet samt enhetlighet i beslutsfattande och rättstillämpning. På vilket sätt enmyndigheten skulle bidra till att dessa mål uppfylldes beskrevs dock inte.

En annan omständighet som spelade roll för ombildningen av socialförsäkringsadministrationen var att Justitieombudsmannen (JO) hade riktat kritik mot försäkringskassornas tillämpning av förvaltningslagen. Bland annat menade JO att det fanns alltför stora skillnader mellan hur människor blev bemötta i olika delar av landet.⁹⁵

Enhetlighet och bemötande har betonats även vid andra enmyndighetsreformer. Inför den kommande sammanslagningen av arkivväsendet till Riksarkivet har regeringen uttryckt att en sammanslagning bör ge bättre förutsättningar för enhetliga rutiner och ett samlat bemötande från arkivmyndigheternas sida i förhållande till enskilda och till andra delar av det allmänna. Det finns också förväntningar på att en samlad myndighet kan upprätthålla en god dialog med enskilda aktörer på arkivområdet, som näringslivsarkiven och föreningsarkiven.⁹⁶

Underlätta för näringslivet

Inför Tullverkets reform hade regeringen något mer uttalade förväntningar på vad som skulle åstadkommas när det gäller service. Regeringen uttryckte att omorganisationen skulle understödja arbetet med att skapa smidiga tullrutiner som underlättar för svenskt näringsliv.⁹⁷ Det skulle bl.a. uppnås genom en utvecklad dialog med näringslivet. Tullverket skulle också utveckla en servicetrappa, där varje steg skulle bestå av tydliga förutsättningar och möjligheter. Servicetrappan skulle premiera de företag som lämnade riktiga uppgifter från början. Tullverket skulle också utarbeta förslag till förenklade tullförfaranden, där Internet var en viktig komponent, så att även de

företag som i tillsammanhang betraktas som små skulle kunna ha nytta av dessa.

Förbättrad service i allmänhet

Huvudfrågan för utredningen om kronofogdemyndigheternas framtid var att utreda om deras verksamhet borde inordnas i den nya skatteförvaltningen eller utgöra en eller flera fristående myndigheter.⁹⁸ En av utgångspunkterna var att förslagen skulle leda till att servicen till medborgarna och andra intressenter skulle upprätthållas och om möjligt förbättras. I den utredning som senare presenterades hävdades att en rikstäckande organisation i högre grad skulle kunna anpassa sig till ekonomiska och demografiska förändringar och tillgodose de krav som ställs från medborgare och företag.⁹⁹

Inför ombildningen av Lantmäteriet uttrycktes i den statliga utredning som först lade reformförslaget att organisationen skulle utformas så att myndigheten skulle kunna fullgöra sitt ansvar för att det finns tillgång till god lantmätariservice i hela landet.¹⁰⁰ Denna aspekt lyftes dock inte fram senare i de propositioner som behandlade bildandet av enmyndigheten.¹⁰¹

Utfall och slutsatser

Det finns få utvärderingar som har analyserat hur myndigheternas service har utvecklats med anledning av ombildningen till enmyndigheter. Den information som finns är myndigheternas egna rapporteringar av hur exempelvis handläggningstider och resultat från kundundersökningar har utvecklats. Vissa externa undersökningar av attityder till myndigheterna kan också ge en bild av hur servicen uppfattas av brukarna. Det går dock inte att dra några slutsatser utifrån denna information om uppnådda resultat beror på bildandet av enmyndigheter eller på något annat.

Brukarnas uppfattning om enmyndigheterna

De flesta större myndigheter med omfattande kontakter med medborgare eller företag genomför vanligen någon form av löpande undersökning bland sina målgrupper för att ta reda på

hur de uppfattas. På grund av olika metodproblem är det dock svårt att hitta jämförbara data över tid och mellan myndigheter.¹⁰²

Vissa uppgifter om brukarnas upplevda service finns dock att tillgå genom Svenskt Kvalitetsindex (SKI), som regelbundet genomför mätningar av kundnöjdhet i de statliga myndigheterna. Av den senaste mätningen, som genomfördes år 2009, framgår att Skatteverket är den myndighet som medborgarna är mest nöjda med av de myndigheter som mätts. Kund-nöjd-indexet för Skatteverket uppgår till 65,6 år 2009. Resultatet har ökat för varje år sedan år 2004, med undantag av år 2007, då det sjönk något. Denna utveckling får även stöd i Skatteverkets egna undersökningar av medborgare och företag. De visar till exempel att en ökande andel medborgare och företag upplever att det är lätt att deklarerat. När det gäller medborgarnas förtroende för Skatteverket och hur de upplevt att de blivit bemötta har resultatet emellertid inte förändrats nämnvärt mellan åren 2002, 2004 och 2006.

När det gäller Tullverket finns mätningar från SKI bara för de tre senaste åren. Tullverket kommer upp i nästan samma nivå som Skatteverket vad gäller kundnöjdhet, trots ett något sämre resultat år 2009. Noterbart är att mätningen kring Tullverket riktar sig till företag som bedriver import, export eller som är ombud. Ett av motiven bakom sammanslagningen till Tullverket var just att servicen gentemot företag skulle öka.

Försäkringskassan har liksom Tullverket bara ingått i SKI:s mätningar under de tre senaste åren. Försäkringskassan uppvisar ett försämrat resultat från en redan låg nivå mellan åren 2007 och 2009 och hamnar därmed näst sist bland de myndigheter som ingår i SKI:s undersökningar. Försäkringskassan gör även egna mätningar av kundnöjdhet. Dessa undersökningar visar att nöjd-kund-index minskade mellan år 2004 och 2008. En liten förbättring syntes dock år 2009. Statskontoret har tidigare konstaterat att de sjunkande resultaten sannolikt hänger samman med de omorganisationer som myndigheten genomfört i sam-

Mätningarna bygger på telefonintervjuer med ett statistiskt urval av personer som haft direktkontakt med – respektive egen erfarenhet av – verksamheten/myndigheten i fråga. Indexet för kundnöjdhet, det centrala måttet i Svenskt Kvalitetsindex, bygger på ett 40-tal frågor och kan anta värden mellan 0 och 100. Ju högre värde desto bättre anser de faktiska kunderna/brukarna att produkterna och leverantörerna uppfyller konsumenternas krav och förväntningar. Allmänt sett menar SKI att branscher och företag som får resultat på kundnöjdheten under 60 har stora svårigheter att motivera kunderna, medan betyg över 75 pekar på en stark relation mellan företag eller organisation och kund. Se www.kvalitetsindex.se

band med och efter sammanslagningen till en myndighet år 2005.¹⁰³ Förutom försämringarna i kundundersökningarna riktade även JO allvarlig kritik mot Försäkringskassan för att den i samband med omorganisationen hade åsidosatt de förvaltningsrättsliga kraven. Det var framför allt långa handläggningstider och svårigheter att få kontakt med myndigheten som låg bakom kritiken.

För Kronofogdemyndigheten finns resultat från SKI:s mätningar av privatpersoners nöjdhet under de senaste två åren. De visar på en väsentlig förbättring med 20 procent mellan år 2008 och 2009, dock från en låg nivå på 45,9 till 54,9. Ett mål med enmyndigheten var enligt förarbetena att öka servicen gentemot både medborgare och företag. Företagens nöjdhet enligt SKI finns endast för år 2009 och var då relativt högt (62,9).

Handläggningstiderna har utvecklats olika

Att uppnå mer enhetliga handläggningstider var ett av målen med enmyndighetsreformerna i Skatteverket och Försäkringskassan. Skatteverkets genomströmningstider har minskat inom flera områden, exempelvis omprövningar inom beskattningsverksamheten. Fortfarande finns det dock relativt stora regionala skillnader i genomströmningstider och kontrollnivåer, även om de har minskat de senaste åren.¹⁰⁴

Handläggningstiderna inom Försäkringskassan har totalt sett utvecklats positivt fram till år 2008. Andelen ärenden som handlagts inom målsatt antal dagar har successivt ökat för flera förmåner. Denna utveckling inleddes dock redan innan enmyndigheten bildades. Statskontoret har tidigare dragit slutsatsen att den mer enhetliga styrningen i enmyndigheten har bidragit till detta. Under år 2008 genomfördes dock en omfattande omorganisation av hela Försäkringskassans verksamhet, vilket resulterade i att handläggningstiderna försämrades kraftigt under år 2008, för att återhämtas något under år 2009.

Förändrade serviceorganisationer

Även om det uttalade syftet inte alltid har varit att förbättra servicen genom sammanslagningarna till enmyndigheter har flera av myndigheterna tagit tillfället i akt att förändra sin serviceorganisation, antingen i samband med själva bildandet av enmyndigheten eller ett par år senare. Det gäller bland annat Försäkringskassan, Skatteverket och i viss mån Arbetsförmedlingen.

Vissa myndigheter, som exempelvis Skatteverket och Försäkringskassan, har gjort omfattande förändringar av sina kundmötesorganisationer. Inom båda myndigheterna har det varit en uttalad ambition att styra över kundmötet till nya och mer effektiva kanaler. Syftet har varit att minska antalet personliga möten med handläggare till ökad kontakt via telefon och olika e-tjänster.

Ett annat grepp är den servicesamverkan som Skatteverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen inledde för ett par år sedan och som har resulterat i att Skatteverket och Försäkringskassan planerar för en utveckling där en stor del av det lokala kontorsnätet på ett par års sikt ska bestå av så kallade servicekontor. Flera myndigheter har också organiserat kundtjänster med rikstäckande ansvar på ett färre antal platser i landet, exempelvis Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Försäkringskassan.

Förutom en vilja att förbättra myndighetens service har motiven till dessa förändringar varit att minska kostnaderna för kundmötet. Exempelvis fanns det i Försäkringskassans styrkort för år 2008 ett mål om att antalet kundmöten skulle minska från 43 miljoner till 35 miljoner under perioden 2007 till 2012.¹⁰⁵ Att det finns problem med att tillgodose behoven av personlig service i hela landet samtidigt som kraven ökar på att hålla nere förvaltningskostnaderna framgår bland annat av den överenskommelse om servicesamverkan som Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsförmedlingen utarbetade år 2007. I den uttrycks problemet på följande sätt: ”Här ligger en av våra stora

utmaningar – att kunna erbjuda personlig service runt om i landet samtidigt som det blir alltmer svårt att utifrån ett ekonomiskt perspektiv motivera en sådan service.”¹⁰⁶

Positiv utveckling inom vissa myndigheter

Det finns tecken på att vissa av de myndigheter som hade mer uttalade krav på sig att förbättra sin service i samband med enmyndighetens bildande också har utvecklats positivt när det gäller medborgarnas och företagens uppfattning om dem. Det gäller framför allt Skatteverket, men i viss mån även Tullverket och Kronofogdemyndigheten. Däremot har medborgarnas uppfattning om Försäkringskassan försämrats i samband med omorganisationen år 2008. Förbättringen inom Skatteverket inleddes samma år som enmyndigheten bildades, vilket skulle kunna vara en indikation på att sammanslagningen har spelat en viss roll för kundnöjdheten. Vi vet dock inte hur utvecklingen skulle ha sett ut om enmyndighetsreformen inte hade genomförts, utan kan endast konstatera att utvecklingen varit positiv för vissa myndigheter.

Intern kostnadseffektivitet drivkraft bakom nya kundmötesorganisationer

Sammanslagningarna till enmyndigheter har inte haft som huvudsyfte att effektivisera kundmötet, men de har möjliggjort denna utveckling genom att myndighetsledningen har fått formella befogenheter att styra över hela organisationen.

Ett av de främsta skälen till att vissa enmyndigheter med omfattande kontakter med medborgare och företag har valt att omorganisera sina kundmötesorganisationer är att lokalorganisationerna, där det fysiska mötet mellan tjänstemän och medborgare tidigare skett, har ansetts vara väldigt kostsamma. Viljan att effektivisera kundmötet har drivit myndigheterna att hitta andra kanaler för kontakter med medborgare och företag via telefon och e-tjänster. Samtidigt är det också tidskrävande och kostsamt att utveckla nya tekniska system för telefoni och e-tjänster. Det har i vissa fall tagit lång tid att ta fram tekniska lösningar som möjliggör de önskade effektiviseringarna. Det är fortfarande

oklart om förändringarna i kundmötena har lett till de effektiviseringar som myndigheterna önskade och om de står i samklang med medborgarnas och företagens behov.

Noter

¹ SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilaga 8.

² Regeringsbeslut 2009-11-26, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten*.

³ SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*. Bilaga 8.

⁴ För en diskussion om begreppet enmyndighet se avsnittet om metod.

⁵ Hermes är ett gemensamt informationssystem för ekonomisk uppföljning för Regeringskansliet och myndigheterna.

⁶ Regeringsbeslut 2009-11-26, *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten*.

⁷ Förordning (2007:1073) med instruktion för Domstolsverket.

⁸ Se t.ex. Riksåklagarens rapport (2004), *Organisation för en effektiv och hög lagföring*, Kriminalvårdsstyrelsen (2004), *Kriminalvården – en myndighet* och SOU 2003:97, *En kronofogdemyndighet i tiden*.

⁹ Dir. 1991:44 och Prop. 2003/04:69.

¹⁰ Se t.ex. SOU 1991:112, *Försvarmaktens ledning*, Prop. 1991/92:102, Riksrevisionsverket 2002:20, *Välfärdssystemen behöver förenklas!*, SOU 2003:63, *21+1=1: en sammanhållen administration av socialförsäkringen*, Statskontoret 2004:16, *Det nya Arbetsmarknadsverket*, Prop. 2004/05:26 och Prop. 2004/05:176.

¹¹ Prop. 2006/07:89.

¹² SOU 2003:106, *Försäkringskassan – den nya myndigheten* och Prop. 2003/04:69.

¹³ SOU 1991:112, *Försvarmaktens ledning* och Prop. 1991/92:102.

¹⁴ Se t.ex. Prop. 2003/04:69, Statskontoret 2002:26, *Bättre styrning av socialförsäkringens administration – kartläggning, granskning och förslag*, Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 10 och Prop. 2006/07:89.

¹⁵ Se t.ex. SOU 1998:18, *En gräns – en myndighet?*, Prop. 2002/03:99, Prop. 2004/05:26, Prop. 2005/06:200 och Prop. 2006/07:99.

- ¹⁶ Kriminalvårdsstyrelsen (2004), *Kriminalvården – en myndighet*.
- ¹⁷ Se t.ex. Riksåklagaren (2004), *Organisation för en effektiv och hög lagföring*, Prop. 2003/04:69 och Prop. 2002/03:1 utgiftsområde 10.
- ¹⁸ Riksåklagaren (2004), *Organisation för en effektiv och hög lagföring* och Prop. 2004/05:26.
- ¹⁹ Se t.ex. förordning (1990:1018) med instruktion för Kriminalvårdsverket, förordning (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen, förordning (1995:1335) med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna, förordning (1998:739) med instruktion för Riksförsäkringsverket, förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.
- ²⁰ Se t.ex. Prop. 2002/03:99, SOU 2003:97, *En kronofogdemyndighet i tiden*, SOU 2003:111, *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*, Prop. 2003/04:69, Prop. 2004/05:26, Prop. 2004/05:176 och SOU 2005:39, *Skog till nytta för alla?*
- ²¹ Prop. 2004/05:176.
- ²² SOU 1998:18, *En gräns – en myndighet?*
- ²³ SOU 2009:80, *Kriminalvården – styrning och ledning*.
- ²⁴ ESV 2009:7, *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll*.
- ²⁵ Statskontoret 2007:4, *Den nya Försäkringskassan*.
- ²⁶ Se t.ex. Riksrevisionsverket 2003:20 *Försvarets omstrukturering. Granskning av planering och genomförande*, Statskontoret 2005:109, *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet* (PM).
- ²⁷ Se t.ex. SOU 2005:96, *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*, Försvarsdepartementet Skr. 2005/06:131, *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret*, Försvarsdepartementet rapport 2009A, *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarmakten*.
- ²⁸ Riksrevisionsverket 1995:56, *Omstrukturering – Tre fallstudier från grundorganisationsförändringar inom Försvarmakten*.
- ²⁹ ESV 2008:19, *Försvarmaktens interna styrning och kontroll*.

- ³⁰ Statskontoret 2005:109 (PM), *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet*.
- ³¹ Riksrevisionsverket 2003:20 *Försvarets omstrukturering. Granskning av planering och genomförande*.
- ³² Statskontoret 2005:109 (PM), *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet*.
- ³³ Ernst & Young 2009, *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen*.
- ³⁴ Statskontoret 2009:19, *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*.
- ³⁵ ESV 2009:7, *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll*.
- ³⁶ Ernst & Young 2008b och 2009, *Utvärdering av implementeringen av den nya Arbetsförmedlingen*, Statskontoret 2008:19, *Den nya Försäkringskassan*, ESV 2008:19, *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll*, SOU 2009:80, *Kriminalvården – styrning och ledning*, ESV 2009:7 *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll* samt Statskontorets konsultrapport.
- ³⁷ Statskontoret 2006:1, 2007:4 och 2008:19, *Den nya Försäkringskassan* samt Statskontoret 2009:19, *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*.
- ³⁸ SOU 2009:80, *Kriminalvården – styrning och ledning*.
- ³⁹ Ernst & Young 2008b och 2009, *Utvärdering av implementeringen av den nya Arbetsförmedlingen*.
- ⁴⁰ Se t.ex. Prop. 2002/03:99, Prop. 2003/04:69, Prop. 2004/05:26, Prop. 2005/06:200, Prop. 2007/08:134.
- ⁴¹ Prop. 2004/05:176.
- ⁴² Se t.ex. förordning (2007:780) med instruktion för Skatteverket; förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården; förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.
- ⁴³ Statskontoret 2008:19, *Den nya Försäkringskassan*.
- ⁴⁴ www.aklagarmyndigheten.se .

- ⁴⁵ Lokaliseringsutredningen 2005 rapport 1 och 2, *Omstrukturering av statlig verksamhet*.
- ⁴⁶ Statskontoret 2005:109 (PM), *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakternas beslut till verklighet*, sid. 17.
- ⁴⁷ Se t.ex. Prop.1998/99:1, Prop. 2002/03:99 och Prop. 2004/05:26.
- ⁴⁸ Prop. 2006/07:89, Prop. 2009/10:3.
- ⁴⁹ Prop. 2002/03:99.
- ⁵⁰ Prop. 2006/07:89.
- ⁵¹ Se t.ex. Prop.1998/99:1, Prop. 2002/03:99 och SOU 2003:97, *En Kronofogdemyndighet i tiden*.
- ⁵² Prop. 2002/03:99.
- ⁵³ Skatteverket 2005-06-01, *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev*.
- ⁵⁴ Prop. 2004/05:26.
- ⁵⁵ Riksåklagarens rapport (2004), *Organisation för en hög och effektiv lagföring*.
- ⁵⁶ Regeringsbeslut 2004-12-16, *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan*.
- ⁵⁷ Försäkringskassan, promemoria 2005-06-23.
- ⁵⁸ Åklagarförordning (2004:1265).
- ⁵⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Åklagarmyndigheten.
- ⁶⁰ Prop. 2006/07:89.
- ⁶¹ Ernst & Young, 2008a, 2008b och 2009, *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen*.
- ⁶² Prop. 2004/05:176.
- ⁶³ Kriminalvårdsstyrelsen 2004, *Kriminalvården – en myndighet*.
- ⁶⁴ SOU 2008:71, *Uppföljning av kriminalvårdens effektivitetsarbete* och SOU 2009:80, *Kriminalvården – ledning och styrning*.

⁶⁵ De viktigaste punkterna gällde effektivare personalutnyttjande, effektivare personalutbildning, besparingar inom administration och förbättrad styrning genom att bilda en myndighet. Huvuddelen av åtgärderna skulle vara genomförda till år 2005.

⁶⁶ Se t.ex. SOU 1998:18, *En gräns, en myndighet?*, Prop. 2002/03:99, Prop. 2003/04:69, Prop. 2004/05:26, Prop. 2005/06:200, Prop. 2006/07:99.

⁶⁷ Prop. 2002/03:99.

⁶⁸ Prop. 2003/04:69.

⁶⁹ Se t.ex. Prop. 2005/06:200, Prop. 2004/05:26.

⁷⁰ Prop. 2004/05:26.

⁷¹ SOU 1998:18, *En gräns, en myndighet?* och Prop. 1998/99:1.

⁷² ESV 2009:7, *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll*.

⁷³ Se t.ex. Arbetsförmedlingens årsredovisning 2008, Försäkringskassans årsredovisning 2005, 2006, 2007, 2008, Årsredovisning för Skatteverket och Kronofogdemyndigheten budgetåret 2006, Årsredovisning för Kronofogdemyndigheten budgetåret 2007, Årsredovisning för Skatteverket budgetåret 2008, Kronofogdens årsredovisning 2008, Tullverket – årsredovisning 2006, 2007 och 2008.

⁷⁴ Se t.ex. Statskontoret 2006:1, Statskontoret 2005/298-5 (PM) och Statskontoret 2008:19, *Den nya Försäkringskassan*.

⁷⁵ Statskontoret 2007:4, *Den nya Försäkringskassan*.

⁷⁶ Statskontoret 2008:9, *Den nya Försäkringskassan* och 2009:19, *Den nya Försäkringskassan – på rätt väg men långt kvar*.

⁷⁷ Ernst & Young 2009, *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen*.

⁷⁸ Statskontoret 2009:13, *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*.

⁷⁹ Statskontoret 2009:13, *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar*, sid. 12.

⁸⁰ Riksrevisionen genomför en uppföljning av enhetligheten i Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten som kommer att lämnas till riksdagen under våren 2010.

⁸¹ Statskontoret har gått igenom myndigheternas årsredovisningar. Andra uppföljningar kan finnas men presenteras i så fall inte i årsredovisningen.

⁸² Åklagarmyndigheten – årsredovisning 2006, 2007 och 2008.

⁸³ Försäkringskassans årsredovisning 2006.

⁸⁴ Se t.ex. Prop. 1999/2000:141, Prop. 2003/04:69, Prop. 2006/07:89.

⁸⁵ Statskontoret 2004:16, *Det nya Arbetsmarknadsverket*.

⁸⁶ Prop. 2006/07:89.

⁸⁷ ESV 2009:7, *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll*, sid. 37.

⁸⁸ Skogsstyrelsen – årsredovisning 2007 och 2008.

⁸⁹ Skogsstyrelsen – årsredovisning 2006.

⁹⁰ Se t.ex. Prop. 1998/99:79, Prop. 1999/2000:141, SOU 2003:106 *Försäkringskassan - den nya myndigheten*, Prop. 2004/05:176, Prop. 2005/06:5 samt Prop. 2005/06:200 Bilaga 1.

⁹¹ 7 kap. 2§ rättegångsbalken.

⁹² SOU 2009:80, *Kriminalvården – ledning och styrning*.

⁹³ Regeringskansliet, Justitiedepartementet 2000, *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.

⁹⁴ Prop. 2002/03:99 och Prop. 2003/04:69.

⁹⁵ Prop. 2003/04:69.

⁹⁶ Prop. 2009/10:3.

⁹⁷ Prop. 1999/2000:1.

⁹⁸ Dir. 2002:142.

⁹⁹ SOU 2003:97, *En kronofogdemyndighet i tiden*.

¹⁰⁰ SOU 2003:111, *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*.

¹⁰¹ Prop. 2005/06:5 och Prop. 2007/08:134.

¹⁰² Statskontoret 2009:1, *Uppfattningar om statsförvaltningen*.

¹⁰³ Statskontoret 2008:19, *Den nya Försäkringskassan* och 2009:19, *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar*.

¹⁰⁴ Årsredovisning för Skatteverket 2008, statistikbilagan.

¹⁰⁵ Försäkringskassans styrkort för år 2008, mål under förnyelseperspektivet.

¹⁰⁶ Överenskommelse om servicesamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket, 2007-09-28.

Rapporter, skrivelser m.m.

Dir. 1991:44, *Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation och myndighetsstrukturen inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.*

Dir. 2002:142, *Kronofogdemyndigheternas organisation och arbetsuppgifter, m.m.*

Ernst & Young 2008a *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen* Delrapport 1 (2008-05-20).

Ernst & Young 2008b *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen* Delrapport 2 (2008-12-19).

Ernst & Young 2009 *Utvärdering av implementeringen av nya Arbetsförmedlingen* Slutrapport (2009-10-30).

ESV 2008:19 *Försvarsmaktens interna styrning och kontroll.*

ESV 2009:7 *Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll Förändringsbehov och möjligheter till utveckling.*

Försäkringskassan, promemoria 2005-06-23.

Kriminalvårdsstyrelsen (2004) *Kriminalvården – en myndighet* (Dnr Ju2004/5909/KRIM).

Lokaliseringsutredningen rapport 1 *Omstrukturering av statlig verksamhet* (2005-01-25).

Lokaliseringsutredningen rapport 2 *Omstrukturering av statlig verksamhet* (2005-03-11).

Regeringsbeslut 2004-12-16 *Uppdrag om fortsatt förändringsarbete i Försäkringskassan* (Dnr S2004/9432/SF).

Regeringsbeslut 2009-11-26 *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen att effektivisera polisverksamheten* (JU/2009/9595/PO).

Regeringskansliet Försvarsdepartementet *En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret* (Skr. 2005/06:131).

Regeringskansliet Försvarsdepartementet rapport 2009A *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten.*

Regeringskansliet Justitiedepartementet (2000) *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.*

Riksrevisionsverket 1995:56 *Omstrukturering – Tre fallstudier från grundorganisationsförändringar inom Försvarsmakten.*

Riksrevisionsverket 2002:20 *Välfärdssystemen behöver förenklas!*

Riksrevisionsverket 2003:20 *Försvarets omstrukturering Granskning av planering och genomförande.*

Riksåklagarens rapport (2004) *Organisation för en effektiv och hög lagföring* (Dnr RÅ-A 2003/0380).

Skatteverket skrivelse *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev* (Dnr 130 434731-04/113).

SOU 1991:112 *Försvarsmaktens ledning.*

SOU 1998:18 *En gräns – en myndighet?*

SOU 2003:63 *21+1=1: en sammanhållen administration av socialförsäkringen.*

SOU 2003:97 *En kronofogdemyndighet i tiden.*

SOU 2003:106 *Försäkringskassan – den nya myndigheten.*

SOU 2003:111 *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta.*

SOU 2005:39 *Skog till nytta för alla?*

SOU 2005:96 *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret.*

SOU 2008:71 *Uppföljning av kriminalvårdens effektivitetsarbete.*

SOU 2009:80 *Kriminalvården – styrning och ledning.*

SOU 2008:118 *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

Statskontoret 2002:26 *Bättre styrning av socialförsäkringens administration – kartläggning, granskning och förslag.*

Statskontoret 2004:16 *Det nya Arbetsmarknadsverket.*

Statskontoret PM 2005:109 *Försvarets styrning – styrkedjan från statsmakernas beslut till verklighet.*

Statskontoret 2006:1 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 1.*

Statskontoret 2007:4 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 2.*

Statskontoret PM 2008-03-31 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 3 (Dnr 2005/298-5).*

Statskontoret 2008:19 *Den nya Försäkringskassan Delrapport 4.*

Statskontoret 2009:1 *Uppfattningar om statsförvaltningen.*

Statskontoret 2009:13 *Sagt men inte gjort – en granskning av Arbetsförmedlingens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar.*

Statskontoret 2009:19 *Den nya Försäkringskassan – i rätt riktning men långt kvar.*

Propositioner

Proposition 1991/92:102 *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/97 samt anslag för budgetåret 1992/93.*

Proposition 1998/99:1 *Budgetpropositionen för 1999.*

Proposition 1998/99:79 *Tullens överklaganderegler m.m.*

Proposition 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000.*

Proposition 1999/2000:141 *Lag om ändring i arbetsmiljölagen m.m.*

Proposition 2002/03:1 *Budgetproposition för 2003.*

Proposition 2002/03:99 *Det nya Skatteverket.*

Proposition 2003/04:69 *En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration.*

Proposition 2004/05:26 *En ny åklagarorganisation.*

Proposition 2004/05:176 *Kriminalvården – en myndighet.*

Proposition 2005/06:5 *Lantmäteriiverksamheten.*

Proposition 2005/06:200 *En kronofogdemyndighet i tiden.*

Proposition 2006/07:89 *Ytterligare reformer inom arbetsmarknadspolitiken m.m.*

Proposition 2006/07:99 *En fristående kronofogdemyndighet m.m.*

Proposition 2007/08:134 *Det nya statliga lantmäteriet.*

Proposition 2009/10:3 *Tid för kultur.*

Skrivelse 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*

Lagar och förordningar

Förordning (2007:780) *med instruktion för Skatteverket.*

Förordning (2007:1073) *med instruktion för Domstolsverket.*

Förordning (2007:1172) *med instruktion för Kriminalvården.*

Förordning (2009:946) *med instruktion för Lantmäteriet.*

Åklagarförordning (2004:1265).

Gamla förordningar

Förordning (1990:1018) *med instruktion för Kriminalvårdsverket.*

Förordning (1990:1293) *med instruktion för skatteförvaltningen.*

Förordning (1995:1335) *med instruktion för Skogsstyrelsen och skogsvårdsstyrelserna.*

Förordning (1998:739) *med instruktion för Riksförsäkringsverket.*

Förordning (2001:623) *med instruktion för Arbetsmarknadsverket.*

Övrigt

Försäkringskassans styrkort för år 2008.

Överenskommelse om servicesamverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket 2007-09-28.

Myndigheternas regleringsbrev för år 2009.

Myndigheternas årsredovisningar.

Statskontorets konsultrapport *Analys av kostnads- och effektivitetseffekter av ombildning till enmyndigheter* finns tillgänglig på www.statskontoret.se.