

Regleringsbrevsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Rapport

Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar

Översikt och utvecklingsmöjligheter

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2022-09-12

Dnr: 2022-00026

ESV-nr: 2022:46

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Kristin Lilieqvist

Förord

Ekonomistyrningsverket har fått i uppdrag av regeringen att initiera och samordna en arbetsgrupp med berörda myndigheter inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar. Arbetsgruppens uppgift var att överväga om, och i så fall hur, ökad transparens kan uppnås inom området, samt bedöma om det finns behov av och förutsättningar för ett utvecklat erfarenhetsutbyte och metodutveckling på området.

Vi vill tacka myndigheterna som deltagit i arbetsgruppen (Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket) för deras ovärderliga arbete och konstruktiva bidrag.

Rapporten har tagits fram av Kristin Lilieqvist, Patrick Freedman, Bo Henriksson, Elisabeth Perntz, Martin Sparr och Jenny Eriksson.

Härmed överlämnar Ekonomistyrningsverket rapporten ”Myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar - Översikt och utvecklingsmöjligheter” och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm

2022-09-12

Clas Olsson

Generaldirektör

Kristin Lilieqvist

Utredare

Innehåll

1	Sammanfattning	6
2	Inledning	8
2.1	Bakgrund	8
2.2	Avgränsningar	8
2.3	Genomförande	8
2.4	Hög involvering av andra myndigheter – men ESV är avsändare	9
2.5	Rapportens disposition	10
3	Utgångspunkter	11
3.1	Begreppet rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning	11
3.2	Variationer i beslutsfattande – brus och bias	21
3.3	Stort eller litet bedömningsutrymme	25
3.4	Kan rättsliga kvalitetsuppföljningar kombinera mätande och lärande/utveckling?	29
3.5	Kultur och den enskilda medarbetarens upplevelse	32
4	Metodstöd för rättslig kvalitetsuppföljning	33
	Läsanvisning - Hur metodstödet ska förstås	33
4.1	Grundläggande förutsättningar att tänka på vid val av metod	34
4.2	Syftet med den rättsliga kvalitetsuppföljningen	35
4.3	Lämpliga åtgärder för informationssäker granskning	36
4.4	Mottagare av kvalitetsuppföljningens resultat	37
4.5	Vad följs upp inom ramen för rättslig kvalitet?	37
4.6	Urval	39
4.7	Hur ofta?	44
4.8	Metod för granskning	45
4.9	Vem granskar och vem bedömer/analyserar?	48
4.10	Hur kommuniceras resultatet?	52
4.11	Åtgärd med anledning av uppföljningens resultat	53
5	Metodutvecklingsbehov	57
5.1	Myndigheternas beskrivning av sina behov	57
5.2	ESV:s förslag på lösningar och prioriterade framtida utvecklingsområden	60
6	Transparens	66
6.1	Hur gör myndigheterna i dagsläget?	66
6.2	Möjliga konsekvenser av ökad transparens	67
6.3	ESV:s bild av möjligheterna, förutsättningarna och behovet av ökad transparens ...	70
6.4	ESV:s förslag och ställningstaganden	71
7	Förslag om fortsatt erfarenhetsutbyte mellan myndigheter	73
7.1	Myndigheternas intresse av erfarenhetsutbyte	73
7.2	Seminarier	74
7.3	Tillgängliggörande av material	74
7.4	Nätverksträffar	74

Referenser	76
Bilaga 1. Myndigheter som fått enkät	78

1 Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft i uppdrag att initiera och samordna en arbetsgrupp med berörda myndigheter inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar. Arbetsgruppen skulle

- överväga om, och i så fall hur, ökad transparens kan uppnås inom området
- bedöma om det finns behov av och förutsättningar för ett utvecklat erfarenhetsutbyte
- bedöma om det finns behov av metodutveckling på området.

ESV har arbetat tillsammans med Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i detta uppdrag.

Som en del i uppdraget har ESV tillsammans med arbetsgruppen utrett vad som avses med rättslig kvalitet och med rättslig kvalitetsuppföljning. ESV anser att *rättslig kvalitet* bör innefatta huruvida beslut är materiellt korrekta vid beslutstillfället samt korrektheten i handläggningen av ärendet. Med *rättslig kvalitetsuppföljning* menar ESV en metod för att följa upp den rättsliga kvaliteten i (en utpekad del av) myndighetens verksamhet, som görs av, eller med stöd av juridisk expertis och som resulterar i en bedömning av den rättsliga kvaliteten.

Vi anser att det är möjligt och önskvärt att öka transparensen inom området. Däremot finns det inte några skäl att särskilt reglera krav på transparens ytterligare. ESV vill uppmuntra myndigheterna att dela med sig av redogörelser av sitt arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar och av exempel och mallar för olika delmoment i syfte att bidra till lärandet.

Det starka engagemang och konstruktiva samarbete som funnits i arbetsgruppen, tillsammans med de enkätsvar vi fått in, tyder på att det finns behov av och förutsättningar för ett utvecklat erfarenhetsutbyte. För att ytterligare uppnå ökat lärande mellan myndigheterna föreslår ESV ett nätverk och andra typer av erfarenhetsutbyten inom området. I ett första steg kommer ESV att sprida rapportens slutsatser och resultat i ett eller flera frukostseminarier. För att säkra kontinuiteten och hållbarheten över tid föreslår ESV att de myndigheter som är intresserade av återkommande erfarenhetsutbyten och nätverk bestämmer mellan sig hur det hela ska organiseras.

Vi anser vidare att det finns behov av metodutveckling på området. Ett första steg har tagits inom ramen för detta uppdrag genom det metodstöd som presenteras i rapporten och som utgör vårt huvudsakliga resultat.

Metodstödet ger en översikt av de vägval som en myndighet bör ta ställning till inför en rättslig kvalitetsuppföljning. Stödet går bland annat igenom frågor som rör uppföljningens syfte, fokusområde och målgrupp, hur man kan tänka kring olika aspekter av urval, behovet av oberoende hos den som granskar och tänkbara åtgärder utifrån resultatet av uppföljningen.

Vi ser också fler områden som behöver fortsätta utvecklas, däribland hur man bäst följer upp automatiserade eller AI-stödda beslut, hur AI kan nyttjas i myndigheternas kvalitetsuppföljning som komplement eller ersättning till manuella granskningar och ifall det finns behov av bredare användning av digitala systemstöd för att underlätta arbetet med kvalitetsuppföljningarna.

Den fortsatta metodutvecklingen behöver beakta forskningen om oönskad variabilitet i beslutsfattande som bland andra Daniel Kahneman har utvecklat. Såväl kognitiva snedvridningar åt ett visst givet håll (bias) som mer slumpartade skillnader i beslut och bedömningar i frågor där resultatet borde vara samma (brus) är viktigt att ha kunskap om när man arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning.

Vi ser även att målkonflikten mellan ett mätande och ett lärande syfte med kvalitetsuppföljningen är viktig att beakta i myndigheternas arbete. Andra frågor som ESV anser vara relevanta i sammanhanget är bedömningsutrymmets storlek, hur arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning relaterar till arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar samt hur man skapar bra förutsättningar för en lärande kultur bland medarbetarna när det gäller rättsliga kvalitetsuppföljningar.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Under 2021 undersökte ESV inom ramen för arbetet med egeninitierade effektivitetsanalyser hur myndigheter arbetar med rättsliga kvalitetsuppföljningar. Arbetet resulterade i en promemoria som publicerades på myndighetens webbplats.¹

I regleringsbrevet för 2022 fick ESV följande uppdrag:

Uppdrag inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar

Myndigheten ska initiera och samordna en arbetsgrupp med berörda myndigheter inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar. Arbetsgruppen ska överväga om, och i så fall hur, ökad transparens kan uppnås inom området, samt bedöma om det finns behov av och förutsättningar för ett utvecklat erfarenhetsutbyte samt metodutveckling på området. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 15 september 2022.

2.2 Avgränsningar

ESV har valt att avgränsa ”berörda myndigheter” till samma sex myndigheter som ingick i ESV:s studie 2021, nämligen Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Representanter från dessa myndigheter har ingått i en arbetsgrupp som gett ESV kontinuerligt stöd under uppdragets genomförande.

2.3 Genomförande

Nedan beskrivs hur uppdraget har genomförts.

2.3.1 Möten med, och synpunkter från, samarbetsmyndigheterna

Dialogen med myndigheterna har huvudsakligen förts vid ett antal digitala och en fysisk workshop. Under det första mötet presenterade ESV hur vi tolkat uppdraget och föreslog angreppssätt och prioriteringar för det fortsatta arbetet. Myndigheterna bidrog med synpunkter och sina förväntningar på projektet. På de efterföljande mötena behandlades följande teman:

- definitionen av rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning
- ”generisk process” för rättslig kvalitetsuppföljning²
- transparens
- enkätresultatet och behov av metodutveckling

¹ Ekonomistyrningsverket (2021), [Rättslig kvalitetsuppföljning](#). Dnr 2021-00088.

² Detta var vårt initiala begrepp för det som senare kom att bli metodstödet i kapitel 4.

- kvantitativ ansats och AI-stöd i kvalitetsuppföljningsarbetet.

Utöver det har vi haft ett möte för att muntligen stämma av våra slutsatser och rekommendationer, samt några enskilda avstämningar med myndigheter om hanteringen av deras synpunkter på ESV:s första utkast av metodstödet i kapitel 4.

Myndigheterna i arbetsgruppen har löpande lämnat synpunkter på projektets upplägg och innehåll, primärt i samband med de möten vi haft tillsammans. De har också tagit del av, och gett synpunkter på, utkastet på enkätfrågor, metodstödet i ett tidigt skede samt senare hela rapportutkastet.

2.3.2 Enkät

I syfte att få fler och bredare inspel på projektets frågeställningar än från myndigheterna som ingick i arbetsgruppen skickade vi under våren en enkät till 80 myndigheter³ som vi bedömde har någon typ av ärendehandläggning. Av länsstyrelserna och lärosätena valdes enbart ett fåtal ut. Med 67 myndigheter som svarade var svarsfrekvensen 84 procent. Enkäten innehöll bland annat frågor om ifall myndigheten följer upp den rättsliga kvaliteten i verksamheten, hur myndigheten kommunicerar resultatet av sina kvalitetsuppföljningar och om man är intresserad av att delta i erfarenhetsutbyten om rättsliga kvalitetsuppföljningar med andra myndigheter. Vi redovisar enkätfrågorna och svaren löpande i rapporten.

2.3.3 Dialog med andra myndigheter

I vår undersökning av begreppet rättslig kvalitet har vi varit i kontakt med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) samt Lunds och Stockholms universitet. Vi har också (efter förfrågan) presenterat vårt arbete för Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket samt en grupp controllers från fem myndigheter som valt rättslig kvalitetsuppföljning som tema för sitt projektarbete inom ramen för Statens controllerutbildning.

2.3.4 Dokumentstudier

För att få djupare insikter om begreppet rättslig kvalitetsuppföljning och vad som tidigare är skrivet om det har vi läst rapporter, utredningar, propositioner och viss litteratur.

2.4 Hög involvering av andra myndigheter – men ESV är avsändare

Som nämnts ovan har projektet haft en hög involvering av andra myndigheter men de slutliga formuleringarna och ställningstagandena i rapporten står ESV för.

³ För fullständig lista över myndigheterna som fick enkäten, se bilaga 1.

2.5 Rapportens disposition

I kapitel 3 fördjupar vi oss först i begreppen rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning och redogör kort för hur myndigheterna arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning. Därefter beskriver vi ett antal teoretiska utgångspunkter som vi haft med oss i arbetet och tycker är viktiga att resonera kring för att sätta arbetet i en kontext och visa på dilemman och kopplingar till närliggande arbete.

Kapitel 4 är ett metodstöd som tagits fram inom ramen för uppdraget. Stödet beskriver de vägval som man bör fundera igenom när man väljer hur man ska utforma sin process för rättslig kvalitetsuppföljning.

De sista tre kapitlen svarar mot uppdragets beställning att utreda förutsättningarna för ökad transparens, metodutveckling och erfarenhetsutbyte.

I kapitel 5 beskriver vi de behov av metodutveckling som myndigheterna beskriver samt ESV:s slutsatser och rekommendationer för fortsatt metodutveckling för myndigheternas arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar.

Kapitel 6 behandlar frågan om transparens och redogör för hur myndigheterna arbetar i dagsläget, vad konsekvenserna av ökad transparens skulle kunna bli och hur ESV ser på behovet av ökad transparens.

I kapitel 7 presenterar vi myndigheternas önskemål om fortsatt erfarenhetsutbyte om rättslig kvalitetsuppföljning och ger förslag på hur det skulle kunna utformas.

3 Utgångspunkter

I detta kapitel fördjupar vi resonemangen om rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning och redogör kort för hur och i vilken utsträckning myndigheterna arbetar med detta idag. Därefter beskriver vi ett antal teoretiska utgångspunkter som vi anser är viktiga för arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar och som har bäring på det metodstöd som presenteras i kapitel 4 och det resonemang vi för om metodutveckling i kapitel 5.

3.1 Begreppet rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning

I den tidigare studien från 2021 definierade ESV *rättslig kvalitetsuppföljning* som

- en metod för att bedöma den rättsliga kvaliteten i ett redan fattat beslut
- som görs av eller med stöd av myndighetens rättsavdelning och
- som resulterar i en bedömning av om den rättsliga kvaliteten i handläggningen och beslutet varit tillräckligt.⁴

Vi saknade dock en definition av vad som menas med rättslig kvalitet. I detta arbete ger vi en definition även av detta begrepp. Därmed omprövar vi vår tidigare definition av begreppet rättslig kvalitetsuppföljning för att ta ställning till om definitionen är den som är mest lämplig för att vidareutveckla arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning i förvaltningen.

3.1.1 Varför ska vi följa upp den rättsliga kvaliteten?

I den tidigare studien konstaterades att rättslig kvalitet eller rättslig kvalitetsuppföljning inte är något etablerat begrepp och att det inte finns någon vedertagen metod eller process för att bedöma den rättsliga kvaliteten.⁵

Som redovisades i den studien är regeringsformen en utgångspunkt för en diskussion om rättslig kvalitet. Formuleringarna i regeringsformen innebär att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen⁶. Myndigheterna ska i sin verksamhet vara sakliga och opartiska. Ett rättssäkert genomförande av riksdagens och regeringens beslut bidrar till en förutsägbar maktutövning. Myndigheterna är regeringens verktyg för att genomföra den beslutade politiken. Myndighetsbeslut ska baseras på gällande rätt, det vill säga på de lagar och förordningar som styr myndighetens verksamhet.⁷

⁴ Ekonomistyrningsverket (2021), *Rättslig kvalitetsuppföljning*. Dnr 2021-00088.

⁵ Ekonomistyrningsverket (2021), *Rättslig kvalitetsuppföljning*. Dnr 2021-00088.

⁶ Liknande formulering återfinns även i förvaltningslagen.

⁷ 1 kap 4, 8, 9 § regeringsformen.

Att följa upp att myndighetens tillämpning av lagarna ligger i linje med det som statsmakterna beslutat blir således en del i den demokratiska styrkedjan.

I förvaltningslagen (2017:900) framgår att ärenden

- ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts⁸
- ska utredas i den omfattning som dess beskaffenhet kräver⁹.

Förvaltningslagen anger även hur beslut ska fattas och vad de ska innehålla. Beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klagörande motivering, om det inte är uppenbart att det är onödigt. En sådan motivering ska innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som har varit avgörande för myndighetens ställningstagande.¹⁰

När myndigheterna följer upp den rättsliga kvaliteten ingår ofta en uppföljning av ifall utredningen och motiveringen är tillräcklig. Detta blir ett sätt att följa upp den enskildes rätt till insyn i sitt ärende och att förvaltningslagen tillämpas så som det är tänkt. En viktig aspekt i den enskildes möjlighet att ta till vara sina rättigheter är att processen, informationen och beslutet är tillgängligt och begripligt.¹¹

I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en myndighetsledning är ansvarig för verksamheten inför regeringen och ska bland annat se till att den bedrivs

- effektivt
- enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

Regleringen i myndighetsförordningen ställer således krav på att myndighetens ledning ska se till att verksamheten bedrivs enligt gällande rätt. Att följa upp den rättsliga kvaliteten kan vara ett stöd för detta.

Genom att följa upp den rättsliga kvaliteten kan myndighetens ledning försäkra sig om att myndigheten fullgör de grundläggande kraven i regeringsformen, förvaltningslagen och myndighetsförordningen.

⁸ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

⁹ 23 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁰ 32 § förvaltningslagen (2017:900).

¹¹ Det kan både handla om teknisk tillgänglighet (att det är möjligt att ta del av via t.ex. en uppläsningsfunktion om man har en synnedsättning) och kognitiv tillgänglighet (att det är enkelt och tydligt formulerat).

Verktyg för intern styrning och kontroll

Alla myndigheter ska upprätta en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.¹² De myndigheter som lyder under förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska identifiera väsentliga risker och vidta de åtgärder som krävs för att de med rimlig säkerhet ska kunna fullfölja sina uppgifter, uppnå verksamhetens mål och uppfylla kraven i 3 § myndighetsförordningen, och vidta nödvändiga åtgärder.¹³ ESV konstaterade redan i sitt PM från 2021 att risken att verksamheten inte håller tillräcklig rättslig kvalitet bör betraktas som en väsentlig risk för myndigheterna att följa. Att arbeta med rättsliga kvalitetsuppföljningar är därför ett bra verktyg för myndigheterna för att säkerställa att de lever upp till kraven i förordningen. Kvalitetsuppföljningen kan också ge underlag för att ta fram åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Kvalitetsuppföljningar kan således användas både för intygande och mätande och för utveckling av styrningen och av den interna miljön.¹⁴

Ett exempel på hur detta kopplas ihop finns på Pensionsmyndigheten. I deras riktlinje för kvalitetsarbete utgörs den tredje ansvarslinjen av internrevisionen.¹⁵ Internrevisionens arbete med att granska och lämna förslag till förbättringar av myndighetens process för intern styrning och kontroll kan därför betraktas som en del av myndighetens arbete med att skapa förutsättningar för kvalitet som helhet, däribland rättslig kvalitet.¹⁶

3.1.2 Hur ska vi tolka begreppen?

Även om begreppet rättslig kvalitet inte tycks ha någon vedertagen definition förekommer det i olika sammanhang och har getts lite olika definitioner.

Några exempel på hur begreppet används i förvaltningen

Nedan följer några olika exempel på beskrivningar av rättslig kvalitet som vi hittat i vår utredning:

Rättslig kvalitet innebär:

- materiellt riktigt beslut och korrekt handläggning¹⁷
- rättssäker handläggning av privatpersoner och företags ärenden¹⁸
- korrekta beslut i försäkringsärenden utifrån tillräckliga beslutsunderlag¹⁹

¹² 4.4 § myndighetsförordningen, 2 kap 2§2 högskoleförordningen.

¹³ 3-4 § förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁴ 2§ förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

¹⁵ Första ansvarslinjen utgörs av all verksamhet (som inte ingår under andra eller tredje ansvarslinjen). Andra ansvarslinjen utgörs av myndighetens kvalitetsfunktion.

¹⁶ Pensionsmyndigheten (2022), *Riktlinje för Pensionsmyndighetens kvalitetsarbete*, Dnr VER-2021-273

¹⁷ SOU 2013:42, Polisorganisationskommittén, [Tillsyn över polisen](#), s. 214.

¹⁸ Skatteverket (2019), *2018 Årsredovisning för Skatteverket*, s. 20, SKV 165, Utgåva 27.

¹⁹ ISF 2018:1, Inspektionen för socialförsäkringen, [Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning – en granskning av kvalitetsutvecklingsmodellerna på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten](#), s 22.

- materiellt riktiga beslut, att handläggningen ska vara korrekt och att verksamheten även i övrigt ska bedrivas i enlighet med gällande regelverk och god åklagareetik²⁰
- formellt och materiellt riktiga beslut, att rättstillämpningen är enhetlig och att ärendehandläggningen sker enligt gällande lagstiftning och utifrån den sökandes individuella förutsättningar.²¹

Domstolsverket och JK har bekräftat bilden av att det inte finns någon vedertagen definition av begreppet rättslig kvalitet eller av företeelsen rättslig kvalitetsuppföljning. Myndigheterna lyfte istället fram den lagfarne domarens kompetens som botten i utbildning och erfarenhet som en central aspekt i arbetet med att säkra en rättslig kvalitet.

Använder akademien begreppet?

ESV har tagit kontakt med de juridiska institutionerna vid Stockholms respektive Lunds universitet för att få akademins syn på begreppen rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning. De svar vi fått tyder på att begreppen inte är en del av den juridiska diskursen och att de inte heller har definierat begreppet. De pekar dock på att själva företeelsen rättslig kvalitet är central för den rättsvetenskapliga diskussionen. När de diskuterar praxis från myndigheterna och metoderna för att komma fram till beslut är det just ett kvalitetstänkande som utgör en måttstock, och transparensaspekter är återkommande i de juridiska diskussionerna.

Hur har vi i detta arbete diskuterat begreppen?

Vid en av workshoparna med arbetsgruppen diskuterades begreppet rättslig kvalitet. Olika förslag togs först fram i par och diskuterades och justerades sedan i större grupperingar till dess att ett slutligt förslag diskuterades av samtliga deltagare. Förslag som lyftes fram under diskussionerna var:

- ett enhetligt och materiellt riktigt beslut
- saklig och opartisk bedömning och beslut samt god service och tillgänglig för kontakter
- att fatta beslut i enlighet med tillämplig lagstiftning (formellt och materiellt riktigt beslut)
- rätt i sak på rätt sätt i rätt tid
- korrekt och enhetlig rättstillämpning
- formellt och materiellt korrekta och enhetliga beslut utifrån gällande rätt som gör att den enskilde kan förstå grunderna för beslutet

²⁰ Åklagarmyndigheten (2011), *Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen*, s 14. (De skriver vidare att det innebär att rättstillämpningen också ska vara enhetlig och att den rättsliga tillsynen syftar till att säkerställa att kraven på lagenlighet, följdriktighet och enhetlighet upprätthålls i åklagarverksamheten).

²¹ Migrationsverket (2022), *Årsredovisning 2021*, s. 95, dnr 1.3.2-2022-2199.

- att uppfylla gällande rättskällor.

Utifrån de uppräknade förslagen så samlades flest deltagare på seminariet kring formuleringen att med rättslig kvalitet menas

- korrekt och enhetlig rättstillämpning.

Det rådde dock inte fullständig enighet om huruvida ordet enhetlighet borde ingå eller ej, med hänvisning till att det redan kan sägas ingå i ”korrekt” och att lagstiftaren i vissa fall medvetet har valt att lämna ett utrymme för individuella bedömningar.

Hur kan begreppet rättslig kvalitet definieras?

För att definiera rättslig kvalitet menar vi att man behöver beakta två olika perspektiv. Det ena perspektivet är hur det materiella ställningstagandet i saken stämmer överens med rättsreglerna som beslutet bottnar i. Det andra perspektivet är de processuella aspekterna av handläggningen, det vill säga om myndigheten i hanteringen av ärendet har följt de rättsliga krav som finns på hur ett ärende ska handläggas och hur ett beslut ska meddelas.

Med *god rättslig kvalitet* menar vi sådana beslut som

- är materiellt korrekta vid beslutsstillfället
- har handlagts på ett korrekt sätt.

Denna definition skiljer sig något från den definition som lyftes fram under det seminarium som vi hänvisar till ovan där även enhetlighet lyftes fram.

Enhetlighet är en viktig princip för rättssäkerheten och för faktisk och upplevd rättvisa. Ett skäl till att ESV valt att utelämna enhetlighet ur själva definitionen av rättslig kvalitet är att vi anser att enhetlighet är värt att adressera och analysera specifikt, till exempel genom könsuppdelad statistik eller en brusinventering. (Se mer om brus och bias i kapitel 3.2.) Ett annat skäl är att det går att uttala sig om huruvida ett enskilt beslut har god rättslig kvalitet eller inte, men det går inte att analysera ett enskilt besluts enhetlighet. En analys av enhetlighet kräver att man har flera liknande fall att analysera och jämföra. I samband med uppföljningen av rättslig kvalitet kan även en uppföljning av enhetligheten vara relevant, se till exempel avsnitt 4.5.2 i metodstödet.

En smal definition av rättslig kvalitetsuppföljning

Vid en definition av rättslig kvalitetsuppföljning går det att göra en bredare tolkning av vad begreppet ska innefatta eller en snävare definition. Vi har kommit fram till att den rättsliga kvalitetsuppföljningen behöver betraktas tillsammans med annan kvalitetsuppföljning som genomförs i en myndighet. Detta talar för att om begreppet rättslig kvalitetsuppföljning ska få en egentlig innebörd skild från annan kvalitetsuppföljning bör det hållas snävt. Rättslig kvalitet kan med en väldigt avskalad definition beskrivas som ”korrekt rättstillämpning”, och kan innefatta både sakområdesspecifik lagstiftning och generella regelverk såsom förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Rättslig kvalitetsuppföljning kan antingen ta sikte enbart på själva beslutet eller också inkludera hela processen/handläggningen som omgärdar beslutet.

Vi har därför kommit fram till att vi ska justera definitionen som vi tog fram i vårt tidigare arbete. Med *rättslig kvalitetsuppföljning* menar vi således

- en metod för att följa upp den rättsliga kvaliteten i (en utpekad del av) myndighetens verksamhet²²
- som görs av, eller med stöd av, juridisk expertis²³
- som resulterar i en bedömning av den rättsliga kvaliteten.²⁴

3.1.3 Rättslig kvalitetsuppföljning i praktiken

I avsnitt 3.1.1 utvecklas varför rättslig kvalitet ska följas upp och i avsnitt 3.1.2 beskrivs de teoretiska definitionerna av rättslig kvalitet och rättslig kvalitetsuppföljning. I detta avsnitt ger vi en bild av hur arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning ser ut i praktiken på myndigheterna.

De flesta följer upp den rättsliga kvaliteten, men saknar en modell för kvalitetsuppföljning

När vi frågar myndigheterna i enkäten om de följer upp den rättsliga kvaliteten i myndighetens verksamhet svarar flertalet att de gör det. En dryg tredjedel svarar nej och två myndigheter svarar att de inte gör det i nuläget men har gjort det tidigare.

²² Tidigare formuleringen var "En metod för att bedöma den rättsliga kvaliteten i ett redan fattat beslut". Vi har breddat det något eftersom vår dialog med myndigheterna visat att rättsliga kvalitetsuppföljningar görs även för sådant som inte är beslut. Vi har även bytt "bedöma" mot "följa upp" för att skilja det från den tredje strecksatsen.

²³ Tidigare formuleringen är vidgad så att den inkluderar även andra organisationsformer än specifika rättsavdelningar.

²⁴ Tidigare formuleringen var "som resulterar i en bedömning av om den rättsliga kvaliteten i handläggningen och beslutet varit tillräcklig".

Enkätfråga 1: Följer myndigheten upp den rättsliga kvaliteten i myndighetens verksamhet?

	Antal	Andel
Ja (ange inom vilken verksamhet, exempelvis ärendehandläggning)	41	61 %
Nej	24	36 %
Nej, men myndigheten har tidigare följt upp den rättsliga kvaliteten (ange hur)	2	3%
Summa	67	100%

I fritextsvaren till ja-rutan, där man kunde beskriva vilket verksamhetsområde som myndigheten följer upp den rättsliga kvaliteten för, är det överlägset vanligaste svaret ärendehandläggning. Även tillsynsverksamhet nämns flera gånger. Några myndigheter passade också på att beskriva lite mer i detalj hur de jobbar. Nedan följer några sådana exempel²⁵ i vilka även ytterligare områden som omfattas av uppföljningen har angivits:

- Kvalitetsmätningar görs i form av kundenkäter och olika interna kvalitetsmätningar. Varje år görs bland annat en intern rapportkvalitetsmätning där ett antal rapporter (stickprov) granskas utifrån vissa kriterier. Vartannat år görs denna kvalitetskontroll i ett större format där alla handläggare ingår och har med 3-4 rapporter i mätningen. "Säkring" är en annan form av internt kvalitetsarbete, där alla våra första förelägganden och beslut granskas av en erfaren kollega. Strukturerad återkoppling ges vid avvikelser. Syfte med uppföljningen är att avdelningens riktlinjer följs och vid behov anpassas. För vissa typer av ärenden är det ett krav att sådan kvalitetsuppföljning sker.
- Hittills har regelefterlevnadsfunktionens (compliance) fokus i huvudsak, men inte enbart, varit mot stödmedelsverksamhet och handläggning/utbetalning i ärenden. Det har också gjorts granskningar som inriktat sig främst mot förvaltningslagen, myndighetsförordningen och förordningen om intern styrning och kontroll.
- Myndighetens rättstillämpning granskas genom tillsyn som sker både på ett generellt plan (tematisk tillsyn) och på individnivå (enskild tillsyn). Den tematiska tillsynen omfattar ett flertal ämnesområden som för varje år fastställs i en tillsynsplan. Den enskilda tillsynen är händelsestyrd av vad som påtalas utifrån eller internt inom myndigheten samt av vad som uppmärksammas i den tematiska tillsynen.
- Uppföljning av den rättsliga kvaliteten sker löpande vid granskning av framförlt beslut, i samband med framtagande av beslutsmallar, instruktioner

²⁵ Exempelen är i vissa fall avidentifierade och något förkortade.

och handböcker m.m., och vid generella eller specifikt inriktade utbildningsinsatser, möten och frågestunder.

De två myndigheter som fyllt i ”Nej, men myndigheten har tidigare följt upp den rättsliga kvaliteten” utvecklar sina svar så här:

- Myndigheten har ingen särskild process för uppföljning av den rättsliga kvaliteten i efterhand. Den rättsliga kvalitetssäkringen i myndighetens arbete sker under handläggningen av ärenden. Vid ett tillfälle för några år sedan gjordes en uppföljning av den rättsliga hanteringen i vissa utvalda ärenden på grund av att viktiga beslut upphävts efter domstolsprövning. Därför arbetar vi numera efter en metod där många ärenden måste beredas med rättsavdelningen innan beslut.

- Fram till 2018 gjorde myndigheten årliga uppföljningar genom stickkontroller av ärenden i ärendehanteringssystemet. Ärendena kontrollerades utifrån en särskild checklista. Detta system används inte längre, utan vi har övergått till att arbeta mer integrerat och förebyggande med rättslig kvalitet.

De myndigheter som svarade att de följer upp den rättsliga kvaliteten har fått frågan ifall de har en beslutad modell eller metod för detta.

Enkätfråga 2: Har ni en beslutad modell/metod för rättslig kvalitetsuppföljning?

	Antal	Andel
Ja	19	46 %
Nej	22	54 %
Summa	41	100 %

Eftersom frågan bara är besvarad av de som svarat ja på den första frågan är andelen myndigheter som har en modell/metod för rättslig kvalitetsuppföljning 24 procent av det totala antalet respondenter.

Bland de myndigheter som svarat nej finns en del som har modeller för delar av verksamheten.

Vissa myndigheter har tredelade kvalitetsuppföljningsmodeller

Från tidigare studier²⁶ och våra dialoger med myndigheterna i projektet vet vi att flera myndigheter har en kvalitetsuppföljningsmodell som bygger på tre typer av uppföljningar som kompletterar varandra:

²⁶ Detta framkommer bl.a. ISF 2018:1, ESV (2021) samt i samtal med projektets myndigheter.

1. **Uppföljning på lokal nivå** av redan handlagda ärenden där en chef eller specialist går igenom ett urval ärenden (ofta per handläggare), i vissa fall tillsammans med berörd handläggare. Omfattar i regel samtliga ärendetyper.
2. **Fördjupad uppföljning av ett utvalt område**, där granskningen görs på central nivå av en rätts- eller kvalitetsfunktion. Det kan till exempel bestå av aktgranskningar av en aktuell rättslig fråga eller av statistiska körningar av data på området.
3. **Löpande uppföljning av utvalda kvalitetsindikatorer**, till exempel andel ärenden där det begärs omprövning eller ändrade ärenden i domstol. Det händer att business-intelligence-system används som stöd för denna sorts uppföljning.

Översatt till metodstödet som vi presenterar i kapitel 4 innebär det att man gått igenom vägvalen tre gånger och valt ut tre olika ”paket” som man tillämpar parallellt, med lite olika syften, målgrupp och urval.

3.1.4 Kopplingen till arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar

En del i den rättsliga kvaliteten är att rätt ersättning går till rätt person. För att uppnå en samlad styrning och uppföljning av arbetet mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen har regeringen gett ESV i uppgift att stödja och följa upp de utbetalande myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta utbetalningar.²⁷

Riksdagen har beslutat det övergripande målet för korrekta utbetalningar att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas.²⁸ Syftet med beslutet är att ge en helhetsbild av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar och fusk inom de olika välfärdssystemen. Dessutom ska målet på sikt bidra till en samlad styrning och uppföljning. För 2021 fick flera av de berörda myndigheterna permanenta resurstillskott för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Flera av välfärdsmyndigheterna fick också i sina regleringsbrev för 2021 nya mål och återrapporteringskrav som rör arbetet med att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.²⁹

I förordningen (2021:663) om korrekta utbetalningar från välfärdssystemen är begreppet felaktiga utbetalningar definierat som ”sådana utbetalningar från välfärdssystemen som sker trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda”. Den definitionen skiljer sig från den tidigare etablerade definition som ofta används i återrapporteringar: ”En utbetalning är felaktig om det slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler

²⁷ Förordningen (2021:663) om arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen.

²⁸ Prop. 2020/21:1 utgiftsområde. 2, bet. 2020/21:FiU2, rskr. 2020/21:150.

²⁹ Ekonomistyrningsverket, Regleringsbrev – Statsliggaren, <https://www.esv.se/statsliggaren/?PeriodId=2021>. Hämtad 13 juni 2022.

och avtal.”³⁰ ESV har konstaterat att det, för ersättningar där besluten kräver en hög grad av bedömningar, blir mindre uppenbart vad som blivit för mycket respektive för lite utbetalt.

I rapporten *Underlag inför 2022 års omfattningsstudier* framhåller ESV vikten av att närmare utreda hur begreppet felaktiga utbetalningar förhåller sig till begreppen rättslig kvalitet, rättssäkerhet och felaktiga beslut.³¹ Det är önskvärt för att i högre grad jämka samman de arbetssätt och strategier som används dels för att förbättra den rättsliga kvalitetsuppföljningen, dels för att uppnå det riksdagsbundna målet att utbetalningarna från välfärdssystemen ska vara korrekta, andelen felaktiga utbetalningar ska minska och fel ska motverkas. Ett exempel på en myndighet som uttalat en sådan koppling är Försäkringskassan. I deras årsredovisning för 2021 framgår att myndigheten betraktar arbetet med att förhindra felaktiga utbetalningar som en del av den rättsliga kvaliteten³², ett arbete som myndigheten anser behöver stärkas ytterligare.³³

Oavsett om begreppet felaktiga utbetalningar inkluderar det som inte betalas ut trots att rätten till ersättning finns, eller om det endast avser det som betalats ut för mycket, bör målsättningen med det rättsliga kvalitetsarbetet vara både att rätt beslut fattas och att rätt ersättning utgår som en följd av beslutet. Frågan om rättslig kvalitet är dock både mindre och större än frågan om korrekta utbetalningar. Mindre för att god rättslig kvalitet bara är en delmängd i vad som krävs för att utbetalningarna ska bli korrekta. Och större eftersom rättslig kvalitet följs upp även för områden som inte har en direkt koppling till utbetalningar från välfärdssystemen.

³⁰ SoU 2019:59, Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, [Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen](#).

³¹ ESV 2021:37, [Underlag inför 2022 års omfattningsstudier](#).

³² Rättslig kvalitet definierar Försäkringskassan som korrekt och enhetlig rättstillämpning.

³³ Försäkringskassan (2022), [2021 Försäkringskassans årsredovisning](#), s. 124-127.

3.2 Variationer i beslutsfattande – brus och bias

Det är svårt att säkerställa kvalitet och likvärdighet för beslut som fattas utifrån en samlad bedömning av många olika faktorer. Det finns två grundläggande utmaningar som är viktiga att förstå. Den första är hur man minimerar risken att fördomar och kognitiva snedvridningar påverkar beslutsfattandet, så kallad *bias*. Den andra utmaningen är än mer komplicerad eftersom forskning tydligt visar att personer som borde komma fram till samma beslut i ett givet ärende inte gör det i den grad som är önskvärd. Nobelpristagaren Daniel Kahneman benämner detta som *brus* (eng. noise) i en bok med samma titel och som är utgångspunkt för detta avsnitt.³⁴

Bias är när vi ständigt gör misstag i samma riktning, som att konsekvent övervärdera en viss grups kompetens vid rekrytering, att alltid göra glädjekalkyler inför en investering eller att genomgående underskatta tidsåtgången i projekt. Viss typ av bias kan, i alla fall i teorin, vara relativt enkel att upptäcka eftersom den bildar ett tydligt mönster i data, exempelvis om ärenden rörande personer av ett visst kön regelmässigt har ett lägre eller högre utfall. Det finns en växande medvetenhet om sådana risker och krav på likabehandling och icke-diskriminering är också tydligt reglerad i lag. Men även om bias elimineras kan ett beslut bli helt olika beroende på vem som fattar det (och när), och detta så kallade brus tycks vara betydligt svårare att upptäcka.

Brus är en mer slumpmässig spridning och kan beskrivas som den oönskade variabiliteten i bedömningar som borde vara identiska. Ofrånkomlig osäkerhet, det som helt enkelt inte går att veta, eller ofullständiga beslutsunderlag har däremot ingenting med bias eller brus att göra. Brus tycks förekomma i alla sammanhang där det tas beslut som i någon mån förväntas vara objektiva. Det finns många exempel från olika yrkesområden där professionella gör helt olika bedömningar på samma underlag. Exempel på detta är att samma brott ger olika straff, att samma patient får olika diagnoser vid samma åkomma eller att fingeravtrycket från en brottsplats kopplas till fel person.

Både brus och bias leder till felaktiga, oprecisa eller inkonsekventa bedömningar. Den totala avvikelsen från det korrekta värdet eller från den genomsnittliga bedömningen är summan av bias och brus (i kvadrat) enligt formeln:

$$\text{Total avvikelse} = \text{bias}^2 + \text{brus}^2$$

Skälet till att man kvadrerar bias och brus är att över- och underskattningar inte tar ut varandra utan ackumuleras.

³⁴ Kahneman, Daniel, Sunstein Cass R., Sibony Oliver (2021), *Brus: det osynliga felet som stör våra bedömningar - och vad du kan göra åt det*, översättning: Pär Svensson.

Den totala mängden brus (systembruset) är den oönskade variabiliteten i flera personers bedömningar av samma fall och kan beskrivas i ett antal delkomponenter och summeras enligt formeln:

$$\text{Systembrus}^2 = \text{nivåbrus}^2 + \text{mönsterbrus}^2$$

Nivåbruset handlar om interpersonell variabilitet och är det brus som uppstår genom att olika bedömare har en genomsnittlig nivåskillnad i sina bedömningar. Det kan till exempel handla om två olika domare som i genomsnitt dömer olika långa straff, läkare som i genomsnitt är mer eller mindre benägna att genomföra en operation för en viss åkomma eller olika handläggare som har en genomsnittlig skillnad i sina beviljandegrader av en viss förmån. Förenklat kan nivåbruset beskrivas som skillnader i olika bedömares "stränghet", och det kan bero på exempelvis bakgrund, livserfarenheter, politiska åsikter eller föreställningar.

Nivåbruset kan kvantifieras genom att räkna ut standardavvikelsen för de olika bedömarnas medelvärden. Kahneman illustrerar detta med en studie i vilken 208 domare fått bedöma 16 hypotetiska fall där den åtalade är skyldig och domarna ska bestämma lämplig påföljd (straff mätt i år). Medan systembruset är den genomsnittliga skillnaden i strafflängd som olika domare dömt för exakt samma mål, så är nivåbruset skillnaden mellan olika domares genomsnittliga strafflängd för samtliga mål.

Den del av det totala bruset (systembruset) som inte beror på nivåbruset är det så kallade mönsterbruset. Mönsterbruset är en intrapersonell variabilitet och kan beskrivas som den enskilde bedömarens avvikelse från sitt eget genomsnitt. Det kan handla om en handläggare som blir strängare än sitt vanliga genomsnitt ifall den berörda exempelvis påminner om någon som hen har aversioner mot. Mönsterbrus är alltså "permanenta" snedvridningar hos personen. Det är ett mönster som lär upprepa sig i liknande fall. En del av mönsterbruset består av så kallat situationsbrus (eng. occasion noise). Det är tillfälliga och ofta slumpmässiga faktorer som påverkar våra beslut och gör att vi kommer till olika slutsatser om exakt samma fall vid olika tillfällen. Det kan till exempel vara en läkare som ger olika diagnoser utifrån samma underlag, en brottsplatstekniker som bedömer samma fingeravtryck olika eller en programvarukonsult som bedömer tidsåtgången för en och samma arbetsuppgift väldigt olika vid två tillfällen. Situationsbruset kan bero på skillnad i humör, hungerkänsla, någon händelse i bedömarens privatliv eller vilka andra fall hen har aktuellt i minnet. Det senare kan till exempel handla om vilka beslut bedömarens fattade i de närmast föregående ärendena. Studier visar att vi verkar ha en inneboende strävan efter balans, och att handläggare är mer benägna att bifalla en begäran ifall de nyligen avslagit flera ärenden i följd.

Även om en person uppvisar ”brusighet” så tyder forskningen på att skillnaden mellan individer (nivåbruset) är betydligt större än det intrapersonella bruset (mönster- och situationsbruset).

I Kahnemans bok redogörs för att prediktiva bedömningar (vars träffsäkerhet kan kontrolleras i efterhand genom att jämföras med det faktiska utfallet) får en bättre precision ifall vi bygger en modell, antingen baserad på utfallsdata eller på en viss beslutsfattarens tidigare bedömningar.³⁵ En linjär regressionsanalys-modell konstruerad utifrån en beslutsfattarens tidigare agerande ger högre träffsäkerhet än personens egna, enskilda bedömningar. Även om en människa kan göra mer finkalibrerade bedömningar som tar hänsyn till fler omständigheter och till exempel ge faktorer olika vikt i skilda kontexter menar Kahneman m.fl. att ”förfining till stor del är spilld möda” och att mer komplexitet och detaljrikedom oftast inte leder till mer exakta prediktioner. Bruset är ett större problem än vad grova förenklingar är. Träffsäkerheten blir högre och bruset blir lägre med en modell. Detta ser ESV som ett argument för att det finns goda skäl att fortsätta utveckla arbetet med AI och algoritmer som stöd för beslutsfattande i myndigheter.

3.2.1 Hur man minskar brus

Ett sätt att få grepp om brusets omfattning är att analysera variabiliteten i besluten, vilket kan benämnas brusinventering. En vanlig metod är att låta en grupp bedömare göra individuella bedömningar av samma fall och sedan jämföra skillnaderna bedömarna emellan. För att mäta intrapersonell variabilitet (mönsterbrus inklusive situationsbrus) kan man låta samma person bedöma samma fall vid två olika tillfällen. Om det finns mycket data på tidigare fattade beslut kan man också använda ekonometriska metoder för att exempelvis mäta huruvida det finns statistiskt signifikanta samband med faktorer som borde vara ovidkommande. Då får man ett baslinjemått på problemet och kan vid behov utveckla verksamheten utifrån det.

Kahneman och hans medförfattare lyfter fram sex principer för att minska systemvariation.

1. **Ersätt individuella bedömningar med regler eller algoritmer, när det är möjligt.**
2. **Tänk statistiskt och se ärendet med ett utifrånperspektiv.** Man bör jämföra det aktuella fallet med bedömningar i tidigare fall som referens.
3. **Strukturera bedömningarna i flera självständiga uppgifter.** Ett sätt att göra detta är genom att ge poäng från en checklista (till exempel Apgar-poäng).

³⁵ Faktum är att de visar att en helt slumpmässig modell bygger byggd på nonsens-data i de flesta fall ger bättre träffsäkerhet än enskilda individers bedömningar.

4. **Motverka tidiga intuitioner.** Blindstudier eller sekvensering av informationen och att bara dela information med yrkesutövare när de behöver den är två effektiva tekniker.
5. **Skaffa oberoende bedömningar från flera bedömare och överväg sedan att lägga samman dessa.** Ett exempel på detta är en panel med intervjuare som rangordnar kandidater var och en på egen hand innan de jämför sina bedömningar med varandra.
6. **Försök att i första hand tillämpa relativa bedömningar och relativa skalor.** De har mindre brus eftersom människor tenderar att vara bättre på att göra parvisa jämförelser.

I metodstödet som presenteras i kapitel 4 har vi försökt bygga in de insikter om brus och bias som Kahneman behandlar. Detta gäller särskilt för avsnitten 0 (Metoder för att minska oönskad variabilitet i granskningen) och 4.11.1 (Åtgärder för förbättrad kvalitet framöver).

3.3 Stort eller litet bedömningsutrymme

En fråga som på många sätt spelar roll för arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar är storleken på bedömningsutrymmet som finns för en ärendetyp. Om utrymmet är stort kan olika handläggare komma fram till olika slutsatser i samma ärende, där båda ligger inom ramen för gällande lagstiftning. I arbetet med att ta fram metodstödet i kapitel 4 har frågan väckts om myndigheter bör ha mallar för hur ärenden ska bedömas i sak och göra tillämpningen mer enhetlig genom att styra bedömningen inom ramen för det utrymme som lagstiftaren gett. Därför vill vi här beröra några aspekter kopplat till bedömningsutrymme i lagstiftningen.

3.3.1 Så kan bedömningsutrymme beskrivas

Ett bedömningsutrymme skulle kunna beskrivas som möjligheten för handläggaren att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet.

På ena sidan skalan, med litet bedömningsutrymme, finns ärendetyper där lagstiftningen är tydlig och har väl definierade rekvisit, och där själva utfallet ofta är binärt. Som exempel kan nämnas barnbidraget, även om det också i sådana ärenden kan finnas villkor som i vissa fall kräver en bedömning.

På andra sidan skalan, med stort bedömningsutrymme, finns ärendetyper där lagstiftningen är vag med breda, svårbedömda, subjektiva, motstridiga eller otydliga rekvisit, och där utfallet inte bara är ett bifall eller avslag, utan också kan handla om exempelvis storleken på en ersättning. Som exempel kan nämnas hur nedsatt arbetsförmåga ska bedömas och vilken typ av ersättning eller insats den bör berättiga till.

I rapporten ”Att använda lagens bedömningsutrymme” beskriver Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tre huvudsakliga typer av bedömningsutrymme:

- Ospecifika begrepp som behöver definieras ytterligare för att nå en enhetlig tillämpning.
- Vagt definierade beloppsgränser (t.ex. ”betydande”, ”normalt”, ”merkostnader”).
- Hur tydligt det är att omständigheterna i det specifika fallet eller situationen ska vägas in. Den typ av bedömningsutrymme kommer ofta till uttryck genom begrepp som ”skäligt” eller ”oskäligt”.³⁶

En av myndigheterna i arbetsgruppen poängterar att den brukar skilja på bedömningsutrymme och tolkningsutrymme. Med tolkningsutrymme avser de den vaghet som uppstår på grund av svårigheter att formulera lagtexten tillräckligt precis

³⁶ ISF 2016:1, Inspektionen för socialförsäkringen, [Att använda lagens bedömningsutrymme](#).

(vilket motsvarar de två första typerna i ISF:s uppräkningslista ovan). Bedömningsutrymme menar myndigheten är ett avsiktligt lämnat handlingsutrymme för handläggare att göra sina bedömningar utifrån individuella omständigheter hos den som ärendet gäller (det vill säga den tredje typen av bedömningsutrymme som ISF nämner).

3.3.2 Standardiserade eller individualiserade regelverk?

I en rapport från 2015 har ISF resonerat en del om konsekvenserna av standardiserade respektive individualiserade regelverk, med inriktning på socialförsäkringen och dess inverkan på möjligheten att automatisera.³⁷ De skriver bland annat att standardisering av en förmån (dvs. lågt bedömningsutrymme) ökar förutsättningarna för likabehandling av medborgarna och förutsägbarheten inför beslutet. Om den försäkrade kan förutse utfallet av sin ansökan blir rättssäkerheten högre och risken för godtycklig handläggning minskar, eller blir åtminstone möjlig att upptäcka i efterhand. Om en förmån ska standardiseras tvingas preciseringar fram, vilket ökar såväl transparensen som förutsättningarna för automatiserad handläggning. ISF menar att stora delar av socialförsäkringen är utformade på ett generellt vis genom vaga regler skrivna för individuell handläggning och beslutsfattande. Förmåner med många och svåra bedömningsmoment lämpar sig enligt dem dåligt för automatisering. ESV bedömer att teorierna om brus (se avsnitt 3.2) och den AI-utveckling, inte minst inom djupinlärning, som skett sedan ISF publicerade sin rapport gör att det inte längre är en lika självklar slutsats.

ESV vill dock belysa att även om det i många fall finns flera goda skäl att standardisera för att minska bedömningsutrymmet så finns också argument mot. En nackdel med standardisering är att det inte går att göra anpassningar utifrån situationer som inte kan förutses eller preciseras på förhand. Individuella avvägningar utifrån kompetensen hos professionen skulle – rätt hanterat – kunna ge mer individanpassade och välavvägda beslut för de enskilda. Sådana beslut har bättre förutsättningar att stödja det allmänna rättsmedvetandet och ta tillvara expertkunskap och professionellt omdöme och etik. Eftersom människor har olika förutsättningar och omständigheter kan det krävas olika, individanpassade, åtgärder och beslut för att nå ett likvärdigt utfall för den enskilde. Det finns en skillnad mellan *likvärdig* behandling (i syfte att nå samma grad av måluppfyllelse eller livsvillkor hos den enskilde) och *likadan* behandling (enligt ”one size fits all”). Det gör att det kan finnas en inneboende konflikt mellan rättvisa utfall och rättssäkra utfall, eftersom individualiserade bedömningar riskerar att medföra godtycklighet eller brus.

³⁷ ISF 2015:3, Inspektionen för socialförsäkringen, [Individuell eller standardiserad socialförsäkring – en diskussion för mer rättssäker handläggning](#).

3.3.3 Bedömningsutrymmet och tre olika sorters digitalisering

Automatisering och digitalisering är viktiga verktyg för att effektivisera offentlig verksamhet och minska antalet oavsiktliga fel. Som nämns ovan hänger förutsättningarna för digitalisering och automatisering av olika ärendetyper samman med tolknings- och bedömningsutrymmets storlek. När en bedömning ska göras av en maskin istället för av en människa finns det som vi ser det tre olika inriktningar för hur detta kan fungera:

1. Automatisering – Myndigheten tolkar

Automatisering görs primärt där det är enkla regler med lågt bedömningsutrymme. Myndigheten gör en tolkning av lagstiftningen och programmerar sin digitala lösning utifrån det. Detta är mycket vanligt förekommande, särskilt i myndigheter med stora ärendeflöden. Riksrevisionen skriver i sin rapport *Automatiskt beslutsfattande i statsförvaltningen* att det på de 13 myndigheter som svarade på Riksrevisionens enkät fattades 148 miljoner beslut riktade till privatpersoner och företag varav 121 miljoner beslut, det vill säga över 80 procent, fattades helt automatiserat.³⁸ Förutom att myndigheter själva fattar beslut automatiserat kan de exponera sin programmering av den befintliga lagstiftningen i ett API³⁹ som andra aktörer (exempelvis företag) kan använda i sina system. Ett sådant exempel är Skatteverkets arbete med ett API för representationsreglerna som företag ska kunna använda direkt i sina affärssystem för att hjälpa till med tolkning och redovisning.⁴⁰

2. AI-stött beslutsfattande – AI tolkar

För frågor med stort bedömningsutrymme som är för komplexa för att programmera på förhand med givna regler kan man istället ta stöd av AI när man vill effektivisera och minska brus och bias. AI kan göra bedömningar baserat på stora mängder tidigare data och utifrån den göra en rekommendation till en handläggare som fattar beslutet. Vi känner ännu inte till några exempel på när AI fattar beslut självständigt i ärendens utgång, men det finns exempel på där AI svarar på frågor i chatt eller sorterar och förmedlar mail, samtal eller ärenden till rätt handläggare. Det finns även handläggningsprocesser där handläggaren får rekommendationer och beslutsstöd från AI, exempelvis en bedömning av lämpliga åtgärder för arbetssökande individer utifrån data om personernas situation och vad som visat sig fungera bra för andra personer med liknande förutsättningar.

³⁸ RIR 2020:22, Riksrevisionen, [Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister](#).

³⁹ API står för Application Programming Interface och är en mjukvarulösning som fungerar som intermediär för att två datorer eller it-program/applikationer ska kommunicera med varandra.

⁴⁰ Håkan Edvardsson (2021), Hållbar enkelhet Skatteverkets mål, I: *tidningen Konsulten*, 28 oktober 2021, <https://www.tidningenkonsulten.se/artiklar/hallbar-enkelhet-skatteverkets-mal/> (hämtat 2022-07-01).

3. Programmerbar lagstiftning – Politiken beslutar

En framtida lösning som diskuteras är så kallad programmerbar lagstiftning (rule as code). Med detta menas lagar som från början formuleras på ett sätt som gör dem maskinläsbara. I ett sådant scenario skulle riksdagen besluta om lagstiftningen på ett sätt som gör det uppenbart hur den ska omsättas till digital praktik. På så vis blir det inget bedömningsutrymme för myndigheterna. Det handlar mycket om att säkra att det finns tydliga definitioner (t.ex. beloppsgränser) och att undvika svepande formuleringar som ”betydande påverkan”. Lagstiftningen utformas som ett logiskt beslutsträd eller flöde byggt på ja/nej och sant/falskt-påståenden som kan göra lagstiftningen enklare att förstå, mer överblickbar och förutsägbar.⁴¹

⁴¹ OECD Working Papers on Public Governance No. 42 (2020), *Cracking the code: Rulemaking for humans and machines*.

3.4 Kan rättsliga kvalitetsuppföljningar kombinera mätande och lärande/utveckling?

ISF har i en rapport⁴² utvecklat resonemanget om svårigheterna med att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning vad gäller rättsliga kvalitetsuppföljningar. I detta avsnitt sammanfattas de delar av rapporten som ESV bedömer att myndigheterna bör förhålla sig till.

3.4.1 Centralisering i mätbarhetssyfte minskar potentialen som utvecklingsinstrument och vice versa

ISF:s rapport tar sitt avstamp i Pensionsmyndighetens och Försäkringskassans dåvarande kvalitetsmodeller. De beskriver bland annat hur Försäkringskassan har anpassat sin modell så att man centraliserat urvalet för de lokala ärendepåföljningarna samt tillåtit att aggregera kvantitativa resultat från dessa. Anpassningarna är gjorda för att informationen ska kunna användas i resultatuppföljningen, men ISF menar att de blir mindre ändamålsenliga ur ett utvecklingsperspektiv när de lokala enheterna inte har möjlighet att välja ärenden utifrån de områden de bedömer mest angelägna att utveckla. Den lokala förankringen ger högre acceptans och bättre möjligheter att åtgärda problemen som upptäcks.

Om de lokala enheterna själva får styra urvalet och även metoden för uppföljningen blir det troligen väl anpassat till vad som fungerar bäst för dem, men samtidigt blir det en bristande enhetlighet vilket gör att informationen ger sämre underlag ur ett mätande/uppföljande perspektiv för myndigheten som helhet. En orsak till detta är att det är svårt att kalibrera granskarna så att de håller en jämn bedömningsnivå, både över tid och mellan olika enheter.

Ett ytterligare skäl till svårigheter att bedöma hur kvaliteten utvecklas över tid är att det kan ha skett förändringar i frågemallar eller hjälptexter mellan åren. Ändringarna görs ofta i syfte att förbättra bedömningsinstrumentet, men gör samtidigt att jämförelser bakåt i tiden försvåras.

3.4.2 Kvalitetsuppföljningen ger struktur för utveckling, men betydelsen ska inte överdrivas

De personer ISF har intervjuat framhåller att de lokala kvalitetsgranskningarna är bra, men att deras betydelse inte ska överdrivas. Den kvalitetsutveckling som sker i det dagliga arbetet, till exempel i kontakterna mellan specialister och handläggare i samband med särskilt svårbedömda ärenden eller nyutgivna vägledning, är ofta minst lika viktig. ISF skriver att både handläggarna och de stödjande funktionerna i det dagliga arbetet får insikter i de svårigheter som kan uppstå när regelverken möter verkligheten i form av ansökningar. Att ta vara på dessa insikter i

⁴² ISF 2018:1.

kvalitetsuppföljningen genom lokala uppföljningar med hög handläggarinvolvering ser ISF som positivt. Samtidigt pekar de på att detta kan ske ändå i de dagliga dialogerna, men att en fördel med kvalitetsutvecklingsmodellen är att den bidrar till att skapa en slags struktur för lärandet som inte alltid finns i det dagliga arbetet.

3.4.3 Separata mätningar kräver stora resurser men blir ändå sällan perfekta

Ett sätt att komma runt de problem som finns med att blanda utveckling och mätning i samma kvalitetsmodell är att renodla en modell för kvalitetsutveckling och sedan göra en separat och centralt baserad mätning av hur kvaliteten utvecklats under strikt kontrollerade former. En sådan mätning blir dock dyr, och kommer alltid innefatta vissa kvalitativa bedömningar. Risken är att man inte når metodologisk perfektion ändå, varför resultaten kan komma att ifrågasättas i alla fall.

3.4.4 Råd vid mätning av kvalitetens förändring över tid

När man är intresserad av att mäta hur kvaliteten har förändrats över tid ger ISF följande råd:

- **Granska båda mätåren vid samma tillfälle.**
Det ger bättre förutsättningar att säkerställa en jämn bedömningsnivå mellan åren. Dels för att det är samma granskare, och dels för att det då inte kan ske en nivåglidning mellan åren. Ärenden från olika år bör granskas i slumpad ordning och årtalet ska helst inte framgå för dem som granskar.
- **Använd oberoende granskare som vet vad som är godkänd kvalitet.**
Med oberoende granskare menas att de inte har något egenintresse i resultatet av mätningen. Att lägga uppföljningen utanför myndigheten kan vara ett alternativ. ISF bedömer annars att en rättsavdelning eller omprövningsverksamhet mest sannolikt har rätt bedömningsnivå och högre oberoende.
- **Använd samma granskningsformulär för båda eller alla mätåren.**
När man gör granskningen av ärenden från två (eller flera) olika år vid samma tillfälle blir det naturligt att också använda samma granskningsmall och på så vis undvika en källa till jämförelseproblem. Det kan dock ha skett förändringar i själva handläggningsrutinerna och den interna synen på vad som är tillräcklig kvalitet.
- **Kvantitativa sammanvägningar av olika ärendetyper är meningslösa.** ISF anser att det är meningslöst att använda kvantitativa sammanvägningar av olika ärendeslags kvalitetsmått i syfte att försöka få en bild av hela myndighetens kvalitetsnivå. De förordar istället att man analyserar varje ärendetyp för sig, och utifrån detta föra ett resonemang om möjliga slutsatser om den totala utvecklingen.

Även om olika granskare har olika bedömningsnivåer så behöver det inte vara ett problem för att mäta hur nivån utvecklats över tid, så länge ärendena fördelas slumpmässigt mellan granskarna. Olika bedömningsnivåer är mer problematiskt ifall mätningen handlar om att slå fast en absolut nivå för andelen korrekta ärenden. Att göra uttalanden om den absoluta nivån på kvaliteten torde därför vara ännu svårare än att uttala sig om kvalitetens utveckling.

3.5 Kultur och den enskilda medarbetarens upplevelse

Det har länge funnits en diskussion om kontroll kontra tillit i styrningen av offentlig sektor, både ur ett organisatoriskt perspektiv (regeringens styrning av sina myndigheter) och ett mer individuellt perspektiv (chefens styrning av sina medarbetare).

Ett ämne som kom upp under våra möten med myndigheterna var just hur handläggarna uppfattar att bli föremål för en rättslig kvalitetsuppföljning och hur man kan få uppföljningen att upplevas som ett stöd i lärandet istället för kontroll.

Upplevs det som kontroll av de enskilda handläggarna finns en risk att myndigheterna skapar en kultur av rädsla för att handlägga ärenden och ta beslut istället för att diskutera hur handläggarna ska lösa problem och vidta förbättringsåtgärder.

Bland arbetsgruppens myndigheter finns några exempel på hur de försökt hantera denna problematik:

- Involvera handläggarna i hur de vill följa upp och hur de vill bli uppföljda. Handläggarna lyfte fram att de ville ha en öppen dialog om goda arbetssätt och ett klimat där de vågade dela med sig. Till detta kopplades också hur viktigt ledarskapet är för att skapa ett sådant klimat.
- Involvera alla som ska delta i granskningen, och även de som ska granskas, för att skapa ett samförstånd om varför myndigheten arbetar med en rättslig kvalitetsuppföljning och vara tydlig med vad den ska leda till.
- Ha ett tydligt fokus på målgruppen och hur myndigheten ska förbättra för den, istället för att fokusera på handläggaren och vad hen gör.
- Anpassa kommunikationen internt, och inte glömma att framhålla allt som fungerar bra. Det är lätt att fokus på de 3 procent som identifierats som förbättringsområden snarare än de 97 procent som redan är bra.

Av dialogen med myndigheterna framgår att det sällan förekommer individuell återkoppling till handläggare vars ärenden blivit granskade i en centralt genomförd kvalitetsuppföljning. Det främsta skälet tycks vara risken för att medarbetarna ska känna sig övervakade och att man därmed tappar utvecklingsfokus.

En liknande fråga är ifall handläggare får återkoppling om överklaganden eller ändringar i en annan instans för ärenden som de beslutat i. Där tycks myndigheterna göra lite olika. Vilka rutiner som finns för detta kan även skilja sig för olika ärendeslag inom samma myndighet.

4 Metodstöd för rättslig kvalitetsuppföljning

Redan under arbetet med vår studie om rättslig kvalitetsuppföljning 2021⁴³ kunde vi se att myndigheterna ställs inför liknande frågor och vägval när de tar fram sina metoder. Vi bedömde tidigt i arbetet att det finns behov av metodutveckling och stöd i dessa frågor. Därför har vi tagit fram detta metodstöd som ska hjälpa myndigheterna att göra medvetna val i hur de lägger upp sitt arbete med kvalitetsuppföljning.

Metodstödet kan ses som den samlade klokskapen från de ingående myndigheternas arbete och som en checklista för att säkerställa att man tänkt igenom och gjort medvetna val för stegen i processen. Ambitionen är att stödet ska vara så heltäckande som möjligt, men det är förstås svårt att nå fullständighet. ESV tar därför tacksamt emot förslag på hur materialet kan vidareutvecklas.

Läsanvisning - Hur metodstödet ska förstås

För ärendehandläggning - men kan användas bredare

Detta stöd är skrivet utifrån ett tänkt fall där myndigheterna ska granska den rättsliga kvaliteten för handläggning och beslut för en viss ärendetyp. Vi vet dock att vissa myndigheter använder rättslig kvalitetsuppföljning även för att granska sådant som inte är beslut och handläggning i traditionell mening, till exempel kundservice och webbtexter. De flesta, men inte alla, stegen i metodstödet är relevanta oavsett vad som följs upp.

Vi har använt begreppet handläggare för den som har handlagt och fattat beslutet i ärendet, även om det ibland kan finnas både en handläggare och en utpekad beslutsfattare. Begreppet "handläggare" kan även syfta på annan personal (t.ex. den som skrivit en webbtext eller som svarat i kundtjänst), och "beslut" kan även syfta på annat som kvalitetsuppföljningen avser granska (exempelvis webbtext eller bemötande).

Vägval med tydlig koppling till ett visst syfte markeras

Det huvudsakliga syftet med en viss kvalitetsuppföljning får konsekvenser för vissa av vägvalen. Om syftet är att mäta för att kunna säga något om kvalitetens nivå eller utvecklingen över tid bör delar av processen utformas på ett annat sätt än om syftet är lärande och utveckling. Därför presenterar vi för vissa av stegen i processen förslag på vilka alternativ som bedöms vara bäst för respektive syfte.

⁴³ Rättslig kvalitetsuppföljning – ESV, dnr 2021-00088.

(M) visar att alternativet rekommenderas för ett mätande syfte.
 (U) visar att alternativet rekommenderas för lärande/utveckling.
 Om det varken står (M) eller (U) betyder det att det fungerar för båda syftena eller inte har en tydlig slagsida åt något av hållen.

Fler alternativ är ofta möjliga parallellt

För att tydliggöra om vi ser det som möjligt med flera vägval parallellt eller inte har varje alternativ en symbol.

- visar att alternativet är möjligt att kombinera med fler alternativ.
- visar att alternativet inte kan kombineras med något annat.

Alternativen presenteras som en punktlista där varje alternativ har en bokstav för att göra det enklare att hänvisa.

Stegen kan komma i olika ordning

Stegen i processen presenteras i den ordning vi bedömt som den mest logiska, men det behöver inte ses som en rekommenderad ordning. Stegen kan under vissa omständigheter genomföras parallellt eller i en annan ordning, och man kan behöva gå fram och tillbaka mellan dem för att säkra att det blir en fungerande helhet eftersom olika vägval påverkar varandra.

4.1 Grundläggande förutsättningar att tänka på vid val av metod

Utöver syftet med den rättsliga kvalitetsuppföljningen styrs de val som är möjliga att göra under respektive rubrik av ett antal grundläggande förutsättningar. Vi bedömer att de här är de mest avgörande:

- **Vilka resurser har vi?**
 T.ex. för att granska, bedöma materialet, skriva rapport, kommunicera resultatet och att göra kvantitativa analyser av data.
- **Vilken data finns och hur tillgänglig är den?**
 Finns det dokumenterat? Är datan digital och i ett maskinläsbart format? Går informationen att samla in på ett enkelt sätt?
- **Har besluten en hög grad av bedömningsutrymme eller bygger de på tydliga kriterier?**
 Bedömningsutrymmet påverkar hur angeläget det är att minska risken för brus och bias genom exempelvis ett tydligt bedömningsstöd för granskarna, avidentifiering av uppgifter, fler granskare per ärende och hög grad av oberoende hos granskarna.
- **Vilken typ av verksamhet och vilka organisatoriska förutsättningar har vi?**
 T.ex. om man handlägger mängder av likartade ärenden eller jobbar med att ta

fram kunskapsunderlag, om myndigheten är samlad på en ort eller finns spridd i landet.

– **Är det manuellt eller automatiskt fattade beslut?**

Hur besluten har fattats kan påverka önskvärd kompetensprofil på granskarna och på dem som designar upplägget på granskningen. Det kan också påverka ifall man ska fokusera granskningen på ett urval av ärenden eller på att utvärdera själva systemet och/eller algoritmen, t.ex. huruvida systemet tar hänsyn till alla relevanta faktorer.

Dessa förutsättningar kan vara bra att ha i bakhuvudet när organisationen ska ta ställning till vilket eller vilka av alternativen som är lämpligt för den rättsliga kvalitetsuppföljningen på den egna myndigheten.

4.2 Syftet med den rättsliga kvalitetsuppföljningen

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) konstaterar att det är svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning i en och samma process.⁴⁴ Även ESV:s bedömning är att processen för rättslig kvalitetsuppföljning bör se olika ut beroende på om det huvudsakliga syftet är att mäta resultat eller att få underlag för utveckling (se kap 0 för ett utförligare resonemang). Syftena är inte varandra uteslutande, eftersom ett mätande syfte kommer att generera lärande/utveckling, och ett utvecklande syfte kommer generera någon typ av kvantitativ eller kvalitativ data. För att lägga upp sin process på bästa sätt behöver organisationen dock ta ställning vilket av dessa syften man vill prioritera.

Syftet med den rättsliga kvalitetsuppföljningen

Alternativ	Kommentar
• a) Mäta (M)	Med mäta menar vi att man vill ha ut ett sorts mått för att kunna uttala sig om en viss nivå, t.ex. för att kunna beskriva resultat för uppdragsgivaren eller ha underlag för myndighetens intygande om intern styrning och kontroll.
• b) Lära och utveckla (U)	Det kan vara både individuellt lärande (att enskilda handläggare ska lära sig, möjlighet för chefer att få inblick i medarbetares skicklighet och utvecklingsbehov) och organisatoriskt lärande t.ex. att identifiera brister i processer/rutiner, identifiera gråzoner med stort bedömningsutrymme, och/eller att hitta områden som kan utvecklas för att förbättra processen för beslutsfattandet i sig genom t.ex. förbättrad rättslig styrning eller rättsligt stöd till handläggarna. (se vidare kap 4.11).
■ c) Se om tidigare vidtagna åtgärder/förbättringar har fått effekt	Se kap 4.11.3

⁴⁴ ISF 2018:1.

4.3 Lämpliga åtgärder för informationssäker granskning

Att göra rättsliga kvalitetsuppföljningar kan innebära risker när det gäller att leva upp till kraven på en säker och korrekt informationshantering enligt dataskyddsförordningen (GDPR). För att minimera att granskningen i sig leder till en informationsincident kan ett antal åtgärder övervägas.

Alternativ	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> ■ a) Ha en genomtänkt struktur för och hantering av personuppgifter och känslig information. 	<p>Detta är extra viktigt när det gäller personer med skyddade personuppgifter. Det kan handla om att säkra att statistikbeställningar har standardtexter för att undvika att känsliga uppgifter eller kategorier (som personer med skyddad identitet) inkluderas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ b) Överväg möjligheten att få personuppgifter maskerade. 	<p>Det gäller både ärendet i sig och urvalslistorna. Personnummer kan ersättas av ärendenummer eller annat löpnummer. Förutom att detta är bra ur informationssäkerhetssynpunkt bidrar det också till att risken för oönskad variabilitet (brus- och bias) minskar. Se vidare kap 3.2 och 0</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ c) Säkra att alla granskare omfattas av sekretess. 	<p>Det kan exempelvis behövas kompletterande sekretesserinran, d.v.s. att den som granskar förbinder sig att följa sekretessbestämmelser.⁴⁵</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ d) Säkra att urval och data kan sparas säkert. 	<p>Ha ett system som säkrar detta eller ta fram en rutin för var urval och data får sparas.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ■ e) Ha en rutin för gallring av urval och liknande. 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ f) Säkra att uppföljningen håller sig inom det som systembehörigheterna medger. 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ g) Säkra att syftet med uppföljningen överensstämmer med befogenheterna att hantera personuppgifter. 	<p>Uppföljningen måste följa dataskyddsförordningen (GDPR) och eventuell myndighetsspecifik registerlagstiftning. Det innebär bland annat att personuppgifter:</p> <ul style="list-style-type: none"> - bara får samlas in för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål - inte ska vara mer omfattande än vad som behövs för ändamålen - ska vara riktiga - ska raderas när de inte längre behövs - ska skyddas, till exempel så att inte obehöriga får tillgång till dem och så att de inte förloras eller förstörs.

⁴⁵ För ett exempel på hur en sekretesserinran kan utformas, se bilaga 4 i "[Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris : en vägledning från MSB.](https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/frivilliga/faltguide-for-myndigheters-samverkan-med-frivilliga-frivilliga-organisationer-under-en-kris.pdf)" tillgänglig på <https://www.msb.se/siteassets/dokument/amnesomraden/krisberedskap-och-civilt-forsvar/frivilliga/faltguide-for-myndigheters-samverkan-med-frivilliga-frivilliga-organisationer-under-en-kris.pdf> hämtad 2022-06-02.

4.4 Mottagare av kvalitetsuppföljningens resultat

En fråga nära sammankopplad med syftet är vem eller vilka som ska ta emot resultatet från uppföljningen.

Mottagare av kvalitetsuppföljningens resultat

Alternativ	Kommentar
■ a) Ledningen	
■ b) Chefer med ansvar för aktuell ärendetyp (U)	Oavsett om det är en avdelning eller process.
■ c) Medarbetare inom aktuell ärendetyp (U)	
■ d) Rättsavdelningen (U)	Eller motsvarande.
■ e) Andra funktioner/avdelningar i organisationen (U)	Exempelvis verksamhetsutvecklare, systemutvecklare, controllers, internrevisorer.
■ f) Allmänheten (M)	
■ g) Regeringen (M)	
■ h) Andra myndigheter	

Vilken målgruppen är spelar roll för hur processen läggs upp i övrigt. Externa målgrupper kan oftare antas vilja veta något om kvalitetens nivå eller utveckling, vilket kräver en mätande ansats.

Valet av målgrupp får också konsekvenser för hur själva rapporten bör utformas eftersom behovet av att förklara verksamhet, sammanhang, begrepp med mera ökar ju längre från verksamheten målgruppen står.

4.5 Vad följs upp inom ramen för rättslig kvalitet?

4.5.1 Vilka parametrar följs upp?

Rättsliga kvalitetsuppföljningar kan vara olika omfattande och fokusera på alla parametrar som rör ett visst ärende eller bara ett fåtal.

Vilka parametrar följs upp?

Alternativ	Kommentar
■ a) Om beslutet är korrekt i sak	Myndigheterna operationaliserar ofta detta genom att undersöka om den som granskar ärendet kommer till samma slutsats om det materiella som handläggaren har gjort. Att granskare och handläggare kommer till olika slutsatser behöver inte betyda att den ena är rättsligt inkorrekt. Det kan vara ett brett bedömningsutrymme där båda bedömningarna är inom lagens ram.
■ b) Vid differens mellan handläggare och granskare: Om det ursprungliga beslutet var till fördel eller nackdel för den enskilde (jämfört med granskarens beslut)	När handläggaren och granskaren inte kommer till samma slutsats kan det vara relevant att föra statistik över huruvida det ursprungliga beslutet var till fördel eller nackdel för den enskilde (jämfört med granskarens beslut). Då får man veta om ärendena med differens i bedömningen handlat om en mer generös eller mer restriktiv tillämpning gentemot den enskilde. Detta blir särskilt intressant när man analyserar om det

Alternativ	Kommentar
	finns systematiska skillnader utifrån egenskaper (t.ex. kön) hos den som ärendet gäller. (kap 4.5.2)
<ul style="list-style-type: none"> ■ c) Om ärendet har handlagts på korrekt sätt 	<p>Exempelvis:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Om ärendet diarieförts korrekt • Om det finns tillräckligt, relevant och korrekt dokumentation och underlag samt att ärendet är tillräckligt utrett • Om språket är begripligt, korrekt och vårdat • Om handläggningen skett inom rimlig tid • Om beslutsmotiveringen är tillräcklig • Om den enskilde har underrättats om beslutet på rätt sätt.

En fråga att ställa sig i samband med vad som ska följas upp är ifall man ska godta uppgifterna som finns i underlagen eller om uppföljningen också innebär att man ska granska att underlagen är korrekta.

Ytterligare faktorer som myndigheterna följer upp i sina processer

Utöver sådant som direkt kan hänföras till beslutet i sak (a) och b)) eller olika förvaltningsgemensamma regler (t.ex. förvaltningslagen och språklagen) enligt c) så finns ytterligare kvalitetskriterier som en del myndigheter följer upp inom ramen för sin kvalitetsuppföljning och som inte direkt är en fråga om rättslig riktighet i själva handläggningen. Det kan t.ex. handla om:

- Hur bemötandet varit.
- Den enskildes upplevelse av hanteringen av ärendet.
- Att handläggaren möter de formella kompetenskrav myndigheten beslutat om (exempelvis i en beslutsdelegation).
- Resultatet av överprövningar/överklaganden i andra instanser.
- Utlåtanden från andra myndigheter (exempelvis JO och utvärderingsmyndigheter).
- Andelen korrekta/kompleta uppgifter från kunden.
- Hur väl man följer interna riktlinjer/stöd för handläggning.

Det sistnämnda kan till exempel handla om arbetssätt som myndigheten vill ska användas av effektivitetsskäl, men som inte direkt påverkar den rättsliga kvaliteten.

4.5.2 Vilka jämförelser görs?

I strävan efter en god rättslig kvalitet räcker det inte att bara veta att den genomsnittliga nivån är god. Den ska också vara lika god för alla. Det innebär att kvaliteten inte ska vara systematiskt snedfördelad utifrån exempelvis kön, ålder eller etnicitet på den som ärendet gäller. Genom att analysera utfallet utifrån kön eller andra attribut för den som ärendet gäller (se alternativ a) i tabellen nedan) får man reda på om man lyckats med en likvärdig kvalitet ur den aspekten. Om inte kvaliteten

är 100 procent i samtliga ärenden så kan även en hög kvalitet vara förknippad med ett ojämnt utfall. Ifall någon grupp är överrepresenterad vad gäller bristande rättslig kvalitet är det extra intressant att se om denna snedfördelning varit till nackdel eller fördel för den enskilde (se b) i 4.5.1 ovan).

Vilka jämförelser görs?

Alternativ	Kommentar
■ a) Eventuell variation i utfall utifrån egenskaper hos den ärendet gäller	Undersök om det finns systematiska skillnader utifrån t.ex. kön, ålder, bakgrund, bostadsort. Eftersom många myndigheter jobbar med jämställdhetsintegrering och FÅB:en ⁴⁶ kräver att individbaserad statistik könsuppdelas så är åtminstone utfall uppdelat på kön något myndigheterna behöver säkerställa. I vissa fall kan en intersektionell analys, som tar hänsyn till fler perspektiv samtidigt, vara relevant.
■ b) Eventuell variation i utfall mellan olika delar inom organisationen	T.ex. olika kontor eller regioner som handlägger samma sak.
■ c) Eventuell variation i utfall utifrån attribut hos handläggaren	T.ex. erfarenhet/utbildning.

För att kunna bryta ner informationen i fler dimensioner, t.ex. utifrån könet på den som ärendet gäller och utifrån olika geografiska eller organisatoriska delar i myndigheterna, krävs ofta såväl ett större som stratifierat urval. Ett väl utformat urval kan även ligga till grund för multivariata analyser som i större omfattning tar hänsyn till faktorer som kan förklara eventuella skillnader i rättslig kvalitet mer i detalj. Den sortens analyser kräver dock ofta urvalsstorlekar som är svåra att få till med rimlig resursåtgång ifall materialinsamlingen primärt sker genom manuell aktgranskning.

Ett alternativ till att utöka urvalet för att kunna mäta detta är att aggregera data från samma ärendetyp under ett antal år och göra den sortens beräkningar lite mer sällan⁴⁷. Detta har dock nackdelen att det kan tillkomma variabilitet mellan perioderna, exempelvis på grund av uppdatering av granskningsmallar, regelverk eller att det är olika personer som granskar vid de olika tillfällena.⁴⁸

4.6 Urval

Många av de viktigaste metodologiska och strategiska valen kopplat till rättslig kvalitetsuppföljning handlar om urvalet – den så kallade urvalspopulationen. Detta gäller både på övergripande nivå (vilket verksamhetsområde/ärendetyp som ska följas upp) och på detaljerad nivå (principer för hur man ska välja ut de ärenden som ingår i urvalet).

⁴⁶ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, 3 kap 1§.

⁴⁷ Alternativt aggregera månader eller kvartal för att under innevarande år uppnå samma syfte.

⁴⁸ För utförlig beskrivning om problem med jämförbarhet över år, se t.ex. ISF 2018:1, särskilt kap 4.3.1-4.3.6.

4.6.1 Vilket område/ärendetyp ska granskas?

Om myndigheten inte har kapacitet att regelbundet göra rättsliga kvalitetsuppföljningar för alla sina ärendetyper krävs någon form av avgränsning av vad som ska granskas vid ett givet tillfälle.

Detta steg handlar om vilka skäl som finns till att just den här ärendetypen eller delen av verksamheten ska vara föremål för den rättsliga kvalitetsuppföljningen. Det finns ett antal principer som kan vara vägledande för avgränsningen:

Vilket område/ärendetyp ska granskas?

Alternativ	Kommentar
• a) Riskbaserat – utifrån sannolikhet för fel (U)	Ett område med hög risk för fel och/eller där det finns indikationer på att det finns brister som behöver åtgärdas. Det kan handla om ett otydligt regelverk, ett stort bedömningsutrymme, att tidigare uppföljningar visat på brister, att det kommer många frågor från allmänheten eller verksamheten om området, att regelverket nyligen ändrats, att området är svårt att kontrollera i det löpande arbetet eller att det är ett område med stor risk för den enskilde att göra fel.
• b) Riskbaserat – utifrån konsekvensens omfattning (U)	T.ex. utifrån volymer, storleken på belopp som betalas ut eller på hur avgörande ärendet är för den enskilde (t.ex. rätten att stanna i Sverige eller få tillgång till en viss behandling) eller hur eventuella felaktigheter skulle påverka förtroendet för myndigheten/det offentliga. Riskbedömningen kan göras både utifrån ett offentlig-finansiellt och ett medborgarrättsligt perspektiv.
• c) Representativt urval av verksamheten (M)	Ett område granskas i proportion till dess andel av verksamheten. Detta kan operationaliseras exempelvis genom andel av förvaltningsbudgeten, andel av utbetalade medel (om myndigheten har en sådan roll), andel av totala antalet ärenden eller andel av medarbetarnas tid.
• d) Kontinuitet/tid (M)	Området väljs med ett visst intervall.
• e) Utifrån styrsignaler eller andra överväganden	T.ex. ifall regeringen eller intern styrning redan fastslagit vad som ska granskas och hur ofta.

En fördel med att göra ett riskbaserat urval är att man i högre utsträckning kan identifiera sådant som kan leda till förbättringsåtgärder. Ur utvecklingssynpunkt blir det då ett effektivt sätt att använda uppföljningsresurserna. Nackdelen är att resultatet inte säger så mycket om den rättsliga kvaliteten i myndighetens handläggning generellt. Även om man har ett upplägg på uppföljningen som gör att man kan uttala sig generellt om det utvalda ärendeslaget kan det inte generaliseras till andra

ärendeslag. Man bör också beakta risken för systematiska fel i de riskbaserade modellerna.⁴⁹

4.6.2 Vilka beslut ska granskas?

När man valt vilket område/ärendetyp som ska vara föremål för den rättsliga kvalitetsuppföljningen kan man göra en ytterligare avgränsning av urvalet genom att välja ärenden utifrån utfall och/eller om handläggningen varit maskinell eller manuell.

Vilka beslut ska granskas?

Alternativ	Kommentar
■ a) Enbart titta på antingen bifallsbeslut eller på avslagsbeslut.	En del organisationer väljer att göra vissa granskningar enbart av bifallsbeslut eftersom man tänker sig att avslagsbeslutens kvalitet har en slags inneboende kvalitetsprövning genom den enskildes möjlighet att begära omprövning eller att överklaga beslut som är negativa för den enskilde. Kvalitetsuppföljningarna av bifallsbeslut kan då motsvara den granskningsprocess som ett överklagande innebär för ett avslagsbeslut.
■ b) Enbart titta på manuella beslut eller enbart på maskinella beslut.	Valet mellan maskinella och manuella beslut kan ha större påverkan på metodvalet än syftet med mätningen. Att ta fram och utvärdera metoder för detta ser ESV som ett utvecklingsområde för framtida arbeten kring rättslig kvalitetsuppföljning.
● c) Inte göra någon avgränsning utifrån beslutets utfall eller hur det har fattats	

Det är inte säkert att ovanstående distinktioner är möjliga eller relevanta. Alla beslut är till exempel inte binära i form av bifall eller avslag. Genom avgränsningen till en viss ärendetyp är det ofta redan givet om det är maskinella eller manuella beslut som är möjliga att granska.

Avgränsningarna a) och b) kan kombineras så att man exempelvis enbart tittar på bifallsbeslut som handlagts manuellt. Att fokusera på maskinella beslut skulle också kunna vara ett riskområde som man valt under 4.6.1.

4.6.3 Urvalsmetod inom vald ärendetyp/område

Skillnaden mellan alternativ a) under rubrik 4.6.1 och alternativ b) i tabellen nedan är att det i det tidigare fallet handlar om hur man ska välja ärendetyp. Under denna rubrik handlar det om hur man ska välja vilka ärenden som ska ingå i stickprovet/urvalet inom den utvalda ärendetypen.

⁴⁹ Om fördomar påverkar riskprofileringen finns risk för att den fungerar sämre än slumpen. Ifall modellerna initialt är skapade utifrån slumpmässighet är risken för detta mindre, annars kan en konsekvens bli att beprövad erfarenhet slår igenom i kontrollerna och att vissa grupper kollas oproportionerligt mycket eller lite.

Typ av urval inom vald ärendetyp/område

Alternativ	Kommentar
• a) Slumpmässigt (M)	Slumpmässigt urval ger hög mätbarhet, men vill man garantera en viss spridning ur någon aspekt kan man behöva stratifiera materialet också.
• b) Riskbaserat (U)	T.ex. att tidigare kunskap (exempelvis så kallade riskprofiler) visar att det är extra många fel i ärenden över en viss beloppsgräns, eller som saknar ett visst sorts underlag eller som gäller enskilda vars tidigare ärenden varit behäftade med en viss sorts problem.
• c) Samtliga ärenden för en viss period (men som är kortare än den tidsperiod man vill kunna uttala sig om)	Detta kan vara ett praktiskt sätt att få ut data, men det är viktigt att fundera på hur representativ vald period är för verksamheten som helhet och försöka minska risken för säsongeffekter.
• d) Systematiskt utifrån förvalda kriterier	T.ex. ärenden som avgjorts inom x antal dagar, Kan vara en typ av riskbaserat urval om det är riskkriterier.
• e) Datadrivet	Man väljer ut ärenden som på något vis avviker från genomsnittet eller det mönster som övriga ärenden uppvisar, utan på förhand givna kriterier och oavsett om det är en identifierad risk eller inte. Det kan också handla om att utifrån stora datamängder identifiera mönster.
• f) Totalurval (M)	Att granska samtliga ärenden kan vara aktuellt vid maskinell granskning av automatiska system, eller ifall det är få ärenden totalt inom ärendetypen.

Om urvalet dras från en eller ett fåtal perioder av året kan det bli behäftat med säsongeffekter. Det kan bero på ett större inflöde av ärenden under en period (som skatteupplysningen strax före deklarationsdatumet) eller på mer tidspress och lägre erfarenhet hos personalen under sommarledigheter. Genom att dra urval från fler perioder kan man komma till säkrare slutsatser med något färre ärenden. Om skillnaderna mellan mättillfällena är liten blir konfidensintervallet lägre och den statistiska säkerheten högre.

4.6.4 Urvalets storlek

Hur stort urvalet behöver vara beror till stor del på syftet med uppföljningen och vad man vill kunna uttala sig om i sin analys, till exempel vad gäller statistisk säkerhet och möjlighet att jämföra mellan olika grupper (se avsnitt 4.5.2 och rubriken om stratifiering nedan). Det kan även finnas praktiska, strategiska eller ekonomiska skäl som styr.

Urvalets storlek

Alternativ	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • a) Ej förutbestämd urvalsstorlek, utan man granskar tills att man uppnår mättnad. (U) 	Man granskar ärenden till dess att man inte ser ny information, nya lärdomar eller nya typer av brister tillkomma i granskningen. Detta vägval är primärt lämpligt när syftet är att lära eller utveckla verksamheten, eftersom informationen inte säger något om hur vanligt förekommande ett fel eller ett fenomen är.
<ul style="list-style-type: none"> • b) Urvalsstorlek avgörs av vad som krävs för att få ett acceptabelt konfidensintervall i den enskilda mätningen. (M) 	Om syftet är att mäta för att försöka säga något objektivt om nivån på kvaliteten för det aktuella ärendeslaget så blir det viktigare med ett tillräckligt stort urval för att kunna dra slutsatser med den statistiska säkerhet man vill ha. Konfidensintervall på 95% är standard, men myndigheten kan välja ett högre eller lägre. Storleken på konfidensintervallet har betydelse för möjligheten att jämföra resultatet mellan olika mätningar.
<ul style="list-style-type: none"> • c) Förutbestämt urval utifrån exempelvis organisationens kapacitet att genomföra granskningen. 	Det kan också handla om att man vill att alla chefer ska granska minst X ärenden för att hålla sig ajour med verksamheten.
<ul style="list-style-type: none"> • d) Urval baserad på kunskap från utfall i tidigare studier. 	Genom så kallat "Neyman allocation sample" kan man optimera urvalsprecisionen (och hålla nere urvalsstorleken) utifrån tidigare gjorda studier på hur olika egenskaper (t.ex. felprocent) varierar mellan olika grupper (strata) i urvalet.

Eventuell stratifiering av urval

Stratifiering är en metod för att säkra att man har det underlag man behöver för att få en rättvisande fördelning och/eller kunna göra jämförelser mellan de grupper man gjort indelningen från.

Oavsett vilken av urvalsprinciperna i kapitel 4.6.3 man använder sig av kan man välja att dra sitt urval ur olika grupper (strata). Syftet är att få en spridning som gör att man i underlaget har tillräckligt många ärenden inom en viss kategori för att kunna göra jämförelser och undersöka exempelvis om det är en enhetlig handläggning mellan olika organisatoriska enheter i myndigheten.

Även om urvalet inte är stratifierat går det att göra en jämförande analys utifrån olika kriterier givet att urvalet är tillräckligt stort.

Eventuell stratifiering av urval

Alternativ	Kommentar
■ a) Attribut för den som ärendet gäller	T.ex. kön, geografisk hemvist eller ålder
■ b) Organisatorisk indelning (U)	Utifrån t.ex. geografi (region) eller enhet/avdelning.
■ c) Handläggare (U)	Görs primärt som en del av chefens nära uppföljning av, och återkoppling till, sina medarbetare och inte för att jämföra t.ex. kvalitetsbrister handläggare emellan. Det är i de flesta fall för kostsamt med tillräckligt stora urval för att möjliggöra statistiskt relevanta jämförelser handläggare emellan på individnivå. ⁵⁰ Dessutom brukar det vara känsligt ur arbetstagarperspektiv.

Det går att stratifiera på flera faktorer samtidigt, men det kan innebära att det krävs ett väldigt stort urval för att få ett tillräckligt underlag i alla kombinationer man avser dela upp materialet i. Även om man inte stratifierat urvalet så går det att analysera det utifrån olika aspekter. Se avsnitt 4.5.2 om vad man kan göra för jämförelser/kontroller utifrån sitt material.

Avvägningen kostnad och nytta

Om kvalitetsuppföljningen primärt görs genom en manuell efterhandsgranskning av redan fattade beslut finns en proportionalitet mellan storleken på urvalet och kostnaden för att genomföra uppföljningen. Givet att man har en tillförlitlig reliabilitet i bedömningarna⁵¹ kan man dra säkrare slutsatser ju större urval man har men kostnaderna för datainsamlingen blir samtidigt högre. En uppföljning för att mäta kräver oftast ett större urval än om syftet är att lära eller utveckla.

4.7 Hur ofta?

En fråga att ta ställning till när man utformar sin kvalitetsuppföljningsprocess är hur ofta uppföljningarna ska göras. En del i detta är att bestämma ifall det ska vara regelbundet/förutbestämt eller styras av exempelvis risker, omvärldsfaktorer eller behov i verksamheten.

Hur ofta?

Alternativ	Kommentar
● a) Flera gånger per år	
● b) En gång per år	
● c) Regelbundet men inte årligen	
● d) Ingen beslutad/regelbunden periodicitet	
● e) Riskbaserad periodicitet	Det med större felmarginal i tidigare mätningar granskas oftare.

⁵⁰ Det finns dock en del studier gjorda på variabilitet mellan handläggare, se exempelvis ISF Working paper 2015:1WP, Inspektionen för socialförsäkringen, [Caseworkers' Attitudes – Do They Matter?](#)

⁵¹ Det vill säga att man inte har problem med bias eller brus, som sannolikt är en av de stora utmaningarna med tillförlitliga mätningar, i alla fall för områden med stort tolknings- och bedömningsutrymme.

En fördel med återkommande granskningar är att det kan vara ett sätt att följa upp effekter av vidtagna åtgärder (se 4.11.3). Det ger också en möjlighet till mer kontinuerligt lärande i organisationen och att löpande utveckla arbetssätten. Man bör dock vara vaksam på jämförbarheten mellan åren ifall man ändrat arbetssätt eller praxis mellan mättillfällena.

En aspekt att ha med sig i valet av periodicitet är verksamhetens kapacitet att omhänderta nya granskningsresultat i konkret förbättringsarbete.

4.8 Metod för granskning

4.8.1 Materialinsamlingsmetod

Detta metodstöd är i första hand uppbyggd utifrån en process som bygger på manuell granskning av redan fattade beslut. Det är vad vi menar med a) ärendegranskning nedan. Men rättsliga kvalitetsuppföljningar kan också genomföras utifrån material som samlats in på andra sätt, antingen istället eller som komplement. Metodvalet har en stark koppling till frågan om urval och behöver oftast behandlas parallellt.

Materialinsamlingsmetod

Alternativ	Kommentar
■ a) Ärendegranskning	Granskare går igenom redan avgjorda ärenden i efterhand och gör en bedömning av beslut och handläggning (eller vad man valt för parametrar att följa upp, se 4.5.1).
■ b) Enkät (U) ■ c) Intervju (U)	Fråga experter, samarbetspartners, handläggare eller målgruppen om synpunkter eller upplevelser, enskilt eller i fokusgrupper. Det kan handla om att fråga handläggare om de känner till ett visst regelverk och om de känner sig trygga i hur de ska använda det.
■ d) Statistikuttag	Kvalitetsuppföljningen görs genom granskning av, och ev. analys/jämförelser/körningar av befintlig data i systemen som manuellt väljs ut för den specifika uppföljningen.
■ e) Datadrivet	Mer automatisk, löpande och nyckeltalsbaserad insamling av data, alternativt AI-stödd process där eventuella mönster i data identifieras och plockas ut av en algoritm.
■ f) Medlyssning	Vanligast för uppföljning av kundtjänst. Kan även göras som en del i uppföljningen av traditionell handläggning som innebär telefonkontakt eller ett digitalt/fysiskt möte.

4.8.2 Grad av styrning i vad som följs upp och dokumenteras

Flera av materialinsamlingsmetoderna som nämns ovan kan göras mer eller mindre styrda utifrån vad som ska granskas och hur det ska dokumenteras.

Grad av styrning i vad som följs upp och dokumenteras

Alternativ	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • a) Tydliga granskningskriterier för varje rekvisit och enhetlig mall för rapportering. Ingen möjlighet att bidra med mer info utanför mallen. (M) 	Fördelen med att ha en enhetlig mall och tydliga granskningskriterier är att det blir enklare att granska granskningen och att replikera den. Det blir transparent per automatik. Det borgar också för en mer jämförbar datainsamling och därmed bättre "mätbarhet". Man riskerar dock att missa att fånga in intressanta iakttagelser i granskningarna som man inte kunnat förutse på förhand.
<ul style="list-style-type: none"> • b) Tydliga granskningskriterier för varje rekvisit och en enhetlig mall för rapportering, men möjlighet att mata in ytterligare information vid sidan av eller i mallen. 	Att inte ha allt uppstyrt från början möjliggör en mer explorativ ansats som kan leda till nya infallsvinklar och insikter. För att detta processval ska vara transparent och möjligt att granska i efterhand krävs tydligare motiveringar av vägvalen och bedömningarna i själva rapporten jämfört med om man har en färdig mall att hänvisa till.
<ul style="list-style-type: none"> • c) Ingen gemensam mall, granskarna väljer själv vad som ska granskas och hur de dokumenterar. (U) 	

En fråga nära kopplat till detta är ifall det finns ett metodstöd till granskarna för hur de ska göra bedömningarna för det som ska följas upp, i syfte att nå en enhetlig bedömningsnivå. Detta finns med som punkt c) i listan över brus- och bias-reducerande åtgärder i avsnitt 0 nedan.

4.8.3 Finns särskilda kriterier vid bedömning av resultatet?

Har organisationen specificerat vad som gäller för att kvaliteten ska anses vara tillfredsställande respektive när man anser att det krävs någon form av åtgärd? Till exempel: "Om minst XX procent av de granskade ärendena inte innehåller några felaktigheter anser vi kvaliteten vara god, men är det lägre blir det underkänt".

Finns särskilda kriterier vid bedömning av resultatet?

Alternativ	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> • a) Ja, det finns särskilda mätvärden/gränser fastställda på förhand. (M) 	En risk med att jobba enligt alternativ a) är att en riktigt allvarig brist kan få för lätt vikt om man har en modell som enbart räknar antal brister utan att vikta eller värdera dem. Eventuella gränsvärden för olika faktorer behöver vara genomtänkta och transparenta.
<ul style="list-style-type: none"> • b) Nej, det är en bedömningsfråga för den/dem som tolkar materialet. (U) 	Om man jobbar enligt alternativ b) är det extra viktigt med transparens, dokumentation och motivering för att det ska vara möjligt att följa bedömningen i det fall resultatet ska kommuniceras vidare.

4.8.4 Metoder för minimering av oönskad variabilitet i granskningen

Detta avsnitt handlar om metoder för att reducera förekomsten av oönskad variabilitet, oavsett om den är systematisk (bias) eller inte (brus). Termerna förklaras mer ingående i Daniel Kahnemans (med flera) bok *Brus*, och sammanfattas i kapitel 3.2.

Metoder för minimering av oönskad variabilitet i granskningen

Alternativ	Kommentar
■ a) Granskaren ser inte utfallet i ärendet (beslutet) i förväg.	
■ b) Granskaren ser inte namn, kön, ålder eller andra attribut på den som ärendet gäller.	Avidentifiering minskar risken för att granskaren påverkas av medvetna eller omedvetna stereotyper och fördomar i sin bedömning. Detta möjliggör (åtminstone teoretiskt) en mer objektiv bedömning samt en möjlighet att identifiera diskriminering, vilket kan vara fallet om det förekommer systematiska skillnader mellan den som tagit del av kundens attribut (handläggaren) och den som inte har det (granskaren). Beroende på funktionaliteten i myndighetens system för handläggning (och/eller kvalitetssäkring) kan detta vara kostsamt och kräva stor manuell hantering.
■ c) Granskaren ser inte vilken handläggare, ort eller enhet som har varit involverad i ärendet.	För att minska risken för att eventuella förutfattade meningar om hur olika personer/enheter/orter jobbar, eller för att man (medvetet eller omedvetet) vill påverka resultatet så att någon del av organisationen ska utmärka sig åt ett visst håll, kan det finnas en poäng att också förhindra identifiering även av interna uppgifter. Beroende på funktionaliteten i myndighetens system för handläggning (och/eller kvalitetssäkring) kan detta vara kostsamt och kräva stor manuell hantering.
■ d) Granskarna har ett bedömningsstöd som hjälp för ensade bedömningar.	En lista med kriterier/aspekter att beakta och hur, ibland kompletterat med några typ-exempel och hur de ska bedömas.
■ e) Uppstartsmöten för granskarna.	Info-möte där man får en gemensam ram och kanske några exempel.
■ f) Granskarna deltar i inledande testgranskningar.	Ärendegenomgångar/ jämförelser mellan granskare för att diskutera och ensa bedömningsnivån innan man startar skarpt. (Mer aktiv medverkan för granskarna än vid alternativ e))
■ g) Löpande kalibreringsmöten mellan granskarna.	Samma som f) men inte bara inledningsvis utan också när man har kommit igång.
■ h) Fler än en granskare bedömer samtliga ärenden oberoende av varandra.	Detta är kostsamt. Ett billigare sätt att nå liknande effekter är genom alternativ f) och/eller g).
■ i) Jämförelser över år görs genom att flera år granskas vid samma tillfälle.	För ett trovärdigare resultat vid granskning av kvalitets utveckling över tid bör ärenden från flera år granskas vid samma tillfälle, med samma granskningsmall och av samma personer. Det bör slumpas i vilken ordning ärendena kommer, och helst bör uppgifter om årtal maskas för granskarna. ⁵²

⁵² Se resonemanget i avsnitt 3.4.4.

4.8.5 Systemstöd för kvalitetssäkringen

För att underlätta arbetet med exempelvis urval, eventuell maskning, insamling och aggregering av informationen och resultatindikatorerna kan man använda någon form av systemstöd.

Systemstöd för kvalitetssäkringen

Alternativ	Kommentar
■ a) Ett specifikt it-program/system för kvalitetssäkring (egenutvecklat)	
■ b) Ett specifikt it-program/system för kvalitetssäkring (köpt på marknaden)	
■ c) Handläggningssystemet har ett stöd/en applikation för kvalitetssäkring	
■ d) Excell-filer	
● e) Inget stöd	

Även om alternativen a-d) teoretiskt sett kan kombineras med varandra är det inte eftersträvansvärt att jobba på flera parallella sätt inom samma ärendetyp. Men det kan krävas olika lösningar för olika ärendetyper.

Utöver (eller istället för) specifika stöd för att genomföra kvalitetsuppföljningen så kan myndigheter ha generella kvalitetssystem eller business intelligence-lösningar. Dessa har mer löpande uppföljning av vissa nyckelindikatorer och hämtar information direkt från olika verksamhetssystem.

4.9 Vem granskar och vem bedömer/analyserar?

Flera myndigheter har en modell där det är många personer som gör ärende-granskningar, medan det är en mindre grupp som genomför analyser, tolkningar och skriver rapporter utifrån de aggregerade data som granskarna samlar in. I detta avsnitt synliggör vi några olika aspekter och vägval i det arbetet.

4.9.1 Granskarens roll

Denna aspekt rör vilken befattning/roll den som granskar har i organisationen. Rollen är intimt förknippad med, och går delvis in i, det som behandlas i nästföljande avsnitten om granskarens oberoende (4.9.2) och kompetens (4.9.3). Även om dessa är snarlika och i alternativen delvis överlappande ser vi en poäng i att synliggöra de tre aspekterna (roll, oberoende, kompetens) för att åskådliggöra ett antal olika dimensioner.

Granskarens roll

Alternativ	Kommentar
■ a) Samma handläggare som fattat beslut i ärendet, tillsammans med specialist eller chef (U)	
■ b) Annan handläggare än den som fattat beslutet	

Alternativ	Kommentar
■ c) Chef (över handläggare för aktuell ärendetyp)	Om det ska få högre trovärdighet för ett mätande syfte bör det inte vara chefens egna medarbetare hen följer upp. Att följa upp egna medarbetarna ger dock bättre förutsättningar för lärande och utveckling, exempelvis för att det gör cheferna insatta i handläggningen och gör att de kan identifiera handläggarnas individuella utvecklingsområden. Det blir också ett sätt för cheferna att ta sitt kvalitetsansvar.
■ d) Verksamhetsexpert (M)	Någon som har djup kompetens inom området, t.ex. en specialiserad jurist, processförare, omprövare, verksamhetsutvecklare eller annan representant från myndighetens rättsfunktion.
■ e) Digitalt system/algoritm (M)	
■ f) Controller (M)	
■ g) Oberoende kontrollfunktion (M)	En särskild enhet/funktion inom myndigheten (t.ex. omprövningsenhet)

Som symbolen (■) indikerar kan flera alternativ kombineras. Det kan t.ex. vara ett team/arbetsgrupp med flera olika kompetenser som deltar i granskningen.

4.9.2 Granskarens oberoende

För att främja en opartisk och saklig bedömning, och undvika snedvridande incitament, är det bra om det finns ett avstånd/oberoende mellan granskaren och det som ska granskas. Oberoendet är viktigare ifall huvudsyftet är att mäta och hitta en form av objektivitet. Om huvudsyftet är lärande/utveckling kan det istället vara fördelaktigt med en närhet mellan granskaren och det granskade. Närheten kan innebära ett större engagemang och förmåga att bidra med förbättringsåtgärder samt en potential för kortare tider mellan granskning och åtgärder/dialog. Dock finns då risken för att man är hemmablind och missar sådant som någon med lite mer distans hade kunnat identifiera.

Granskarens oberoende

Alternativ	Kommentar
■ a) Granskaren är på samma enhet/sektion som handläggaren (U)	
■ b) Granskaren är på en "grann-enhet/sektion"	
■ c) Granskaren är på en enhet/funktion ovanför i organisationshierarkin (M)	
■ d) Granskaren är en del av rättsavdelningen (M)	
■ e) Granskaren är en maskin/robot/algoritm (M)	
■ f) Granskaren är en extern konsult som myndigheten har anlitat (M)	

Ett alternativ eller komplement till en organisatorisk separering eller att använda algoritmer eller konsulter för att främja oberoende är att göra en ”granskning av granskningen” på en delmängd av de ärenden som ingår i urvalet.

4.9.3 Granskarens kompetens

Denna aspekt handlar om ifall det finns några särskilda, uttalade kompetenskrav för den som genomför granskningen.

Granskarens kompetens

Alternativ	Kommentar
<ul style="list-style-type: none"> ● a) Inga särskilda/uttalade kompetenskrav finns för granskaren 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ b) Granskarens kompetens motsvarar (minst) handläggarens kompetens 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ c) Granskaren har extra lång (>x år) erfarenhet av ärendetypen/området 	
<ul style="list-style-type: none"> ■ d) Granskaren har någon annan specifik, uttalad kompetens 	Till exempel: - juristutbildning - erfarenhet av granskning - it-kompetens om aktuellt system för att kunna granska delvis maskinella beslut och förstå maskinens del - sakkompetens (t.ex. medicinsk kompetens när sjukskrivningsärenden ska granskas)

Ju tydligare bedömningsstöd/mall som finns för utförandet av kvalitetsuppföljningen (se kap 4.8.2), desto mindre viktigt torde det vara att granskaren har specialistkompetens enligt c) eller d). Även komplexiteten och bedömningsutrymmet i de ärenden som ska bedömas spelar roll för hur relevant det är att ha uttalade och högre krav på granskarens kompetens.

4.9.4 Antal granskare

Ett sätt att göra säkrare bedömningar (med högre reliabilitet) är att låta fler än en person, granska samma ärende, oberoende av varandra. Med två granskare blir dock kostnaden för att få samma urval dubbelt så stor. Mätningens exakthet/reliabilitet behöver därför ställas mot såväl syftet med granskningen som kostnaden. Om syftet är lärande är exaktheten mindre viktig än om syftet är att försöka uppnå ett objektivi mätvärde.

Antal granskare

Alternativ	Kommentar
• a) 1 (U)	Ju bredare bedömningsutrymme som finns inom ärendeslaget, desto mindre säkert underlag för mätning genererar efterhandsgranskningen.
• b) 2 (M)	
• c) 3 eller fler (M)	
• d) Fler i ett kalibreringsstadie, därefter 1 granskare per ärende	

I det fall man har flera granskare för samma ärende, och dessa inte är ense i sina bedömningar, behövs en rutin för hur dessa fall ska hanteras. Antal granskare är en aspekt som också berörs i avsnitt 0 om minimering av oönskad variabilitet i kvalitetsuppföljningen.

4.9.5 Vilka involveras i analysen?

I stora organisationer kan det vara betydligt fler som bidrar med data (i form av genomförda ärendegranskningar) än som är med och gör analysen och drar slutsatser från materialet.

Involverade i analysen

Alternativ	Kommentar
■ a) Handläggarna vars ärendetyp granskas (U)	
■ b) Alla som granskat ärenden som ingår i uppföljningen (U)	
■ c) Ett urval av dem som granskat ärenden	
■ d) Rättsavdelningen (eller motsvarande)	
■ e) Analys-enhet/avdelning	
■ f) Chefer i den granskade verksamheten	
■ g) Andra funktioner/avdelningar i organisationen	Till exempel utvecklingsavdelningar, verksamhetsutvecklare, service- eller tjänstedesigners
■ h) Myndighetsledningen	

Denna aspekt hänger ihop med kapitel 4.8.3 om huruvida det finns förutbestämda kriterier för tolkningen av resultatet. Ifall man har förutbestämda kriterier för när god/tillräcklig kvalitet är uppnådd torde det inte vara lika viktigt att de som gör tolkningen har en bred och djup kompetens eftersom det till stor del är bestämt hur slutsatserna av materialet ska dras.

Som symbolen (■) indikerar kan man ha en grupp som består av en blandning av kompetenser och från olika delar av verksamheten. En fördel med en bred sammansättning i gruppen som ska tolka resultatet är att det minskar risken för missförstånd eller att man förbiser något av förklaringsvärde. Det ger också fler perspektiv och därmed möjligen fler idéer till eventuella åtgärdsförslag och kan ge

”ringar på vattnet” till förbättringsarbete på olika nivåer i verksamheten. (Se avsnitt 4.11 för några övergripande/generiska förslag på kvalitetsstärkande åtgärder.)

4.10 Hur kommuniceras resultatet?

De flesta rättsliga kvalitetsuppföljningar utmynnar i någon form av sammanställning eller rapport. De kan vara olika omfattande och innehålla olika element. Innehållet kan också kommuniceras på flera olika sätt.

4.10.1 Vilket innehåll kommuniceras?

Detta avsnitt handlar om vad man redogör för i själva rapporten eller sammanställningen som görs i samband med den rättsliga kvalitetsuppföljningen.

Vilket innehåll kommuniceras?

Alternativ	Kommentar
■ a) Resultatet	Vad undersökningen visar, t.ex. vilka brister som upptäckts, andel ärenden med fel eller goda exempel man särskilt vill lyfta.
■ b) Beskrivning av metoden	Det behövs för att kunna replikera studien och ger läsaren en större förståelse för resultaten. Under denna punkt kan man också redogöra för eventuellt bortfall och hur man hanterat det.
■ c) Analys av resultatet	Exempelvis orsaksanalys, konsekvensanalys, förbättringsområden.
■ d) Kontexten	Om rapporten har en extern målgrupp (eller en målgrupp långt ifrån den som handlägger), vilket är vanligare ifall syftet är att mäta, krävs ofta en redogörelse för kontexten och eventuellt förklaring av begrepp för att mottagaren ska ha behållning av rapporten. Det kan handla om att förklara gällande rätt, ge en teoriram till grunden för granskningens inriktning och bakgrunden för granskningen.
■ e) Rådata	Sannolikt ovanligt, men hypotetiskt möjligt att ha med som bilaga om det är avidentifierad eller aggregerad data.
■ f) Förslag till åtgärder	Se kap 4.11

4.10.2 På vilket sätt kommuniceras resultatet?

Avsnitt 0 tar upp frågan om vem som är mottagare av uppföljningens resultat, och avsnitt 4.10.1 berör vad som kommuniceras. En närliggande fråga är *på vilket sätt* resultatet kommuniceras till målgrupperna. Ifall man har flera målgrupper kan man behöva kommunicera resultatet på olika sätt. Myndigheterna nämner att de med sin kommunikation om resultaten vill skapa transparens och (när målgruppen är intern) ett engagemang i organisationen. Det borgar för att resultatet och insikterna tas omhand aktivt.

På vilket sätt kommuniceras resultatet?

Alternativ	Kommentar
■ a) Rapporten publiceras rakt av i befintligt skick	Delges chefer, läggs på intranätet, som bilaga till en föredragning eller liknande.
■ b) Sammanfattning av uppföljningens resultat	Kan göras både som separat rapport eller som ett stycke i t.ex. årsredovisningen eller annan publikation.
■ c) Muntlig presentation	Muntlig presentation av rapporten, kanske med stöd av powerpoint-bilder eller motsvarande (digitalt eller fysiskt på plats).
■ d) Seminarium/diskussion	Möjlighet till diskussion om resultatet, antingen utifrån att deltagarna läst resultatet eller fått del av en presentation.
■ e) Artikel om uppföljningens resultat	Ungefär som en sammanfattning, men i annan (ofta personligare) form och kanske med citat från relevanta personer ur verksamheten.
■ f) Rapport som sammanfattar/analyserar flera olika datakällor, varav den aktuella kvalitetsuppföljningen är en.	T.ex. kvartalsvisa sammanställningar över vilka uppföljningar som gjorts, flera olika uppföljningar som analyseras gemensamt (utifrån t.ex. ett gemensamt tema), eller en analys som kompletterar egengjorda kvalitetsuppföljningar med annan relaterad information (t.ex. externa granskningar/revisioner, statistik över ändringar i domstol, inkomna klagomål etc.)

4.11 Åtgärd med anledning av uppföljningens resultat

Ifall den rättsliga kvalitetsuppföljningen visar på otillfredsställande resultat eller i övrigt identifierar ett område med förbättringspotential är det naturligt för myndigheten att vilja vidta någon form av åtgärd. Nedan följer en bred palett av åtgärder för både långsiktiga förbättringar av myndighetens arbetssätt (framåtblickande) och mer direkt hantering av upptäckta brister i enskilda ärenden (bakåtblickande).

En viktig förutsättning för att kunna besluta om åtgärder med anledning av en rättslig kvalitetsuppföljning är att det är tydligt, och gärna förutbestämt, vem på myndigheten som ansvarar för att detta sker.

4.11.1 Åtgärder för förbättrad kvalitet framöver

Nedan listas åtgärder som myndigheter kan vidta för att förbättra sina processer och handläggning på sikt. Vilka åtgärder som är lämpliga för ett visst område eller myndighet beror exempelvis på orsakerna till den bristande kvaliteten och vilka möjligheter (inklusive resurser) myndigheten har.

Åtgärder för förbättrad kvalitet framöver

Alternativ	Kommentar
■ a) Diskussion om granskningens resultat hos berörda chefer och medarbetare.	
■ b) Case- eller dilemma-diskussion mellan handläggare kring dilemman/svåra tolkningar.	
■ c) Utbildning för handläggarna.	Antingen i myndighetsövergripande regelverk och i statstjänstemannarollen eller specifikt i den lagstiftning eller kunskapsområde som rör den aktuella ärendetyper.
■ d) Återkommande ärendegenomgångar med handläggare.	
■ e) Mentorer för nyanställda.	
■ f) Sprida goda exempel.	
■ g) Förändring av rutiner eller andra styrdokument.	Nya eller förändrade beskrivningar av hur man ska göra eller vad som gäller.
■ h) Förändring i handläggningssystemets utformning.	T.ex.: - förbättrat gränssnitt/flöde - uppdatering (eller införande) av stödtexter integrerat i handläggningssystemet - inbyggda varningar/spärrar för vanliga fel - AI-stöd som reagerar på ifall något verkar avvika mot förväntat utfall - Avidentifiering av namn, kön, ålder etc. på den ärendet gäller
■ i) Datadriven analys/övervakning.	Genererar statistik till grund för analyser.
■ j) Nya/förändrade rättsliga stödtexter.	T.ex. hjälp med tolkningar, exempel, fördjupning och bakgrund. Case-beskrivningar som stöd för tolkning
■ k) Utökade kontakter mellan handläggare och rättsavdelning.	T.ex. tillgång till personligt stöd vid behov.
■ l) Ökad inblick för cheferna i syfte att coacha bättre.	Skuggning, medlyssning eller liknande (eller fler aktgranskningar).
■ m) Förändring i e-tjänst.	T.ex. att den enskilde får upp varningar ifall systemet misstänker att hen är på väg att skicka in felaktig information
■ n) Automatisering.	Kan minska inmatningsfel.
■ o) Förändring av informationen till den enskilde.	Kan förändras både vad gäller innehåll och hur, var och med vilken intensitet det kommuniceras. T.ex. på webbsidan, integrerat i en e-tjänst, i kampanj, i reklam, media eller sociala medier
■ p) Förslag till förändrad lagstiftning.	T.ex. be om ökad tydlighet/ minskat bedömningsutrymme eller ökat informationsutbyte (få rätt att ta del av fler uppgifter från den enskilde eller annan aktör)
■ q) Begäran om ytterligare underlag från den enskilde eller utbyte av data med annan aktör.	Inom ramen för det befintliga lagutrymmet
■ r) Ny och fördjupad uppföljning/analys av en företeelse som blivit känd genom kvalitetsuppföljningen.	

Alternativ	Kommentar
■ s) Dubbel-beslut av två oberoende handläggare /Peer-review i samband med (viss andel) beslut.	Kostsamt om det görs i stor skala.

Flera av åtgärderna ovan kan implementeras även i förebyggande syfte - oavsett om en rättslig kvalitetsuppföljning har gjorts på området eller ej, och oavsett vad resultatet från en sådan uppföljning visar. Åtgärderna kan alltså ses som brus- och bias-reducerande (och därmed kvalitetshöjande) mekanismer i det löpande arbetet med själva besluten. (Kapitel 0 handlade om brus- och bias-reducering i kvalitetsuppföljningsprocessen). I den mån åtgärderna är kostsamma och den förmodade kvaliteten för ärendetypen redan är god kan dock riskanalyser och resultaten från rättsliga kvalitetsuppföljningar vara till hjälp i prioriteringen för när och var åtgärderna ska sättas in.

4.11.2 Brister i enskilda ärenden som behöver hanteras

Avsnittet ovan handlar om åtgärder som kan leda till bättre rättslig kvalitet framåt, men vid vissa fel kan det vara aktuellt med någon typ av åtgärd direkt relaterad till en felaktig hantering i ett enskilt ärende. Detta ligger egentligen utanför själva syftet och definitionen av rättslig kvalitetsuppföljning, men blir i praktiken ändå något myndigheten behöver förhålla sig till när den genom kvalitetsuppföljningen får information om allvarliga brister.

För att kunna vidta den här typen av åtgärder behövs det tydliga rutiner för hur grova fel ska hanteras på ett korrekt sätt och vem som är ansvarig för vad. I det ingår en tydlig beskrivning av granskarens roll och mandat, för att göra rollen förutsägbar och för att bidra till en förståelse från verksamheten och dem som granskas.

Myndighetens arbetsordning eller motsvarande bör tjäna som en grundläggande vägledning så att den chef som har det övergripande verksamhetsansvaret för de påvisade bristerna också ges möjlighet att ta sitt ansvar och bestämma vilka åtgärder som ska vidtas och hur.

Brister i enskilda ärenden som behöver hanteras

Alternativ	Kommentar
■ a) Omprövning/nytt beslut i ärendet	I vilka fall beslut kan ändras och inte finns reglerat bland annat i förvaltningslagen 36-38§.
■ b) Vidareförmedling av information	T.ex. en uppgift som behöver göras känd för en annan avdelning eller myndighet. (Också omgärdat av regler för när det får göras och inte, t.ex. offentlighets- och sekretesslagen.)
■ c) Direktkontakt med ursäkt till drabbade	I särskilt allvarliga fall kan det finnas anledning att direkt kontakta enskilda vars ärenden har hanterats felaktigt och framföra en ursäkt. Det bör vara genomtänkt vem som ska ta kontakten. Det är sannolikt den del av verksamheten som ansvarade för beslutet och handläggningen.

Alternativ	Kommentar
■ d) Disciplinpåföljd för handläggare	Om det framkommer att en enskild medarbetare gjort grova och/eller upprepade övertramp kan direkt kontakt och eventuell påföljd för hen övervägas. En konkret åtgärd som ibland används är indragen beslutsdelegation under en period samtidigt som medarbetaren får i uppdrag att genomföra utbildningar, arbeta med stöd av en mentor eller liknande. Ett annat alternativ är anmälan till personalansvarsnämnden.
■ e) Anmälan av person som lämnat felaktiga uppgifter eller dylikt	Ifall en kvalitetsuppföljning uppdagar felaktigt lämnade uppgifter eller annat missbruk kan det i vissa fall vara aktuellt med en brottsanmälan eller liknande av den enskilde.

Vad som är möjligt av ovanstående beror också på uppföljningens syfte och hur personuppgifter utifrån det får hanteras.

4.11.3 Följs åtgärderna upp?

Om organisationen beslutat om en åtgärd till följd av resultatet i en rättslig kvalitetsuppföljning kan den också ha en rutin/process för att följa upp åtgärden och/eller dess effekter. Det kan ske antingen via processen för rättslig kvalitetsuppföljning (genom att man granskar samma område igen ett tag efter att man infört åtgärderna) eller inom ramen för andra, befintliga uppföljningsprocesser alternativt som en separat aktivitet.

Följs åtgärderna upp?

Alternativ	Kommentar
● a) Åtgärderna följs inte upp alls	Varken ad-hoc, i annan uppföljningsprocess eller inom ramen för ny kvalitetsuppföljning.
■ b) <i>Genomförandet</i> av åtgärderna följs upp	Man följer upp att åtgärderna faktiskt har genomförts.
■ c) <i>Effekten</i> av åtgärderna följs upp	En första nivå är att se ifall kvaliteten blivit högre efter att åtgärderna vidtagits. En andra nivå är att försöka påvisa ett kausalt samband mellan åtgärd och förbättrad rättslig kvalitet. Det senare är dock ofta svårt att få till i praktiken eftersom myndigheter sällan kan jobba med kontrollgrupper eller liknande för att isolera effekten av själva åtgärden från övriga orsaker till kvalitetsförändringar. Även förändringen i sig kan vara svår att mäta på ett tillförlitligt sätt. ⁵³

⁵³ Se exempelvis avsnitt 4.3.1 i ISF (2018:1), eller Kahneman mfl (2021) *Brus*.

5 Metodutvecklingsbehov

En del i detta uppdrag är att bedöma om det finns behov av och förutsättningar för metodutveckling på området rättsliga kvalitetsuppföljningar. I detta kapitel redogör vi dels för den behovsbild vi har fått av myndigheterna dels för ESV:s syn på vilka som är de prioriterade utvecklingsområdena framåt och våra förslag och rekommendationer.

5.1 Myndigheternas beskrivning av sina behov

Nedan sammanfattar vi den information vi fått från enkäten och våra möten med myndigheterna. Eftersom vi hade en specifik fråga i enkäten om systemstöd så redovisar vi både skriftliga och muntliga synpunkter om detta i en tredje rubrik för att det ska bli mer sammanhållet och inte dominera övriga avsnitt för mycket.

5.1.1 Behov som framkommit i enkätsvaren

I enkäten fanns två öppna frågor med fritextfält. Den ena lydde ”Vilka utvecklingsbehov ser ni inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar?”. Den andra hade rubriken ”Övriga medskick om rättsliga kvalitetsuppföljningar till ESV”. Utöver detta fanns möjlighet att kommentera respektive svar under frågan om myndigheten har något digitalt systemstöd som används i arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning. De svar som hör till systemstödsfrågan redovisas under 5.1.3.

I enkäten finns många fritextsvar om utvecklingsbehov. Vi har här sammanfattat och klustrat flera svar med liknande innebörd:

- ökad helhetssyn och enhetlighet inom myndigheten
- mer systematik och struktur
- behov av metodstöd/vägledning – gärna generiska/generella metoder
- utvecklingsområde att över huvud taget börja med rättslig kvalitetsuppföljning
- sprida kvalitetsuppföljningen till fler områden än dem som omfattas i dagsläget
- hjälp att avgöra vilka områden som ska vara föremål för rättslig kvalitetsuppföljning
- automatiserade uppföljningar eller analyser av olika beslut är önskvärt och för det finns behov av att arbeta mer datadrivet.

Ytterligare intressanta exempel på metodutvecklingsbehov som nämndes enstaka gånger är:

- Driva regelförbättring och regelförenkling.
- Att genomföra åtgärder i nära anslutning till utförda kvalitetsuppföljningar.
- Skapa engagemang för kvalitetsuppföljningsfrågorna inom myndigheten.

- Behov av att förstärka omvärldsspanandet för att följa myndighetens egna beslut och ställningstaganden och att följa den allmänna rättsutvecklingen på området och analysera det nya rättsläget och sprida konsekvenserna om det vidare i hela organisationen.
- Anpassat stöd för små myndigheters rättsuppföljning behövs för generella regelverk om inte oproportionerlig del av myndighetens resurser ska gå till detta.
- Behov av att följa upp den rättsliga kvalitén både inom myndighetens kärnverksamhet (det som i denna enkät kallas sakområdesspecifik lagstiftning) och inom myndighetens övriga verksamhet (det som i denna enkät kallas generella regelverk, t.ex. förvaltningslagen, offentlighets- och sekretesslagen, GDPR, LOU m.fl.). Utöver uppföljning i förhållande till lagar, förordningar och föreskrifter ser myndigheten även ett behov av rättslig kvalitetsuppföljning i förhållande till myndighetens ingångna avtal och myndighetsöverenskommelser.

I fritextsvaren framgår också, att ett antal av myndigheterna inte tycker sig behöva utveckla metoder för rättslig kvalitetsuppföljning eftersom de bedömer att de har så mycket fokus på det förebyggande arbetet. Vissa myndigheter pekar på att det är av stor vikt att arbetet med rättslig kvalitet sker löpande och helt integrerat med det övriga arbetet och inte bör ligga som en separat del i slutskedet av en aktivitet.

5.1.2 Behov som framkommit i dialog med myndigheterna i arbetsgruppen

Frågan om utvecklingsbehov har även diskuterats på ett av mötena som vi hade med myndigheterna i arbetsgruppen. Som underlag för mötet hade deltagarna fått se enkätsvaren i förväg. På frågan ”Givet era egna erfarenheter och det ni läst i enkätsvaren, vilka områden ser ni som mest prioriterade för metodutveckling?” fick vi följande svar:

- Metodstöd för granskningar (den generiska processen)⁵⁴
- Ökad struktur och systematik i arbetet
- Problematisering kring rättslig kvalitet och samsyn om ansvaret och hur uppföljningar kan riktas
- Hur resultatet kan kommuniceras och användas inom myndigheten
- Stöd för reflektion kring värdet av transparens, ex hur myndigheten kommunicerar sitt resultat.
- Digitalt systemstöd
- Ge vägledning som inom ESV:s webbsida om Effektivisering där man också har med goda exempel

⁵⁴ Detta var arbetsnamnet på det som sedan blev metodstödet i kapitel 4.

En person som inte kunde närvara vid mötet svarade senare:

- Hur man följer upp automatiserade beslut, bygger säkra system och bygger in säkring (AI). Hur följer vi upp att det blir rätt idag, dvs. att vi har system som håller måttet?
- Vidareutveckla uppföljningsmetoder både för enskilda ärenden och uppföljning av att processen för rättslig styrning levererar ändamålsenliga produkter, det finns även behov av att följa upp effektivitet.
- Dokumentation av regelstyrningen för informationskvaliteten i system som fattar automatiska beslut; vad baseras de automatiska besluten på vid ett givet tillfälle.
- Ethiska aspekter, risk för inbyggd bias i system

På mötet frågade ESV ifall myndigheterna tror att det metodstöd som vi arbetat fram inom projektet har förutsättningar att motsvara de behov som nämns vad gäller struktur och metodstöd. Deras bedömning var att det sannolikt kommer att göra det.

5.1.3 Förekomst av och önskemål om systemstöd för rättsliga kvalitetsuppföljningar

I vår enkät ställde vi frågan ”Har ni något digitalt systemstöd som ni använder i arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning?”. Det var möjligt för myndigheterna att ange flera svarsalternativ.

Enkätfråga 3: Har ni något digitalt systemstöd som ni använder i arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning? (Ange ett eller flera alternativ.)

	Antal	Andel
Ja, vårt handläggarsystem har stöd för kvalitetsuppföljning (eventuell kommentar eller beskrivning)	7	17 %
Ja, ett separat system, egenutvecklat	6	15 %
Ja, ett separat system köpt på marknaden (ange gärna vilket)	1	2 %
Nej, men vi vill ha (beskriv gärna era behov)	20	49 %
Nej, och det behövs inte	9	22 %
Summa	41	

Som framgår av tabellen ovan är det absolut vanligaste svaret ”nej, men vi vill ha”. I fritextsvaren kan vi läsa ut att åtminstone en av de som svarat ”nej, och det behövs inte” egentligen skulle vilja ha det, men inte tror att det finns något som täcker de specifika behov som den egna myndigheten har.

Vi har svårt att se att systemstöd kan underlätta en rättslig kvalitetsuppföljning i den externa verksamhet som vi bedriver, [...], men om det finns ett

systemstöd även för den typ av rättslig uppföljning som vi bedriver tar vi gärna del av det.

Av de myndigheter som nämner att de har ett system har sex myndigheter ett egenutvecklat system och en myndighet ett inköpt. Det är också sju myndigheter som i sitt handläggarssystem har stöd för kvalitetsuppföljning.

Vi bedömer att det totalt sett fanns ett stort intresse för någon form av systemstöd. Följande är exempel på sådant som lyftes fram i enkäten med koppling till detta:

- I viss mån kan våra ärendehanteringssystem användas.
- Vi håller på att utveckla en databas.
- Kvalitetsuppföljning sker idag med stöd av myndighetens ordinarie digitala systemstöd. För viss uppföljning används det externa systemet Stratsys. Ett specifikt system för rättslig kvalitetsuppföljning som fyller syftet skulle kunna vara av intresse.
- Vi har svårt att se hur ett sådant system skulle kunna utformas, men är intresserade av att höra mer om det.
- Vi kommer att ha systemstöd, eftersom denna uppföljning kommer att integreras med övrig uppföljning inom myndigheten, och för den övriga uppföljningen finns det digitala system.
- Vilka systemstöd som finns eller kan utvecklas, särskilt för den generella verksamheten (inte sakverksamheten), t.ex. kopplat till upphandling/inköp.

I diskussionen om systemstöd med myndigheterna i arbetsgruppen nämndes bland annat att det borde vara ganska svårt att skapa ett system som fungerar för alla myndigheter och för de olika uppföljningarna myndigheterna genomför eftersom det är komplicerat att hantera det redan inom en myndighet.

Det framkom också en synpunkt om att det borde finnas en instruktion till myndigheterna att funktioner för rättslig kvalitetsuppföljning ska vara inbyggd i handläggningssystemen.

5.2 ESV:s förslag på lösningar och prioriterade framtida utvecklingsområden

Nedan följer ESV:s slutsatser och förslag på framtida metodutveckling.

5.2.1 Framtagande och utveckling metodstödet

Orsaken till att vi i detta uppdrag har valt att ta fram ett metodstöd med översikt av vägval som är relevanta i arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning (kapitel 4) är att vi

såg ett behov av att samla och sortera den kunskap som finns spridd på olika myndigheter i en ”generisk” beskrivning som ger en överblick av de alternativ som finns och hur olika vägval förhåller sig till varandra. ESV ser det framtagna metodstödet som ett bidrag till metodutvecklingen på området rättsliga kvalitetsuppföljningar. Arbetet med att ta fram metodstödet har genererat många bra diskussioner i den grupp myndigheter som varit involverade. Vår förhoppning är också att stödet bidrar till en struktur och helhetsbild som kan svara upp mot några av de behov som uttryckts i enkätens fritextsvar. Stödet kan användas som en checklista för att säkerställa att man tänkt igenom och gjort medvetna val för de olika stegen i processen. Den bidrar också till en gemensam begreppsapparat, och kan vara ett underlag för erfarenhetsutbyte, jämförelser och diskussion mellan myndigheter.

Ambitionen har varit att metodstödet ska vara så heltäckande som möjligt, men det är förstas svårt att nå fullständighet, särskilt i en föränderlig värld. Att förvalta och utveckla metodstödet är därför ett behov som föreligger framöver.

Metodstödet är utarbetat med sikte på uppföljning av ärendehandläggning. Vissa myndigheter har dock stora delar av sin verksamhet som ägnar sig åt annat än handläggning och beslut av ärenden som gäller enskilda. Det skulle kunna finnas anledning att utveckla något liknande stöd mer anpassat för andra myndighetsuppgifter, men det har inte ingått i detta uppdrag.

5.2.2 Ökade insikter om brus och bias och om målkonflikter

ESV tror att det krävs en ökad medvetenhet om de problem med brus och bias som vi redogör för i avsnitt 3.2. Vår utredning indikerar att det finns en bristfällig insikt hos en del myndigheter om att brus och bias skulle kunna vara ett bekymmer i den egna verksamheten.

Det är också viktigt med insikt kring de målkonflikter som vi redogör för i avsnitt 0 om mätande respektive lärande syfte med kvalitetsuppföljningen.

Vi hoppas att denna rapport kan öka medvetenheten och sätta frågorna på agendan och anser att var och en av myndigheterna behöver fördjupa sig i, och aktivt förhålla sig till, dessa frågor inom ramen för sitt arbete med rättslig kvalitetsuppföljning. Ifall det startas nätverk för samtal och erfarenhetsutbyte om rättslig kvalitetsuppföljning (se kapitel 7) rekommenderar ESV att brus och bias samt målkonflikter är ämnen som tas upp under nätverksträffarna.

5.2.3 Fyra ingångar för digitalt stöd för rättslig kvalitet

Det finns flera olika ingångar för hur digitala lösningar kan bidra till ökad rättslig kvalitet. ESV bedömer att detta är ett område med stor potential för metodutveckling. Vi har inte inom ramen för detta uppdrag haft utrymme att fördjupa oss tillräckligt i

frågan för att bidra med något konkret, men nedan redogör vi för fyra aspekter vi identifierat och resonerar om möjliga vägar framåt. Möjligheten till digitalisering hänger samman med graden av standardisering i själva regelverket. För ett längre resonemang om detta, se avsnitt 3.3.

A. Systemstöd för smidigare arbete med rättsliga kvalitetsuppföljningar

Ett systemstöd för rättsliga kvalitetsuppföljningar kan till exempel hjälpa till vid inrapportering och aggregering av lokala resultat i en kvalitetsuppföljning eller för att plocka ut och maska ärenden som ska granskas i uppföljningen.

Här skulle ett fortsatt arbete kunna handla om att samla ihop de erfarenheter som redan finns av systemstöd genom att prata med de myndigheter som har implementerade lösningar, och sedan tillgängliggöra dessa erfarenheter för fler.

Det vore också värdefullt att undersöka ifall det finns förutsättningar för, och nyttor med, att bygga eller upphandla förvaltningsgemensamma stödkomponenter för rättslig kvalitetsuppföljning som går att använda i fler myndigheter trots att myndigheterna har olika ärendetyper och ämnesområden att hantera. I samband med det, eller som en separat aktivitet, skulle man också kunna utreda om det är lämpligt att krävställa att ny- eller vidareutvecklade handläggningssystem ska innehålla komponenter för att stötta myndigheternas arbete med kvalitetsuppföljning.

B. Rättslig kvalitetsuppföljning av automatiserade beslut

Stort fokus i myndigheternas arbete med rättslig kvalitetsuppföljning tycks ligga på granskning av manuellt fattade beslut. Vissa myndigheter har dock stora delar av sin ärendehantering automatiserad. Som vi nämnde i avsnitt 3.3.3 så är automatiska beslut primärt lämpliga på områden där bedömningsutrymmet är i det närmaste obefintligt och reglerna är enkla att programmera. I så fall är förutsättningarna för att få 100 procent korrekta beslut och enhetlighet goda, under förutsättning att de inmatade uppgifterna stämmer. Myndigheterna behöver dock kunna säkerställa att även de beslut som tas av automatiska system är korrekta. I en rapport från 2020 pekar Riksrevisionen på att detta sker i allt för liten utsträckning.⁵⁵ Testning sker primärt före systemen tas i bruk, men få kontroller görs efter driftsättningen. Även delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen menar på att uppföljningen av de automatiska besluten är bristfällig, framför allt vad gäller att säkerställa att de uppgifter som den enskilde matar in är korrekta eftersom det ofta är detta som orsakar felen.⁵⁶

⁵⁵ RiR 2020:22, Riksrevisionen, [Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister](#).

⁵⁶ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019), [Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen](#), Rapport 5.

Utifrån ESV:s tolkning finns det åtminstone tre angreppssätt vid uppföljning av automatiskt fattade beslut:

1. Göra ett urval av redan beslutade ärenden och låta en människa (eller fler) bedöma samma ärenden och se ifall resultatet blir detsamma.
2. Mata in nya (test)data i systemet för undersöka om det levererar korrekta svar och enligt förväntan.
3. Granskning av systemets uppbyggnad för att se om det ställer rätt typ av frågor och tar hänsyn till det den ska utifrån gällande lagstiftning. Vad är inbyggt och vad saknas? Här är stort fokus på processen och att förvaltningslagen följs, och inte bara på beslutet i sak.

En stor andel av de felaktiga utbetalningarna beror på felaktiga uppgifter.⁵⁷ Därför borde kvalitetsuppföljningen av automatiska beslut även innefatta riktighetskontroller av de uppgifter som ligger till grund för beslutet.

Det skulle behöva tas fram en mer detaljerad metodbeskrivning av hur man på bästa sätt kan jobba med rättslig kvalitetsuppföljning av automatiskt fattade beslut. En sådan bör på djupet gå igenom hur respektive angreppssätt kan gå till, och resonera kring fördelar och nackdelar med dem, samt beskriva i vilka situationer de är lämpliga och vilken typ av kompetens som behöver involveras.

En liknande rekommendation, men med fokus på beslutsprocessens uppbyggnad snarare än kvalitetsuppföljning i efterhand, lämnas i Riksrevisionens rapport:

”Regeringen bör ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag för hur arbete med automatiserade beslutsprocesser kan struktureras för att ge bättre förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut.”⁵⁸

ESV delar bedömningen att detta vore värdefullt.

C. Rättslig kvalitetsuppföljning av AI-stödda beslut

Utvecklingen av artificiell intelligens (AI) i offentlig sektor är fortfarande i sin linda, men vi vet att många myndigheter håller på att utveckla olika AI-tillämpningar i sina verksamheter. Några exempel på sådana tillämpningar är att bedöma vilken typ av insats som vore mest effektiv för en specifik individ eller att bedöma tillförlitligheten i ett underlag. AI gör det möjligt att ta hjälp av digitaliseringen även inom områden

⁵⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019).

⁵⁸ RiR 2020:22.

med större komplexitet och bedömningsutrymme, där man inte kan programmera utifrån förutbestämda regler och kriterier som i avsnittet B ovan.

ESV bedömer att AI-stöd i handläggningen, om det utvecklas på rätt sätt, kan bidra till högre effektivitet och ökad rättssäkerhet i offentlig sektor. För att säkra rättssäkerheten och likabehandlingen är det dock viktigt att metoderna för kvalitetsuppföljningen hänger med när myndigheterna i ökad utsträckning använder AI-komponenter i sin handläggning och beslutsfattande. Vi bedömer att det i stora delar handlar om att myndigheterna behöver kunna följa upp att de tillämpar etiska riktlinjer för tillförlitlig AI, exempelvis de som tagits fram av Europeiska kommissionens expertgrupp.⁵⁹ Detta ser vi som ett viktigt utvecklingsområde i det fortsatta arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning.

D. Kvantitativa modeller och AI-stöd som alternativ eller komplement till manuell granskning

Det som vi uppfattat som den dominerande metoden för rättslig kvalitetsuppföljning, att manuellt göra granskningar i efterhand av redan avgjorda ärenden, är dels kostsam och dels behäftad med liknande risker för brus och bias som själva handläggningen har. ESV ser det därför som ett viktigt utvecklingsområde inom ämnet rättsliga kvalitetsuppföljningar att hitta andra metoder som alternativ eller komplement till manuell granskning. Vi bedömer att det finns stor potential i att utveckla kvantitativa modeller med datadrivna analyser och AI-stöd för att generera insikter om den rättsliga kvalitetens nivå, utveckling och förbättringsområden.

Ett nästa steg för att komma vidare i arbetet skulle kunna vara att uppdra åt någon av de större myndigheterna med stora ärendeflöden och egen analytisk kompetens att göra ett pilotprojekt inom området, i syfte att testa och utvärdera metoder på verklig data inom ett avgränsat område av myndighetens verksamhet.

5.2.4 Strukturerat utbyte av erfarenheter och exempel

ESV bedömer att det finns ett intresse och behov av fortsatt erfarenhetsutbyte på området rättsliga kvalitetsuppföljningar och att det kan bidra till fortsatt metodutveckling på myndigheterna. Både samtal myndigheter emellan och att dela med sig av dokument och mallar är viktiga delar i ett sådant erfarenhetsutbyte. Det metodstöd som är framtaget inom detta arbete (kapitel 4) kan ge struktur för delning av exempel och arbetssätt. Ämnen som lyfts i detta kapitel om utvecklingsområden kan vara teman för diskussion i eventuella nätverk. I kapitel 7 utvecklar vi våra tankar om erfarenhetsutbyte ytterligare.

⁵⁹ Europeiska kommissionen (2019), Generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik, [Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI](#).

5.2.5 Reflektion kring kvalitetsuppföljningens kostnad och nytta

I ESV:s PM om rättslig kvalitetsuppföljning från 2021⁶⁰ konstateras att det generellt saknas uppgifter om resursåtgång för de rättsliga kvalitetsuppföljningarna. Några myndigheter har kunnat ta fram antal medarbetare, eller antal timmar. Informationen är dock skuren på olika sätt och ger därför ingen rättvisande bild och kan heller inte jämföras mellan myndigheterna.

ESV rekommenderar myndigheterna att börja följa detta på något av följande sätt:

- Särskilda tidrapporteringskoder som används när man ägnar sig åt renodlat kvalitetsuppföljningsarbete, det vill säga förberedelse, genomförande och kommunikation av en specifik kvalitetsuppföljning.
- Uppskatta antalet personer som är delaktiga i de olika faserna (upplägg/design av granskningen, aktgranskandet i sig (om det är den metoden som används), analys, rapportskrivning, kommunikationsinsatser o.s.v.) och i vilken omfattning och utifrån det göra en mer skönsässig bedömning.

Informationen kan användas i en analys av och diskussion om kostnaden för myndighetens arbete med kvalitetsuppföljning står i proportion till nyttan av densamma, eller om det finns anledning att justera metodval och omfattning i syfte att få ut det man behöver på ett mer kostnadseffektivt sätt.

ESV:s rekommendation till myndigheterna handlar primärt om att de själva ska ha en medvetenhet om och aktivt förhållningssätt till sina avvägningar.

⁶⁰ Ekonomistyrningsverket (2021), *Rättslig kvalitetsuppföljning*. Dnr 2021-00088.

6 Transparens

En del i uppdraget handlar om att överväga om, och i så fall hur, ökad transparens kan uppnås inom området rättsliga kvalitetsuppföljningar.

Det finns ingen entydig definition av transparens men många tycks vara ense om att det både handlar om att informationen ska vara nåbar och begriplig, det vill säga både fysiskt och intellektuellt tillgänglig.

6.1 Hur gör myndigheterna i dagsläget?

6.1.1 Myndigheterna i projektet

Inför vår workshop om transparens bad vi myndigheterna i arbetsgruppen att redogöra för vad de i dagsläget delar med sig av och till vem, samt vad och hur de skriver om rättslig kvalitetsuppföljning i sin årsredovisning.

Utifrån det materialet kan vi se att samtliga myndigheter redovisar sammanfattande beskrivningar av resultatet från sina rättsliga kvalitetsuppföljningar i sina årsredovisningar.

De flesta nämner även att de presenterar kvalitetsuppföljningarna för verksledningen eller ledningsgruppen, samt att rapporterna tillgängliggörs internt, exempelvis i samarbetsrum eller på intranätet. Någon enstaka myndighet nämner att resultatet också delges departementet.

De enda som nämner något om publicering av materialet externt på webbplatsen är Försäkringskassan. De nämner att myndigheten tidigare publicerade sina rapporter på webben. Rapporterna innehöll information om uppföljningarnas metod, resultat och slutsatser. Rapporterna skickades även till berört departement, som oftast också erbjöds en muntlig dragning av resultaten och slutsatserna. De uppföljningar som gjorts på senare tid (fr.o.m. 2021) har däremot inte publicerats externt eller presenterats för departementet. Förändringen hänger samman med att Försäkringskassan förändrat syftet och metoden för uppföljningarna, från stora granskningar av statistiskt säkerställt urval i syfte att ”mäta” rättslig kvalitet till små uppföljningar med litet urval i syfte att identifiera förbättringsområden att åtgärda.

6.1.2 Övriga myndigheter (som svarat på enkäten)

I vår enkät ställde vi frågan om hur resultatet av kvalitetsuppföljningarna kommuniceras utanför organisationen. Bland respondenterna finns både myndigheterna i vår arbetsgrupp och ett ytterligare 70-tal myndigheter. Frågan ställdes bara till dem som svarade ja på frågan i avsnitt 3.1.3 om huruvida de följer upp den rättsliga kvaliteten.

Enkätfråga 4: Kommunicerar ni resultatet av era kvalitetsuppföljningar utanför organisationen? (fler svarsalternativ är möjliga)

	Antal	Andel
Ja, till regeringen genom årsredovisningen	17	43 %
Ja, till regeringen genom annan återrapportering än årsredovisningen	3	8 %
Ja, till annan myndighet	4	10 %
Ja, på myndighetens webbplats	3	8 %
Ja, på annat sätt (ange vilket)	8	20 %
Nej	17	43 %
Summa	40	

I fritextsvaren hos de myndigheter som svarat ”ja, på annat sätt” nämns bland annat Riksrevisionen, regeringen (”i den mån uppföljningen följer av ett regeringsuppdrag”), vid kundmöten och i nätverk, inklusive relevanta internationella organ.

6.2 Möjliga konsekvenser av ökad transparens

På en workshop tillsammans med myndigheterna i projektet diskuterades möjligheter och risker med ökad transparens i arbetet med rättslig kvalitetsuppföljning. I samband med detta kom följande konsekvenser av ökad transparens upp. ESV har i vissa delar utvecklat resonemangen för respektive tema något i förhållande till vad som sades vid workshopen.

6.2.1 Lättare att lära mellan myndigheterna

Om fler myndigheter delar med sig av sitt arbetssätt och sina resultat ökar möjligheterna att lära av varandra, oavsett om det är i skrift eller i talad form under erfarenhetsutbyten eller seminarier.

6.2.2 Bättre förutsättningar för regeringen att anpassa sin styrning

Ökad transparens skulle kunna ge bättre förutsättningar för regeringen att sätta sig in i verksamheten, både vad det gäller lärdomar och resultat från kvalitetsuppföljningarna i sig och vad gäller frekvensen och omfattningen av de uppföljningar som görs. Utifrån ökad möjlighet till sådana insikter skulle regeringen vid behov kunna anpassa styrningen. En person bedömde att ökad transparens skulle kunna leda till att regeringen såg behov av att förändra resurstilldelningen till myndigheten.

6.2.3 Merarbete hos myndigheterna

Majoriteten av myndigheterna i vår arbetsgrupp menar att en ökad transparens i form av krav på att publicera rapporter om rättsliga kvalitetsuppföljningen skulle innebära ett stort merarbete eftersom de antingen inte alls gör rapporter i annan form än Powerpoint-presentationer för berörd målgrupp, eller att rapporterna är skrivna på ett

sätt som inte är begripligt för andra än den initierade målgrupp den är skriven för. Det skulle tillkomma merarbete för att förklara kontexten och göra befintliga rapporter mer begripliga ifall de gjordes åtkomliga för en bredare målgrupp.

6.2.4 Myndigheterna blir mer granskningsbara för medborgare och media

Om myndigheterna skulle tillgängliggöra mer information om sitt arbete med rättslig kvalitetsuppföljning skulle det bli enklare för allmänheten att granska myndigheterna. Även om de rapporter som skrivs i dagsläget diarieförs och är offentliga handlingar är det för närvarande svårt för medborgare och journalister att få reda på att de finns.

6.2.5 Förtroendet påverkas

Om mer information om myndigheternas arbete med rättslig kvalitetsuppföljning blir tillgänglig kan detta påverka förtroendet för myndigheterna både till det bättre och till det sämre. I vilken riktning förtroendet påverkas beror bland annat på vad kvalitetsuppföljningen visar. En kvalitetsuppföljning som visar att kvaliteten inom en viss ärendetyp är god borde ha en mer positiv påverkan på förtroendet än om det framkommer att det finns flera brister i myndighetens bedömningar eller hantering. Det bygger dock på att allmänheten har ett grundförtroende för myndigheten så att undersökningen uppfattas som tillräckligt trovärdig. Ett ”dåligt resultat” behöver heller inte vara ensidigt negativt för förtroendet för myndigheten. Att visa att man har förmåga att identifiera brister, och att presentera trovärdiga åtgärder för att hantera dem, kan i vissa fall bygga mer förtroende än att göra rätt från början. Men som grundregel kan vi utgå ifrån att en rapport som visar på god rättslig kvalitet är bättre för förtroendet än en som inte gör det.

Ytterligare en aspekt som spelar roll för i vilken riktning förtroendet påverkas är vilket förtroende medborgaren hade för myndigheten före hen fick veta mer om arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar. I ett land med generellt hög tilltro till myndigheterna förväntar man sig att kvaliteten är god, varför ett gott resultat inte lär stärka förtroendet lika mycket som ett dåligt resultat kan sänka det. God rättslig kvalitet är sannolikt att betrakta som en så kallad hygienfaktor i medborgarnas syn på kvalitet, det vill säga att det kan generera missnöje ifall den brister, men inte ökad nöjdhet ifall den uppfylls.⁶¹

Förutom att den presenterade nivån på kvaliteten kan påverka förtroendet kan medborgarnas förtroende påverkas av hur de uppfattar kvalitetsuppföljningarnas frekvens, omfattning och metodik.

⁶¹ SOU 2013:40, Innovationsrådet, [Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet](#), s. 93. Där beskrivs förutom hygienfaktorer även nyckelfaktorer, spetsfaktorer och sekundära faktorer.

En annan faktor som spelar in för hur mycket förtroendet påverkas av ökad transparens är i vilken utsträckning som informationen om dem de facto når medborgarna och vilken möjlighet de har att förstå och tolka resultatet, exempelvis vad gäller generaliserbarheten i slutsatserna av en riskbaserad granskning. Media kan spela en stor roll i att sprida informationen och göra den mer begriplig för en bredare målgrupp. Man kan anta att det blir mer mediautrymme och uppmärksamhet vid en eventuell brist än vad det blir om kvalitetsuppföljningen visar på goda resultat.

6.2.6 Risk för att urval eller metoder anpassas för att ge en bra bild utåt
Även om det inte per definition behöver innebära minskat förtroende att åskådliggöra bristfälliga resultat vill de flesta verksamheter såklart både åstadkomma och kunna visa upp goda resultat. Få vill exponera sina brister. Om resultaten av en granskning ska offentliggöras brett finns därför en risk att myndigheten undviker att fokusera granskningen på områden där de vet att det finns större sannolikhet att brister kan framkomma. Ett annat sätt att undvika att behöva blottlägga potentiellt missgynnande resultat är att göra ett urval som är mindre än vad som krävs för att kunna dra signifikanta eller generaliserbara slutsatser från materialet. Det är därmed inte säkert att ytterligare krav på transparens leder till den verkliga insyn som eftersträvas.

6.2.7 Viktig länk i styrkedjan

Myndigheternas arbete med rättslig kvalitetsuppföljning kan ses som en viktig del i styrkedjan eftersom man följer upp om den lagstiftning och de föreskrifter som beslutats tillämpas på avsett vis. Möjligheten till insyn i detta fyller därför en demokratisk funktion, både för regeringens och för medborgarnas insyn i den genomförda politiken.

6.2.8 Den enskildes möjlighet till insyn i sitt ärende

En transparensrelaterad fråga som kommit upp i diskussionen under projektets gång, men som egentligen rör sig på en annan nivå, är den enskildes möjlighet till insyn i sitt eget ärende. Detta är en del av det som ofta ingår i bedömningen av själva handläggningen av ett ärende i den rättsliga kvalitetsuppföljningen. Det handlar till exempel om hur väl myndigheten levt upp till skyldigheten att motivera beslutet, om allt som ligger till grund för beslutet finns dokumenterat och kommunicerat samt om språket är korrekt, begripligt och anpassat till mottagaren. Möjligheten till denna typ av insyn för den enskilda är viktig både i ”traditionell” handläggning och när det gäller automatiskt fattade beslut och beslut där artificiell intelligens (AI) har tillämpats. I diskussioner kring etisk AI brukar just förklarbarhet och transparens nämnas som viktiga ingångsvärden. När vi pratar om transparens i arbetet med rättsliga kvalitetsuppföljningar syftar vi i det här kapitlet på den aggregerade nivån och utifrån allmänhetens perspektiv, snarare än insynen i det enskilda ärendet för den det berör.

6.3 ESV:s bild av möjligheterna, förutsättningarna och behovet av ökad transparens

6.3.1 Offentlighetsprincipen ger transparens ur ett medborgerligt perspektiv

I dagsläget sammanfattar de flesta myndigheter de rättsliga kvalitetsuppföljningar som gjorts, samt gör en bedömning av kvaliteten, i sina årsredovisningar. Det är också möjligt för vem som helst att ta del av rapporterna i sin helhet. Utöver detta finns det särskilda granskningsmyndigheter för de myndigheter som ansvarar för de största utbetalningarna. Dessutom finns Riksrevisionen och Statskontorets myndighetsanalyser som på olika sätt granskar hur myndigheterna jobbar. Utöver detta omfattas 72 myndigheter⁶² av förordningen om intern styrning och kontroll, och måste inom ramen för detta redogöra för huruvida styrningen i myndigheten fungerar betryggande. Rättsliga kvalitetsuppföljningar är ett av flera vanliga verktyg för att kunna göra intyganden om intern styrning och kontroll. Dessutom har dessa myndigheter internrevisorer som har i uppgift att granska hur myndigheten genomför sitt uppdrag. Sammantaget anser ESV att detta ger tillräckligt med både intern och extern insyn och möjlighet till granskning av hur myndigheterna jobbar med rättslig kvalitet.

ESV:s utgångspunkt är att myndigheterna vill utföra sitt uppdrag på bästa sätt för medborgare och samhälle. Genom rättsliga kvalitetsuppföljningar vill myndigheterna både kunna få ett kvitto på det som görs rätt och kunna identifiera och åtgärda sådant som behöver bli bättre.

Medielogiken gör dock att ökade krav på ett brett offentliggörande av dessa ändå riskerar att leda till att myndigheterna prioriterar ett högt förtroende och en god mediabild framför att identifiera brister i verksamheten.

6.3.2 Ytterligare krav på publicering av enskilda mätningar är inte förstahandsvalet för lärande mellan myndigheter

ESV:s bild är att myndigheterna är mer intresserade av att ta del av metoder och arbetssätt än av enskilda resultat från specifika uppföljningar av en annan myndighets verksamhet. Enkäten visar att man gärna tar del av metoder och arbetssätt både skriftligt och i erfarenhetsutbyten. Samtidigt är det enligt enkätsvaren ganska få som själva vill bidra med beskrivningar av sitt arbete. Totalt tror vi dock att det finns tillräckligt många myndigheter som skulle kunna dela med sig av sina arbetssätt och på så vis bidra med exempel och möjlighet till lärande.

⁶² Ekonomistyrningsverket, *Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen*, <https://www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/internrevision/internrevisionsmyndigheter/>, Uppdaterad 14 januari 2022, hämtad 24 maj 2022.

I fritextsvaren i enkäten tycks det finnas ett särskilt intresse att ta del av hur andra jobbar med rättslig kvalitetsuppföljning av områden som är myndighets-gemensamma, t.ex. uppföljning av avtal och GDPR. Vi tror att det skulle kunna vara bra teman för fördjupade erfarenhetsutbyten myndigheter emellan, exempelvis inom ramen för ett nätverk. Se kapitel 7 för förslag på framtida former för erfarenhetsutbyte.

6.4 ESV:s förslag och ställningstaganden

Nedan redogörs för de huvudsakliga slutsatser och förslag som ESV kommit fram till vad avser transparens.

6.4.1 Myndigheterna uppmuntras att publicera beskrivningar av *hur* de jobbar med rättslig kvalitetsuppföljning och *varför*

ESV uppmuntrar myndigheterna att dokumentera och tillgängliggöra beskrivningar av hur de jobbar med rättslig kvalitet, samt varför man gjort de vägval man gjort. Dessa kan förslagsvis både publiceras på myndigheternas hemsidor, delges departementet samt länkas från ESV:s webbplats. Om myndigheten inte redan har en beskriven och beslutad modell för hur man jobbar skulle metodstödet som presenteras i kapitel 4 kunna utgöra en struktur för att skapa en sådan redovisning. Myndigheten kan för respektive rubrik redogöra för vilket eller vilka av alternativen den valt och varför. Genom att utgå från strukturen i metodstödet kan myndigheterna också enklare jämföra sina egna vägval med andras.

6.4.2 ESV kan tillgängliggöra exempel i samband med metodstödet

ESV har för avsikt att på sin kommande webbplats *ESV Forum* publicera metodstödet för rättslig kvalitetsuppföljning som återfinns i kapitel 4. I samband med det kan ESV också publicera exempel på beskrivningar av hur ett antal myndigheter jobbar (se 6.4.1) samt exempel på specifika uppföljningar eller granskningsmallar och manualer i den mån myndigheterna kan tänka sig att dela med sig av det materialet. På så vis skulle det bildas en metodbank. Vi bedömer dock att detta är mer långtgående än det uppdrag vi fått i regleringsbrevet för 2022. Till viss del kan material samlas in och tillgängliggöras löpande under de planerande tillfällena för erfarenhetsspridning och presentation av vårt arbete under hösten 2022 (se avsnitt 7.2).

6.4.3 Redan möjligt att få del av rättsliga kvalitetsuppföljningar

Myndigheternas kvalitetsuppföljningar är redan offentliga handlingar, och myndigheterna kommenterar i regel i sin årsredovisning vilka rättsliga kvalitetsuppföljningar de har gjort under det gångna året. För den som är intresserad går det därför redan i dagsläget att begära ut antingen samtliga rättsliga kvalitetsuppföljningar från en viss myndighet ett specifikt år, eller att be om att få ut en specifik uppföljning som man fått kännedom om från årsredovisningen. Dessutom

publicerar inspektions- och analysmyndigheterna löpande sina resultat av hur myndigheterna arbetar, där rättslig kvalitet är ett av flera områden som omfattas. ESV anser inte att det behövs någon ytterligare åtgärd för att säkra den medborgerliga möjligheten till insyn inom detta område.

6.4.4 Inget behov av reglering av ökad transparens

ESV ser inget behov av en generell reglering av ökad transparens kring rättsliga kvalitetsuppföljningar.

I det fall regeringen vill ha ytterligare redovisningar av den rättsliga kvaliteten bör den, som ISF rekommenderade i sin rapport från 2018⁶³, överväga och specificera vilken information som behövs och i vilket syfte. Det kan till exempel handla om vilken/vilka ärendetyper, vilken statistisk säkerhet som krävs (alternativt om det räcker med kvalitativa bedömningar), hur lång tidsserie som behövs (ifall det är utvecklingen över tid som är intressant) samt vilka parametrar (exempelvis kön) som man vill kunna bryta resultatet på. I regeringens överväganden bör även den kostnad som en mer ambitiös mätning kan innebära för myndigheten beaktas. Ett alternativ till att låta myndigheten själv göra mätningen är att uppdra åt en granskningsmyndighet att göra den.

⁶³ ISF 2018:1.

7 Förslag om fortsatt erfarenhetsutbyte mellan myndigheter

Det har under utredningsarbetet framgått att det finns mycket kunskap inom myndigheterna om rättslig kvalitetsuppföljning. Vi har även förstått att det finns behov och önskemål om utbyte av kunskap och erfarenheter för att ytterligare utveckla arbetet.

7.1 Myndigheternas intresse av erfarenhetsutbyte

ESV har tagit fram ett metodstöd som lyfter olika vägval som en myndighet kan göra då den arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning. Denna översikt kommer även finnas på ESV:s nya webbplats *ESV Forum* och kan i kombination med exempel från myndigheterna ses som ett skriftligt erfarenhetsutbyte. Men både i enkätresultaten och i den dialog vi fört med myndigheterna har det framkommit önskemål om muntliga erfarenhetsutbyten.

Enkätfråga 5: Är ni intresserade av att delta i erfarenhetsutbyte kring rättsliga kvalitetsuppföljningar? (Ange ett eller flera svarsalternativ)

	Antal	Andel
Ja, läsa om hur andra myndigheter jobbar	57	86 %
Ja, ta del av föreläsning utifrån hur andra myndigheter jobbar	55	83 %
Ja, presentera våra erfarenheter för andra i skrift	8	12 %
Ja, presentera våra egna erfarenheter för andra i tal	8	12 %
Ja, ta del av föreläsningar utifrån olika teman	47	71 %
Ja, delta aktivt i diskussioner om olika teman	39	59 %
Ja, på annat sätt (ange vilket)	4	6 %
Nej	3	5 %
Summa	66	

I enkäten framkommer också att 8 myndigheter redan har erfarenhetsutbyten återkommande och att 9 har haft det vid enstaka tillfällen.

Några exempel på befintliga erfarenhetsutbyten mellan myndigheter som nämns i enkätens fritextsvar är:

- Medlemmarna i rådet för styrning med kunskap (förordningsstyrd samverkan)
- Nationellt nätverk med alla universitet
- Chefsjuristnätverket
- Länsstyrelsenätverk
- Benchmarking med nordiska myndigheter.

Nedan beskrivs några alternativ för hur ett fortsatt erfarenhetsutbyte skulle kunna ske.

7.2 Seminarier

ESV ser att delar av det arbete vi gjort inom ramen för detta projekt skulle vara intressant för en bredare målgrupp. Därför har vi för avsikt att under hösten 2022 arrangera digitala frukostseminarier med följande innehåll:

- En överblick av denna rapport (det vill säga det arbetet vi gjort och vad vi kommit fram till)
- En djupare genomgång av metodstödet som tagits fram inom ramen för projektet
- Presentation av hur en specifik myndighet arbetar med rättslig kvalitetsuppföljning i praktiken (i syfte att ge ett konkret exempel)

Dessutom planerar vi att ha temat rättslig kvalitetsuppföljning på vår controllerdag i oktober 2022. Det är en fysisk halvdag där personer som arbetar som controllers träffas. Temat kommer i allt väsentligt bestå av de första två punkterna ovan, samt diskussion om hur det kopplar an till myndighetens styrning och controllerrollen.

7.3 Tillgängliggörande av material

Utöver att det finns starka önskemål om att tala med varandra om dessa frågor ser vi i enkäten att många gärna tar del av skriftligt material. I kapitel 6.4.1 föreslår ESV att myndigheterna ska uppmuntras till att publicera beskrivningar av hur de jobbar med rättslig kvalitet och varför. ESV skulle kunna tillgängliggöra dessa beskrivningar på sin webbplats i anslutning till metodstödet. På samma plats skulle ESV även kunna samla myndigheters mallar och exempel för olika delmoment och på så vis skapa en metodbank.

7.4 Nätverksträffar

Flera myndigheter har lyft nätverksträffar som ett alternativ för erfarenhetsutbyte. Eftersom nätverksträffar ofta är korta i tid och kan inträffa flera gånger under ett år, förordar många att dessa primärt ska vara digitala. Samtidigt finns önskemål om att ses fysiskt under konferensliknande former eftersom det ger mycket energi och möjligheter till mer interaktion och spontana möten. Ett sätt att kombinera dessa önskemål är att en av årets nätverksträffar är fysisk, och att övriga träffar sker digitalt.

Ifall det finns ett stort intresse för nätverkande kan det finnas skäl att dela upp myndigheterna i flera nätverk. Det kan ske antingen utifrån en klustring av myndigheter med liknande förutsättningar⁶⁴ eller utifrån politikområden eller vilka

⁶⁴ T.ex. utifrån myndighetens storlek eller huvudsakliga arbetsuppgifter (t.ex. ärendehantering, utredningar/analys, utbetalning av bidrag eller tillsyn).

teman man vill diskutera. Exempel på sådana teman skulle kunna vara brus och bias, målkonflikter i metodval, AI-stött beslutsfattande eller uppföljning av avtal eller generella regelverk. Ifall det blir flera nätverk kan de olika nätverken samlas tillsammans en gång per år för att delge varandra vad man fördjupat sig i och samtalat om inom respektive nätverk under året som varit. Detta kan förslagsvis ske fysiskt under konferensliknande former.

ESV kan i samband med seminarierna nämnda i avsnitt 7.2 sondera intresset för nätverkande och utifrån det starta upp ett första tillfälle grundat på vilket eller vilka nätverk det finns intresse av att ingå i. Intresset får avgöra ifall det blir ett nätverk eller flera små, och i så fall utifrån vilken indelning. När nätverken är initierade föreslår ESV att de är självorganiserade. Myndigheterna i projektet vittnar om problem med att hålla olika nätverk levande över tid. Ofta finns ett personberoende som gör att nätverk dör ut ifall en bärande person byter tjänst. Ett sätt att motverka den risken är att myndigheterna i nätverket inom sig väljer en myndighet som får i uppdrag att samordna erfarenhetsutbytena om rättsliga kvalitetsuppföljningar, exempelvis någon av de stora myndigheter som ingått i arbetsgruppen för detta uppdrag.

Referenser

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019), [*Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*](#), Rapport 5

Ekonomistyrningsverket (2021), [*Rättslig kvalitetsuppföljning*](#). Dnr 2021-00088

ESV 2021:37, [*Underlag inför 2022 års omfattningsstudier*](#)

Ekonomistyrningsverket, *Myndigheter som ska följa internrevisionsförordningen*, <https://www.esv.se/statlig-styrning/intern-styrning-och-kontroll/internrevision/internrevisionsmyndigheter/>, Uppdaterad 14 januari 2022, hämtad 24 maj 2022

Europeiska kommissionen (2019), Generaldirektoratet för kommunikationsnät, innehåll och teknik, [*Etiska riktlinjer för tillförlitlig AI*](#)

Försäkringskassan (2022), [*2021 Försäkringskassans årsredovisning*](#)

Håkan Edvardsson (2021), [*Hållbar enkelhet Skatteverkets mål*](#), I: *tidningen Konsulten*, 28 oktober 2021, <https://www.tidningenkonsulten.se/artiklar/hallbar-enkelhet-skatteverkets-mal/> (hämtat 2022-07-01)

ISF 2015:3, Inspektionen för socialförsäkringen, [*Individuell eller standardiserad socialförsäkring – en diskussion för mer rättssäkra handläggning*](#)

ISF Working paper 2015:1WP, Inspektionen för socialförsäkringen, [*Caseworkers' Attitudes – Do They Matter?*](#)

ISF 2016:1, Inspektionen för socialförsäkringen, [*Att använda lagens bedömningsutrymme*](#)

ISF 2018:1, Inspektionen för socialförsäkringen, [*Svårt att kombinera kvalitetsutveckling och resultatuppföljning – en granskning av kvalitetsutvecklingsmodellerna på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten*](#)

Kahneman, Daniel, Sunstein Cass R., Sibony Oliver (2021), *Brus: det osynliga felet som stör våra bedömningar - och vad du kan göra åt det*, översättning: Pär Svensson

Migrationsverket (2022), *Årsredovisning 2021*, dnr 1.3.2-2022-2199

OECD Working Papers on Public Governance No. 42 (2020), *Cracking the code: Rulemaking for humans and machines*, tillgänglig på

<https://www.oecd.org/innovation/cracking-the-code-3afe6ba5-en.htm>

Pensionsmyndigheten (2022), *Riktlinje för Pensionsmyndighetens kvalitetsarbete*, Dnr VER-2021-273

RIR 2020:22, Riksrevisionen, [Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister](#)

Skatteverket (2019), [2018 Årsredovisning för Skatteverket](#), SKV 165, Utgåva 27

SOU 2013:40, Innovationsrådet, [Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet](#)

SOU 2013:42, Polisorganisationskommittén, [Tillsyn över polisen](#)

SoU 2019:59, Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, [Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen](#)

Åklagarmyndigheten (2011), *Åklagarväsendets rättsliga tillsyn – Rapport till regeringen*

Bilaga 1. Myndigheter som fått enkät

- Allmänna reklamationsnämnden
- Arbetsdomstolen
- Arbetsförmedlingen
- Arbetsgivarverket
- Arbetsmiljöverket
- Barnombudsmannen
- Bokföringsnämnden
- Bolagsverket
- Boverket
- Brottsförebyggande rådet
- Brottsoffermyndigheten
- Centrala studiestödsnämnden
- Diskrimineringsombudsmannen
- E-hälsomyndigheten
- Ekobrottsmyndigheten
- Energimarknadsinspektionen
- Etikprövningsmyndigheten
- Fastighetsmäklarinspektionen
- Finansinspektionen
- Folkhälsomyndigheten
- Försäkringskassan
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
- Inspektionen för vård och omsorg
- Integritetsskyddsmyndigheten
- Jämställdhetsmyndigheten
- Kemikalieinspektionen
- Konkurrensverket
- Konsumentverket
- Kriminalvården
- Kronofogdemyndigheten
- Lantmäteriet
- Livsmedelsverket
- Luleå tekniska universitet
- Läkeemedelsverket
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- Medlingsinstitutet
- Migrationsverket
- Myndigheten för delaktighet
- Myndigheten för digital förvaltning
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- Myndigheten för vård- och omsorgsanalys
- Naturvårdsverket
- Nämnden för prövning av oredlighet i forskning
- Patent- och registreringsverket
- Pensionsmyndigheten
- Polismyndigheten
- Post- och telestyrelsen
- Revisorsinspektionen
- Riksgäldskontoret
- Rättsmedicinalverket
- Skatteverket
- Skogsstyrelsen
- Socialstyrelsen
- Specialpedagogiska skolmyndigheten
- Spelinspektionen
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering
- Statens energimyndighet
- Statens institutionsstyrelse
- Statens jordbruksverk
- Statens kulturråd
- Statens servicecenter
- Statens skolinspektion
- Statens tjänstepensionsverk

- Stockholms universitet
- Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
- Sveriges geologiska undersökning
- Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
- Tillväxtverket
- Trafikverket
- Transportstyrelsen
- Tullverket
- Universitets- och högskolerådet
- Upphandlingsmyndigheten
- Verket för innovationssystem
- Vetenskapsrådet
- Åklagarmyndigheten
- Överklagandenämnden för studiestöd

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.