

# Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd



**MISSIV**

DATUM  
2020-04-01  
ERT DATUM  
2019-10-17

DIARIENR  
2019/176-5  
ER BETECKNING  
U2019/03431/UH

Regeringskansliet  
Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd

Regeringen gav den 17 oktober 2019 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd i den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd (2020:9)*.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Gabriel Brandström, utredare Stina Petersson och Sebastian Stålfors, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Sebastian Stålfors



# Innehåll

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Svenskt studiestöd i korthet	11
1.3	Modellen för myndighetsanalys	12
1.4	Genomförande av analysen	13
<b>2</b>	<b>ÖKS mål, uppgifter och resurser</b>	<b>17</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	ÖKS är en enrådighetsmyndighet och ett prövningsorgan	17
2.3	ÖKS sticker ut bland överklagandenämnderna i Sverige	18
2.4	Regeringens styrning och mål	21
2.5	Myndighetens verksamhet	23
2.6	Ekonomiska resurser och kostnader	24
2.7	Målgrupper och omvärldsrelationer	28
<b>3</b>	<b>Organisation och intern styrning</b>	<b>31</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	31
3.2	ÖKS organisation	32
3.3	Överklagandenämnden arbetar ändamålsenligt men saknar delvis insyn hur kansliet fattar beslut	36
3.4	ÖKS interna styrning	38
3.5	Interna rutiner och arbetssätt	40
3.6	Personal och kompetensförsörjning	44
<b>4</b>	<b>ÖKS behov av digitala lösningar</b>	<b>49</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	49
4.2	Regeringens prioriteringar och styrning i frågan om digitalisering	49
4.3	ÖKS interna digitaliseringsbehov	50
4.4	ÖKS behov av elektronisk kommunikation med omvärlden	52
4.5	ÖKS är den enda överklagandenämnden som saknar värmyndighet	55

<b>5</b>	<b>Uppföljning och resultat</b>	<b>57</b>
5.1	Sammanfattande iakttagelser	57
5.2	Vad är ett resultat av ÖKS verksamhet?	58
5.3	Myndighetens uppföljning och resultatredovisning	59
5.4	Myndighetens resultat	62
5.5	Regeringens styrning bidrar till ÖKS fokus på handläggningstider	66
<b>6</b>	<b>Statskontorets slutsatser och förslag</b>	<b>67</b>
6.1	Statskontorets samlade bedömning	67
6.2	Regeringens styrning av ÖKS behöver utvecklas	68
6.3	Den interna styrningen behöver utvecklas	68
6.4	Inför skriftliga rutiner, utveckla uppföljningen och för mer dialog	70
6.5	Myndigheten behöver se över kompetensbehovet mer systematiskt	73
6.6	ÖKS bör prioritera att digitalisera sin verksamhet	74
6.7	Öka överklagandenämndens insyn i beslutsfattandet	75
6.8	ÖKS budgetunderlag till regeringen bör bli tydligare	76
6.9	Hur kan ÖKS effektivisera sitt verksamhetsstöd?	76
	<b>Referenser</b>	<b>79</b>
	<b>Bilaga</b>	
	Regeringsuppdraget	81

# Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen gjort en myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

ÖKS bereder och fattar beslut i överklaganden av Centrala studiestödsnämndens (CSN) beslut om tilldelning och återkrav om studiestöd. Myndigheten ska även pröva överklaganden av CSN:s beslut om lärlingsersättning och studiestartsstöd. ÖKS fattar däremot inte beslut i återbetalningsärenden. ÖKS är högsta instans vilket betyder att det inte går att överklaga besluten. Besluten ska vägleda CSN i hur de ska tillämpa reglerna för de olika stöden och ersättningarna.

ÖKS har ett kansli med cirka 17 årsarbetskrafter och ett särskilt beslutsorgan, överklagandenämnden. Nämnden prövar de principiellt viktiga ärendena, de övriga hanteras av kansliet. År 2019 hade ÖKS ett anslag på 15,3 miljoner kronor.

## Myndigheten lyckas med handläggningstiderna, men inte med uppföljningen av verksamheten

Statskontoret bedömer att ÖKS fullgör sitt uppdrag när det gäller handläggningstiderna. Men ÖKS styr inte mot eller följer upp andra mer kvalitativa mål för verksamheten på ett systematiskt sätt. Det gör att ÖKS har få underlag för att kunna bedöma om de arbetar effektivt och om verksamheten är rättssäker och bedrivs med kvalitet.

Vidare är ÖKS en relativt liten myndighet med möjlighet till snabba och informella beslutsvägar. Men vi anser att den muntliga kultur som i dag råder inom myndigheten medför risker för effektiviteten, rättssäkerheten och kvaliteten.

## Den interna styrningen och ansvarsfördelningen behöver bli tydligare

Vår analys visar att ÖKS bör förtydliga den interna styrningen och ta fram skriftliga interna rutiner. Myndigheten bör renodla direktörens och den ställföreträdande myndighetschefens roller, samt konkretisera ansvarsfördelningen dem emellan. Statskontoret anser att de i huvudsak bör leda och utveckla kärnverksamheten och överlämna administrativa uppgifter och personalfrågor till andra funktioner.

För att effektivisera verksamhetsstödet på ÖKS anser vi att myndigheten antingen kan samla uppgifterna till en enda funktion, eller börja samverka med en annan myndighet kring vissa administrativa funktioner, i en så kallad kontorsgemenskap.

Vidare bör ÖKS ta fram skriftliga dokument som tydliggör myndighetens arbetsrutiner och vilka roller som olika funktioner har på myndigheten. Vi anser att sådana skriftliga rutiner är särskilt viktiga för en domstolsliknande myndighet som ÖKS för att ärendehantering och bedömningen ska bli så tydlig och enhetlig som möjligt.

Det bör också finnas ett särskilt forum där de enhetsansvariga regelbundet kan diskutera och utbyta erfarenheter med varandra utan att det sker först när ett särskilt behov uppstår. Dessutom bör det finnas forum där samtliga medarbetare och ledningen kan diskutera frågor som rör hela verksamheten, exempelvis i samband med att verksamhetsplanen tas fram.

## Regeringens styrning och ÖKS underlag till regeringen kan utvecklas

Vi bedömer att den otydliga styrningen och de muntliga rutinerna medför risker exempelvis när personal slutar, vid sjukdom eller vid introduktion av nyanställda. Dessa risker kan påverka rättssäkerheten i ärendehantering. Därför bör regeringen på ett strukturerat sätt använda myndighetsdialogen till att bland annat följa upp hur ÖKS säkerställer att beslutsprocessen går till på ett rättssäkert sätt.

Vi anser också att ÖKS bör förtydliga sina äskanden om mer resurser i budgetunderlagen till regeringen. Som ett led i detta bör ÖKS bland annat följa upp hur myndighetens prognoser om antalet ärenden har fallit ut.



## Myndigheten bör analysera kompetens- och digitaliseringsbehoven

Vi bedömer att ÖKS bör analysera vilka kompetenser myndigheten behöver för att klara av sitt uppdrag på sikt. Analysen bör omfatta hur ansvaret för verksamhetsstöd och administration kan renodlas och hur myndigheten kan använda utbildningsinsatser mer strategiskt. Analysen bör särskilt inkludera myndighetens behov av juridisk kompetens.

Dessutom bör ÖKS inom ramen för verksamhetsplanen konkretisera hur myndigheten planerar att i ökad grad digitalisera sin verksamhet.

## Överklagandenämnden bör få ökad insyn i beslutsfattandet

ÖKS kansli beslutar i nästan samtliga överklaganden som kommer från CSN. Dessa ärenden går aldrig upp till myndighetens särskilda beslutsorgan, överklagandenämnden.

Vi föreslår att överklagandenämnden bör få mer insyn i de beslut som ÖKS kansli fattar. Det skulle öka nämndens betydelse, utnyttja ledamöternas kompetens i större utsträckning samt stärka rättssäkerheten i ärendehantering. Målet bör vara att ledamöterna får en uppfattning om nämnden borde besluta i flera ärenden eller inte, och i så fall vilken typ av ärenden som i första hand ska gå till nämnden.

## Statskontoret förslag

Vi föreslår att regeringen:

- vid myndighetsdialogen följer upp hur ÖKS arbetar med att säkerställa rättssäkerheten i beslutsfattandet, kvaliteten i verksamheten och myndighetens service till de som överklagar.

Vi föreslår att ÖKS:

- renodlar ledningens roll och arbetsformer
- säkerställer att myndigheten har grundläggande interna styrdokument på plats

- styr mer aktivt mot mål som rör kvalitet och service i verksamheten, samt följer upp dessa mål systematiskt
- analyserar myndighetens långsiktiga kompetensbehov, särskilt vad gäller juridisk kompetens vid anställning av föredragande handläggare
- konkretiserar hur myndigheten ska arbeta med att digitalisera sin verksamhet i verksamhetsplanen
- säkerställer att ledamöterna i överklagandenämnden får mer insyn i kansliets beslutsfattande
- i kommande budgetunderlag till regeringen följer upp tidigare års prognoser jämte utfall när det gäller antalet nya ärenden samt tydligt motiverar sina äskanden om högre anslag.

# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen beslutade den 17 oktober 2019 att ge Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- analysera hur ÖKS fullgör sitt uppdrag och använder sina resurser
- belysa om regeringens styrning av verksamheten är ändamålsenlig
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för ett effektivt och rättssäkert genomförande av verksamheten
- analysera förutsättningar och utvecklingsområden, till exempel digitalisering av myndighetens administrativa rutiner och myndighetens kompetensförsörjning, som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet framöver.

Regeringens huvudsakliga skäl till att ge Statskontoret uppdraget är att regeringen vill ha en fördjupad analys av myndigheten. Enligt regeringen kan denna analys komplettera andra underlag som tas fram, såsom årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse, och kan användas till exempel inför myndighetsdialogen.

## 1.2 Svenskt studiestöd i korthet

Studiestödet är en del av den svenska utbildningspolitiken och omfattar ekonomiskt stöd till enskilda under studier och utgifter för vissa studiesociala insatser. Till utgiftsområdet hör även utgifter för att hantera studiestöden, som huvudsakligen Centrala studiestödsnämnden (CSN) gör, samt för att hantera ärenden inom ÖKS. De samlade kostnaderna inom

utgiftsområdet uppgick 2018 till 21,1 miljarder kronor. Prognosen för 2019 visar att kostnaderna ökar med cirka 1,6 miljarder kronor. Regeringen har föreslagit anslag för 2020 på 25,5 miljarder kronor.<sup>1</sup>

Regeringen slog fast målen för studiestödet i samband med studiestödsreformen 2001. Syftet med stödet är att rekrytera både kvinnor och män för att nå ett högt deltagande i utbildning. Syftet är också att utjämna utbildningsskillnader mellan individer och olika befolkningsgrupper. På så vis är studiestödet också ett verktyg för öka den social rättvisan, enligt regeringen. Ett annat mål med studiestödet är att gynna samhällsekonomin över tid.<sup>2</sup>

Det är fler män än kvinnor som studerar med studiebidrag.<sup>3</sup> Det beror på att det finns fler män än kvinnor i gymnasieålder i Sverige. Majoriteten av de studerande med studiemedel<sup>4</sup> och studiestartsstöd<sup>5</sup> är kvinnor, vilket speglar andelarna kvinnor och män som deltar i utbildning generellt. Antalet studerande med studiemedel i Sverige ökade på samtliga nivåer under 2018 och ligger fortfarande på en historiskt sett hög nivå.

### 1.3 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysen ger en övergripande bild av hur myndigheten arbetar för att säkerställa att myndigheten arbetar rättssäkert, effektivt samt medborgar- och företagsorienterat. Förutom att vara ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning kan den också fungera som underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar inom sitt område och för att bedöma om styrningen fungerar.

---

<sup>1</sup> Regeringens proposition 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 15.

<sup>2</sup> Regeringens proposition 1999/2000:10 *Ett reformerat studiestödssystem*.

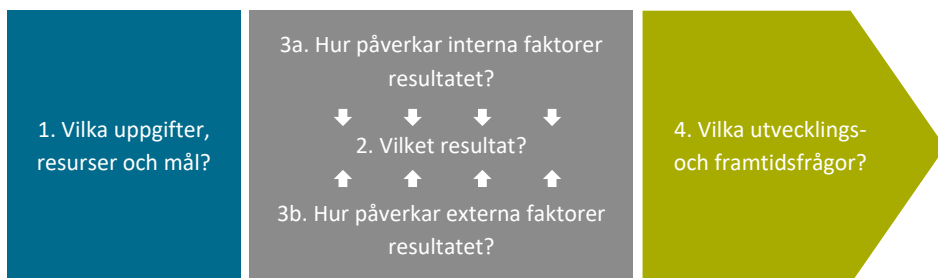
<sup>3</sup> Studiebidraget är en del av studiehjälpen för gymnasiestudier. Det är en fortsättning av barnbidraget från Försäkringskassan.

<sup>4</sup> Studiemedel är till för den som studerar på till exempel högskola, universitet eller yrkeshögskola, och består av bidrag och lån.

<sup>5</sup> Studiestartsstöd är ett bidrag som vissa arbetslösa kan få under en kortare tid för att studera på grundskole- eller gymnasienivå och därmed öka chanserna till jobb.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågor.

**Figur 1. Statskontorets modell för myndighetsanalyser.**



I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som vägleder verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat den uppnår. Tillsammans ger de två första momenten en grund för det tredje analysmomentet, där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Dessa faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

## 1.4 Genomförande av analysen

Underlaget för Statskontorets analys består i huvudsak av intervjuer, offentliga och myndighetsinterna dokument. En typ av skriftliga källor är offentliga utredningar och andra rapporter som delvis berör ÖKS verksamhetsområde och digitalisering av myndigheters verksamheter.

### 1.4.1 Intervjuer med myndighetens personal

Statskontoret har intervjuat samtliga 17 medarbetare på ÖKS kansli. Vi har genomfört enskilda intervjuer med myndighetens direktör, den ställföreträdande myndighetschefen, den andre ställföreträdande myndighetschefen samt med de tre enhetsansvariga. Dessutom har vi genomfört sex gruppintervjuer med två eller tre deltagare i varje grupp. Grupperna bestod av handläggare respektive medarbetare med särskilt funktionsansvar för ekonomi samt registratur och arkiv.

Vi har också genomfört enskilda intervjuer med sju ledamöter i överklagandenämnden, det vill säga ÖKS särskilda beslutsorgan. Vi har också intervjuat den åttonde ledamoten som också är ÖKS direktör, i egenskap av både direktör och ledamot.

#### 1.4.2 Intervjuer med andra myndigheter

För att besvara uppdragsfrågan om ÖKS förutsättningar för en digitalisering av myndighetens administrativa rutiner har vi också intervjuat it- och digitaliseringsansvariga på sju statliga myndigheter. Myndigheterna är Arbetsdomstolen, Myndigheten för digital förvaltning, Fastighetsmäklarinspektionen, Försäkringskassan, Myndigheten för familjerätt och föräldraskap, Överklagandenämnden för högskolan samt Skolväsendets överklagandenämnd. Syftet med intervjuerna var att få kunskaper om hur andra myndigheter med liknande verksamhet eller storlek som ÖKS arbetar med it och digitalisering. Försäkringskassan och Myndigheten för digital förvaltning har dessutom särskilda regeringsuppdrag om it-drift i staten och att främja digitalisering i offentlig förvaltning.

Vi har också jämfört andelen utbildade jurister på ÖKS med andelen jurister på andra överklagandenämnder. Därför har vi ställt frågor om detta till sex värdmyndigheter för åtta andra överklagandenämnder.

Slutligen har vi intervjuat en företrädare för CSN:s ledning. Syftet med intervjun var att få information om myndighetens samarbete med ÖKS och om hur CSN uppfattar behoven av att digitalisera ÖKS verksamhet.

#### 1.4.3 Inriktning och avgränsningar

Statskontorets analys av ÖKS verksamhet omfattar i huvudsak perioden 2015–2019. Perioden ger en god bild av hur framför allt myndighetens ekonomi och resultat har utvecklats över tid. Perioden täcker in större delen av den nuvarande direktörens sexåriga förordnande.

#### 1.4.4 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Stina Petersson och Sebastian Stålfors (projektledare) har genomfört analysen. Ebba Brismark har bistått projektgruppen under delar av projekttiden. Analysen och de preliminära slutsatserna har vi diskuterat med en intern referensgrupp på Statskontoret. Till projektet har vi också knutit en extern referensperson, Aud Sjökvist, som har särskild juridisk

kompetens och som bland annat tidigare varit generaldirektör för Hälso- och sjukvård. ÖKS och de myndigheter som vi berör i kapitel 4 har faktagranskat relevanta delar av rapporten.

#### 1.4.5 Rapportens disposition

Rapporten är dispositionerad i enlighet med innehållet i Statskontorets modell för myndighetsanalyser.

I kapitel 2 beskriver vi ÖKS uppgifter, mål och resurser, regeringens styrning, myndighetens målgrupper och omvärldsrelationer.

I kapitel 3 analyserar vi hur myndighetens organisation och styrning fungerar.

I kapitel 4 redovisar vi ÖKS behov av digitala lösningar.

I kapitel 5 analyserar vi ÖKS resultat och hur det följs upp och redovisas.

I kapitel 6 redovisar vi våra slutsatser och förslag.





## 2 ÖKS mål, uppgifter och resurser

I detta kapitel beskriver vi ÖKS uppgifter, mål och resurser. Vi beskriver även regeringens styrning av ÖKS och myndighetens omvärldsrelationer.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

- ÖKS är en enrådighetsmyndighet som leds av en myndighetschef. Samtidigt är ledningsformen en specialkonstruktion eftersom myndigheten är likställa med en domstol. ÖKS liknar även en styrelsemyndighet, eftersom myndigheten har ett särskilt beslutandeorgan, överklagandenämnden.
- ÖKS har från och med 2018 påverkats av den nya förvaltningslagen, som innebär att ärenden som CSN har omprövat och som är till den klagandes fördel även ska prövas av ÖKS. Förändringen innebär att ÖKS behöver hantera fler ärenden än tidigare.
- ÖKS prognoser om antalet ärenden som ska komma in har endast delvis slagit in och myndigheten motiverar inte på ett tydligt sätt sina äskanden om mer resurser i budgetunderlagen till regeringen.
- Regeringens styrning av ÖKS är återhållsam, vilket är vanligt när det gäller myndigheter vars verksamhet liknar en domstol. Det beror på att domstolsliknande myndigheters självständighet behöver värnas i högre grad än andra myndigheters. Regeringens enda mål i regleringsbrevet som rör ÖKS verksamhet gäller myndighetens handläggningstider.

### 2.2 ÖKS är en enrådighetsmyndighet och ett prövningsorgan

Regeringen inrättade ÖKS 2001 i samband med att studiestödsreformen beslutades samma år. Regeringen motiverade att inrätta myndigheten med att den enskilde ur rättssäkerhetssynpunkt bör kunna överklaga beslut om tilldelning och återkrav av studiemedel. På EU-nivå finns också krav och direktiv om rätten till överprövning och rätten att få en opartisk prövning

av civila rättigheter och skyldigheter. Innan ÖKS inrättades kunde den enskilde endast begära en omprövning av CSN:s beslut.<sup>6</sup>

Som andra enrådgivningsmyndigheter leds ÖKS av en myndighetschef som sköter den löpande verksamheten och ansvarar för verksamheten inför regeringen. Men ledningsformen för ÖKS är samtidigt speciell, eftersom myndigheten har det särskilda beslutsorganet överklagandenämnden, som fattar beslut inom myndighetens område. På så vis liknar ledningsformen för ÖKS en styrelsemyndighet.<sup>7</sup> Samtidigt har Högsta förvaltningsdomstolen i en dom från den 17 mars 2015 slagit fast att ÖKS uppfyller de krav som ställs på ett prövningsorgan och att myndigheten därför ska räknas som en domstol i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen.<sup>8</sup>

## 2.3 ÖKS sticker ut bland överklagandenämnderna i Sverige

Innan vi går närmare in på ÖKS bör vi nämna att det enligt myndighetsförordningen (2007:515) finns tre ledningsformer: enrådgivningsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. I nämndmyndigheter är det en nämnd som kollektivt leder myndigheten och ansvarar för verksamheten inför regeringen. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen ska nämndformen användas sparsamt.<sup>9</sup> Ett återkommande argument för att inrätta en nämnd är att myndigheten ska hantera uppgifter av domstolsliknande karaktär eller att uppgifternas karaktär medför att besluten fattas kollektivt.<sup>10</sup>

---

<sup>6</sup> Regeringens proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*, s. 132.

<sup>7</sup> Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Rapport 2014:4, s. 50.

<sup>8</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nummer 4160–14, 2015-03-17.

<sup>9</sup> Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 110.

<sup>10</sup> Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Rapport 2014:4, s. 65 och 114.

### 2.3.1 Vi har identifierat tio överklagandenämnder

Bland de 50 *nämndmyndigheterna* har vi identifierat 10 så kallade *överklagandenämnder*. Tre andra exempel, utöver ÖKS, är Överklagandenämnden för högskolan, Statens överklagandenämnd och Överklagandenämnden för etikprövning. Överklagandenämnderna undantas från huvudregeln i 22 a § förvaltningslagen (1986:223) om att beslut av en myndighet ska överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Undantaget innebär att några myndigheters beslut i stället överklagas hos överklagandenämnder. Regeringen kan exempelvis besluta att inrätta en överklagandenämnd när en viss typ av ärenden är för många för att domstolarna med enkelhet ska kunna hantera dem, vilket var fallet för Skolväsendets överklagandenämnd.<sup>11</sup>

För samtliga överklagandenämnder gäller att deras beslut i sin tur inte får överklagas. Vidare finns det för samtliga överklagandenämnder krav på att åtminstone ordföranden i nämnden är eller har varit ordinarie domare. Ordinarie domare utnämns av regeringen efter beredning i Domarnämnden. De flesta ordinarie domare är rådmän i tingsrätt eller förvaltningsrätt eller råd i hovrätt eller kammarrätt. Detta krav speglar överklagandenämndernas domstolsliknande uppgifter.<sup>12</sup>

### 2.3.2 Få överklagandenämnder har regleringsbrev

Regeringen styr överklagandenämnderna på olika sätt. Alla överklagandenämnder har en instruktion, men det är endast två som har egna regleringsbrev. Dessa är ÖKS och Överklagandenämnden för etikprövning. I övriga fall ska värdmyndigheterna använda sitt ramanslag för att finansiera nämndernas verksamhet. Men regeringen har endast reglerat hur mycket av ramanslaget som ska gå till nämnden när det gäller Centrala djurförsöksetiska nämnden.

---

<sup>11</sup> Statskontoret (2012), *Skolväsendets överklagandenämnd – organisering av en nämndmyndighet*, Rapport 2012:36, s. 18.

<sup>12</sup> Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nummer 4160–14, 2015-03-17.

### 2.3.3 Några överklagandenämnder kan delegera ärenden

Några överklagandenämnder kan delegera vissa ärenden för beslut till en eller flera beslutfattare. Det handlar bland annat om de tre överklagandenämnder som har högst ärendeflöden. ÖKS delegerar de flesta ärenden till myndighetschefen, medan Skolväsendets överklagandenämnd delegerar merparten av sina ärenden till ordföranden eller vice ordföranden. Överklagandenämnden för högskolan delegerar också besluten i vissa av nämndens ärenden till ordföranden. Men de delegerar också enklare antagningsärenden där det finns en mycket tydlig praxis till huvudföredragande eller en viss föredragande. Sådana ärenden utgör huvuddelen av deras ärenden.<sup>13</sup>

### 2.3.4 ÖKS har betydligt fler ärenden och högre kostnader än övriga överklagandenämnder

ÖKS har högre kostnader än de övriga överklagandenämnderna, med sina cirka 14–15 miljoner kronor per år. Det beror på att de har fler antal årsarbetskrafter (17). Det beror i sin tur troligen på att ÖKS handlägger flest ärenden per år, mellan 5 000 och 6 000. De flesta av överklagandenämnderna handlägger färre än 100 ärenden per år. Vi har enbart jämfört nämndernas ärendemängder. Antalet ärenden säger dock inget om hur komplicerade eller tidskrävande de är.

Men det finns några överklagandenämnder som är mer lika ÖKS sett till ärendeflöde, kostnader och antal årsarbetskrafter. Dessa är Skolväsendets överklagandenämnd, Överklagandenämnden för högskolan och till viss del Statens överklagandenämnd. De avgjorde mellan 500 och 1 500 ärenden under 2018 och deras respektive kostnader låg mellan 5 och 10 miljoner kronor.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Intervju med huvudföredraganden för Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>14</sup> Ibid.

### 2.3.5 Samtliga överklagandenämnder utom ÖKS har en värdmyndighet

ÖKS är den enda överklagandenämnden som saknar en så kallad värdmyndighet. På de övriga överklagandenämnderna sköts ärendehantering och andra administrativa uppgifter av värdmyndighetens personal. Till exempel är Universitetskanslersämbetet, som även sköter andra arbetsuppgifter än ärendehantering, värdmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan.<sup>15</sup>

Skälet till att ÖKS saknar en värdmyndighet framgår inte i propositionen som föreslog att bilda myndigheteten.<sup>16</sup> I Utbildningsdepartementets sakkunnigutlåtande i samband med att ÖKS bildades anges däremot att ett av skälen till att myndigheten borde lokaliseras till Härnösand var att departementet planerade att förlägga en värdmyndighet för småmyndigheter till kommunen. Enligt sakkunnigutlåtandet borde det dessutom vara möjligt att lokalisera ÖKS kansli och den tilltänkta värdmyndigheten till samma byggnad, vilket skulle skapa förutsättningar för ett kostnadseffektivt samarbete.<sup>17</sup>

Trots det fick ÖKS aldrig någon värdmyndighet. Våra intervjuer med ÖKS visar att det kan finnas flera skäl till detta. Ett skäl är att ÖKS är en domstolsliknande myndighet (se avsnitt 2.3) och därför bör vara mer oberoende än de överklagandenämnder som inte liknar en domstol. Ett annat skäl är att ÖKS saknar en naturlig hemvist hos någon annan myndighet. Av naturliga skäl är CSN uteslutet eftersom ÖKS har i uppgift att granska beslut från den myndigheten.

## 2.4 Regeringens styrning och mål

ÖKS uppgifter och verksamhet regleras i 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395), i förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd samt genom regleringsbrev.

---

<sup>15</sup> Intervju med huvudföredraganden för Överklagandenämnden för högskolan.

<sup>16</sup> Regeringens proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*, s. 132–133.

<sup>17</sup> Utbildningsdepartementet (2020), *Förslag till organisation av Överklagandenämnden för studiestöd*, s. 17.

ÖKS huvudsakliga uppdrag är att pröva överklaganden av CSN:s beslut om tilldelning och återkrav om studiestöd.<sup>18</sup> Myndigheten ska även pröva överklaganden av CSN:s beslut om lärlingsersättning och studiestartsstöd. Lärlingsersättning går till studerande på gymnasiet vars utbildning delvis genomförs på en arbetsplats, medan studiestartsstöd är ett bidrag som vissa arbetslösa kan få för att läsa in en gymnasieutbildning.<sup>19</sup> ÖKS fattar däremot inte beslut i återbetalningsärenden. Nämnden är högsta instans, vilket betyder att det inte går att överklaga besluten. ÖKS handlägger mellan 5 000 och 6 000 ärenden per år.<sup>20</sup>

Vi kan konstatera att regeringens styrning av ÖKS är formellt återhållsam med många löpande kontakter. Instruktionen innehåller inga mål för verksamheten. Däremot innehåller regleringsbrevet för de senaste åren följande mål:

- Minst 60 procent av ärendena ska avgöras inom fyra veckor
- Minst 90 procent av ärendena ska avgöras inom nio veckor
- Samtliga ärenden ska avgöras inom sex månader.<sup>21</sup>

Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringen ofta väljer nämndformen för en myndighet när regeringen fäster stor vikt vid myndighetens självständighet, verksamheten liknar en domstol eller myndighetens beslut är normerande. I dessa fall styr regeringen i mycket begränsad omfattning.<sup>22</sup>

Utöver myndighetsdialogerna har Utbildningsdepartementet och ÖKS myndighetschef informella avstämningar ungefär varannan månad, ofta i samband med att myndighetschefen är i Stockholm i något annat tjänsteärende. Myndighetsdialogerna har också blivit mer formella under senare tid. Utbildningsdepartementet uppger att det framför allt beror på

---

<sup>18</sup> Studiestödslagen (1999:1395), 6 kap. 11 §.

<sup>19</sup> CSN: webbplats "Lärlingsersättning", senast uppdaterad 2019-11-08, och CSN: webbplats "Studiestartsstöd", senast uppdaterad 2019-10-08.

<sup>20</sup> ÖKS webbplats.

<sup>21</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>22</sup> Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Rapport 2014:4, s. 117.

att ansvarig statssekreterare har valt att delta på dialogmötena, vilket inte var fallet tidigare.

ÖKS ledning anser att den formella styrningen är tillräcklig för myndighetens verksamhet och att dialogen med Utbildningsdepartementet överlag fungerar väl. Samtidigt anser ledningen att de ekonomiska ramarna är något för snäva för myndigheten.

## 2.5 Myndighetens verksamhet

ÖKS verksamhet består till största delen av att bereda och fatta beslut i överklagandeärenden från CSN. Utöver ett kansli har ÖKS ett särskilt beslutsorgan, överklagandenämnden, som ska pröva mer principiellt viktiga ärenden. Syftet med nämndens beslut är att de ska vägleda CSN i hur de ska tillämpa reglerna för studiestöd.

Överklagandenämnden sammanträder ungefär sex till åtta gånger per år. Samtidigt får överklagandenämnden lämna över till dess ordförande, vice ordförande eller ÖKS myndighetschef att avgöra överklaganden om de kan göra det utifrån nämndens vägledande avgöranden eller om de av någon annan anledning inte behöver avgöras av överklagandenämnden.<sup>23</sup> Ett exempel på det senare är ärenden av sådan art de snabbt kan avgöras, exempelvis post som har hamnat fel.

Överklagandenämnden hade betydligt fler ärenden att ta ställning till när myndigheten var nybildad, det vill säga innan praxis hade utformats för beslut i olika typer av ärenden. Detta var också något som regeringen hade förväntat sig, enligt förslaget om att bilda ÖKS.<sup>24</sup> Regeringen förutsatte att ärenden som skulle avgöras av nämnden skulle vara av principiell och vägledande karaktär, och att den övervägande delen skulle avgöras genom delegering.<sup>25</sup> Vi återkommer till beslutsprocessen i kapitel 3.

År 2019 avgjorde myndighetschefen, den ställföreträdande myndighetschefen eller den andre ställföreträdande myndighetschefen 6 007 av de

---

<sup>23</sup> Förordning (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>24</sup> Utbildningsdepartementet (2000), *Förslag till organisation av Överklagandenämnden för studiestöd*, s. 12.

<sup>25</sup> Ibid.

totalt 6 049 ärendena under året, vilket motsvarar 99,3 procent. Nämnden beslutade i 23 ärenden.<sup>26</sup>

Av de inkomna ärendena till ÖKS under 2019 gällde 30 procent studiehjälp, inklusive lärlingsersättning, 32 procent studiemedel på grundskole- och gymnasienivå, inklusive studiestartsstöd, och 38 procent studiemedel på eftergymnasial nivå.<sup>27</sup>

## 2.6 Ekonomiska resurser och kostnader

Verksamheten på ÖKS finansieras nästan uteslutande genom ramanslag. Ramanslaget för ÖKS har under perioden 2015–2019 ökat med ungefär 1,7 miljon kronor, från 13,6 miljoner kronor till 15,3 miljoner kronor. Enligt regeringens senaste budgetproposition ökar ÖKS ramanslag till 16,9 miljoner kronor för 2020.

**Tabell 1. Överklagandenämnden för studiestöds intäkter (tkr).**

Intäkter	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anslag	13 600	13 500	13 800	14 700	15 300	16 900*
Bidrag	54	86	52	44	76	-
Finansiella intäkter	0	0	0	1	0	-
<b>Summa</b>	<b>13 700</b>	<b>13 600</b>	<b>13 900</b>	<b>14 700</b>	<b>15 400</b>	-

\*Enligt Budgetpropositionen för 2020 utgiftsområde 15.

Källor: ÖKS årsredovisningar för 2015–2019 och Budgetpropositionen för 2020 utgiftsområde 15.

### 2.6.1 ÖKS kostnader är till övervägande del fasta

Cirka 95 procent av myndighetens kostnader är fasta, det vill säga kostnader för personal och lokaler (figur 2). Övriga kostnader som finansiella kostnader samt avskrivningar och nedskrivningar uppgår endast till 12 000 kronor och redovisas inte i figuren. Vi bedömer att en hög andel fasta kostnader är en faktor som ökar ÖKS möjligheter att följa upp och planera sin ekonomiska situation.

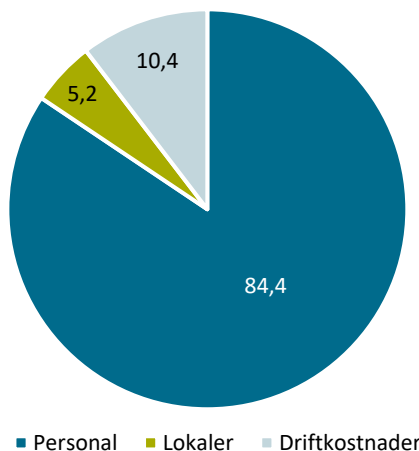
---

<sup>26</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*, s. 3.

<sup>27</sup> Ibid.



**Figur 2. Fördelning av ÖKS kostnader 2019 (procent).**



Källa: Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*.

De olika kostnadsposternas andelar av de totala kostnaderna har varit relativt stabila under perioden 2015–2019 (tabell 2).

**Tabell 2. Fördelning av kostnader perioden 2015–2019 (tkr).**

Kostnader	2015	2016	2017	2018	2019
Personal	11 300	11 000	11 200	12 100	13 000
Lokaler	800	800	800	800	800
Övriga driftkostnader	1 533	1 700	1 800	1 700	1 600
Finansiella kostnader	3	9	11	10	4
Avskrivningar och nedskrivningar	6	6	2	7	8
<b>Summa</b>	<b>13 700</b>	<b>13 600</b>	<b>13 800</b>	<b>14 700</b>	<b>15 400</b>

Källa: ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

**2.6.2 Den nya förvaltningslagen påverkar myndigheten**  
ÖKS avslutade 4 200–4 600 ärenden per år under perioden 2015–2017. År 2018 ökade antalet avslutade ärenden med 1 000 till cirka 5 200 ärenden och med ytterligare 800 ärenden 2019, motsvarande ungefär totalt 6 000 ärenden.

Enligt ÖKS beror ökningen på den nya förvaltningslag (2017:900) som gäller sedan den 1 juli 2018. Lagens 46 § säger följande: ”Om överklagandet inte avvisas ska beslutsmyndigheten skyndsamt överlämna överklagandet och övriga handlingar i ärendet till överinstansen. Om en myndighet ändrar ett beslut som har överklagats, ska den överlämna även det nya beslutet till överinstansen. Överklagandet ska anses omfatta det nya beslutet.”

Den tidigare regleringen innebar att en klagande som inte är nöjd med CSN:s nya beslut överklagade det i särskild ordning. Det medförde att ÖKS fick ärendet *endast* under förutsättning den enskilde överklagade. Enligt den nya förvaltningslagen är nu CSN skyldig att överlämna det nya beslutet och överklagandet till ÖKS, även om det nya beslutet inte längre går den klagande emot.<sup>28</sup>

Enligt ÖKS har den nya förvaltningslagen gett myndigheten en tillsynsliknande roll. ÖKS uppger att de inte har sett några brister i CSN:s hantering ur rättssäkerhetssynpunkt i de aktuella ärendena.<sup>29</sup>

Våra intervjuer med ÖKS ledning visar också att handläggningen av de nya tillsynsliknande ärendena inte kräver lika mycket resurser och kompetens som de övriga överklagandeärenden som ÖKS hanterar. Men även om dessa ärenden inte är lika krävande för ÖKS handläggare och beslutsfattare som övriga ärenden, kräver de ungefär samma arbetsinsats när det gäller till exempel diarieföring, fördelning och arkivering.

### **ÖKS prognoser för ärendeökningen har bara delvis slagit in**

I ÖKS budgetunderlag från februari 2018 bedömde myndigheten att den nya förvaltningslagen troligen skulle öka antalet ärenden för 2018 med 1 500, från 2017 års nivå, det vill säga till totalt 5 700 ärenden. De bedömde också att antalet skulle öka med ytterligare 1 000 under 2019.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2018), Hemställan om förordningsändring i studiestödsförordningen (2000:655).

<sup>29</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*, s. 1.

<sup>30</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2018), *Budgetunderlag för budgetåren 2019–2021*, s. 2ff och Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Budgetunderlag för budgetåren 2020–2022*, s. 2 ff.

Prognosen förutsade alltså att ÖKS skulle hantera totalt 6 700 ärenden under 2019.

Trots att ökningen stannade på 1 000 ärenden för 2018 behöll ÖKS i sitt budgetunderlag året därpå, i februari 2019, sin prognos om att antalet skulle öka till 6 700 under 2019.<sup>31</sup> Ärendeökningen för det året stannade sedan på 1 800 ärenden jämfört med 2017, en bit ifrån myndighetens prognos om 2 500 ärenden. ÖKS årsredovisning för 2019 anger ingen förklaring till varför tidigare års prognoser inte har slagit in.<sup>32</sup>

I våra intervjuer med ledningen framkommer att myndigheten bygger sina prognoser på uppgifter från CSN. ÖKS anser att det därför inte är möjligt att lämna mer exakta prognoser över antalet inkomna ärenden eller någon förklaring till varför prognoserna inte slår in.

### **ÖKS äskanden om mer resurser är inte tydliga**

Samtidigt som ÖKS prognoser endast delvis slagit in har myndigheten fortsatt argumentera för att ökningen av antalet ärenden motiverar att deras anslag ska höjas.

I budgetunderlaget för 2019–2021 hänvisade ÖKS endast till sin prognostiserade ärendeökning som grund för myndighetens äskande om en höjning med tre miljoner kronor årligen.<sup>33</sup>

I budgetunderlaget för 2020–2022 äskade ÖKS återigen samma belopp, men angav denna gång flera skäl till höjningen. Förutom den befarade ärendeökningen hänvisade myndigheten till en eventuell kommande elektronisk ärendehantering och att de i övrigt behöver stärka den administrativa funktionen.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Budgetunderlag för budgetåren 2020–2022*, s. 2 ff.

<sup>32</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*.

<sup>33</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2018), *Budgetunderlag för budgetåren 2019–2021*, s. 2 ff.

<sup>34</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Budgetunderlag för budgetåren 2020–2022*, s. 2 ff.

Men myndigheten specificerade inte närmare hur en höjning av anslaget skulle fördelas mellan de olika behoven. Exempelvis skrev myndigheten att en övergång till en elektronisk ärendehantering *inte* är nära förestående och att de därmed inte kan uppskatta kostnader för att införa den.<sup>35</sup>

ÖKS nämnde inte heller i sina budgetunderlag eller årsredovisningar att handläggningen av de nya ärendena på grund av den nya förvaltningslagen inte kräver lika mycket resurser och kompetens som övriga överklagandeärenden.

### **Regeringen ökar ÖKS anslag med två miljoner kronor**

Från och med 2020 ökar regeringen myndighetens anslag med två miljoner kronor. Ökningen motsvarar alltså delvis ÖKS äskanden på tre miljoner kronor. Regeringen motiverar ökningen med att ÖKS behöver varaktiga möjligheter att hantera en permanent ökad ärendemängd sedan den nya förvaltningslagen (2017:900) började 2018.<sup>36</sup> Men regeringen nämner inte digitaliseringen av myndighetens ärendehanteringssystem i sin motivering. I våra intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementets framgår att myndighetens digitaliseringsarbete bör kunna ske inom myndighetens generella anslag.

## **2.7 Målgrupper och omvärldsrelationer**

Regeringen anger inte någon särskild målgrupp i ÖKS instruktion. Men enligt ÖKS ledning och medarbetare utgör de överklagande individerna myndighetens enda målgrupp. Det är dem som ÖKS har kontakt med och riktar sina skriftliga beslut till. Vad gäller omvärldsrelationer är CSN den aktör som ÖKS har störst regelbundet samarbete med.

### **2.7.1 Vi vet inte hur de enskilda överklagande individerna uppfattar ÖKS**

ÖKS har inte genomfört någon särskild målgruppsanalys och saknar skriftlig strategi eller policy på området. Vi anser att det är förståeligt

---

<sup>35</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Budgetunderlag för budgetåren 2020–2022*, s. 2 ff.

<sup>36</sup> Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020* utgiftsområde 15, s. 44.

eftersom de överklagande individerna utgör ett stort antal individer och ÖKS har begränsad kontakt med varje individ. Det försvårar för ÖKS att analysera hur målgruppen uppfattar ÖKS verksamhet.

Den organisation som närmast representerar de överklagande är Sveriges förenade studentkårer (SFS). Men ÖKS kansli har inte någon formell eller informell relation med SFS. SFS har visserligen en plats i myndighetens överklagandenämnd, men ledamoten har inte fått några särskilda instruktioner av SFS om att undersöka hur de överklagande studenterna uppfattar ÖKS. Vi anser att frånvaro av instruktioner är naturligt eftersom funktionen som ledamot i nämnden är avgränsad till att fatta beslut i enskilda ärenden och inte att tillvarata en viss grupps intressen. ÖKS har dessutom uppgifter som liknar en domstol och kan därför inte ta hänsyn till olika typer av partsintressen.

Enligt SFS ledamot i nämnden har organisationen inte gjort någon analys hur studenter eller de överklagande uppfattar ÖKS. Vi vet därför inte hur ÖKS enda målgrupp uppfattar myndigheten.

## 2.7.2 ÖKS har ett överlag välfungerande samarbete med CSN

ÖKS avgör överklaganden av CSN:s olika beslut, varför det är angeläget att relationen mellan de båda myndigheterna fungerar ändamålsenligt. Samtidigt är det viktigt att de som överklagar uppfattar ÖKS som oberoende från CSN, eftersom ÖKS är CSN:s överinstans.

Samarbetet med CSN består av nästan daglig kontakt mellan handläggare på ÖKS och personal på CSN. Syftet är ofta att ÖKS behöver kompletterande information om de beslut som har överklagats. De flesta medarbetare uppger att CSN ofta kan hjälpa handläggarna med rätt information och att samarbetet mellan myndigheterna fungerar väl. Det är framför allt Rättsavdelningen på CSN som samarbetar med ÖKS handläggare.

Vår intervju med CSN:s ledning visar att de också uppfattar att samarbetet med ÖKS kring ärendehantering fungerar väl.



## 3 Organisation och intern styrning

I detta kapitel analyserar vi hur ÖKS organisering, interna styrning och interna rutiner samt kompetensförsörjning fungerar.

### 3.1 Sammanfattande iakttagelser

- ÖKS interna styrning och ledning bör utvecklas. I nuläget har ledningsgruppen möten endast när ett särskilt behov uppstår. Medarbetarna upplever att gruppens arbete inte är transparent och att de inte involveras i att verksamhetsutvecklingen.
- ÖKS har ingen funktion för administration och personalfrågor. Även om vissa administrativa uppgifter utförs av funktionen för arkiv och registratur ägnar ledningen också viss tid åt administrativa uppgifter. Den tiden skulle ledningen istället kunna lägga på kärnverksamheten.
- Det är andra medarbetare på ÖKS kansli än direktören som skriver under beslut i överklagandeärenden. Men det är bara direktören som får göra det enligt myndighetens instruktion. Det innebär att myndighetens beslutsfattande inte helt stämmer överens med reglerna.
- ÖKS verksamhetsplaner är inte utformade som ett verktyg för planering och innehåller vare sig syfte eller övergripande strategi för verksamheten. ÖKS kan därför inte använda verksamhetsplanerna för att prioritera i verksamheten, till exempel vad gäller digitalisering eller kompetensförsörjning.
- ÖKS ärendehantering fungerar i grunden väl, men myndigheten saknar tydliga skriftliga rutiner och strukturer för hur verksamheten ska bedrivas och för hur ansvarsfördelningen ser ut. Medarbetarna anser att detta vore värdefullt, särskilt för nyanställda som inte känner till verksamheten i detalj.

- Ledamöterna i överklagandenämnden anser att kansliets beslutsunderlag håller hög kvalitet. Med undantag för ordföranden i nämnden, så saknar ledamöterna insyn i hur kansliet i det fortlöpande arbetet väljer ut det fåtal ärenden som tas upp i nämnden. Det innebär att ledamöterna inte vet om fler ärenden kan eller borde avgöras av nämnden.
- ÖKS analyserar myndighetens kompetensbehov inför varje enskild rekrytering. Men ÖKS har inte systematiskt analyserat myndighetens strategiska behov av kompetensförsörjning. Dessutom har ÖKS en relativt låg andel föredragande handläggare med juridisk utbildning jämfört med andra liknande myndigheter. Eftersom ÖKS liknar en domstol, vilket ställer krav på hög rättssäkerhet, riskerar det att påverka omvärldens förtroende för myndighetens beslut.

## 3.2 ÖKS organisation

Under 2019 hade ÖKS som mest 21 anställda, motsvarande cirka 17 årsarbetskrafter.<sup>37</sup> Myndigheten har ett kansli i Härnösand, där medarbetarna arbetar med att bereda och föredra ärenden.

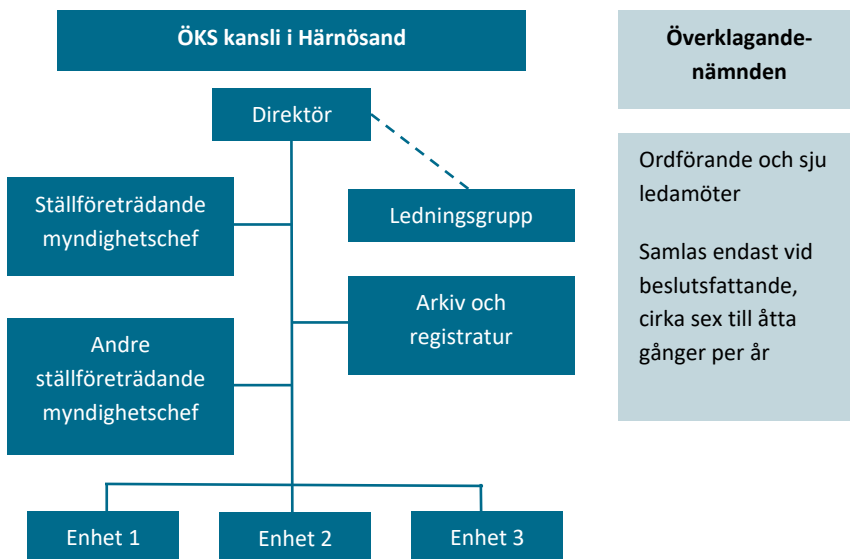
Myndigheten leds av en direktör som är myndighetschef. Myndigheten har haft tre direktörer sedan starten 2001. Den nuvarande direktören tillträdde i mars 2014 (figur 3).

---

<sup>37</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*, s. 8.



Figur 3. ÖKS organisation.



Källa: Statskontorets egen figur. Figuren bygger på intervjuer med ÖKS ledning.

### 3.2.1 Överklagandeärendena är fördelade på tre enheter

ÖKS organisation är inte fullständigt beskriven i myndighetens arbetsordning. Vi redogör för den därför främst utifrån våra intervjuer. De visar att ärendehantering är organiserad på tre ungefär lika stora enheter. Varje enhet har fem till sju handläggare, som var och en svarar mot olika ärendegrupper. Varje enhet har anpassade mål som är kopplade till de tidsatta målen i regleringsbrevet.

Enhet 1 arbetar med ärenden som rör återkrav, enhet 2 med studiehjälp och enhet 3 med studieresultat. Syftet med indelningen är att göra det möjligt för medarbetarna att specialisera sig, och att öka rättssäkerheten och effektiviteten i verksamheten. Samtidigt ska medarbetarna kunna arbeta med ärenden över enhetsgränserna för att öka flexibiliteten i verksamheten och för att kunna hantera arbetstoppar.<sup>38</sup> Varje enhet leds av en enhetsansvarig som tar särskilt ansvar för att fördela ärenden till handläggarna på respektive enhet. Den enhetsansvarige har inget personalansvar.

---

<sup>38</sup> ÖKS verksamhetsplan för 2019, s. 2.

De flesta anställda som vi har intervjuat anser att indelningen i de tre enheterna är tydlig och fungerar väl. Vidare anser både ledningen och handläggarna att det är bra att varje medarbetare tillhör ett visst sakområde för att på så vis bygga upp en särskild kompetens inom det aktuella området.

Varje enhet har i princip fasta personalresurser. Om det kommer in många ärenden så att de ligger på kö på någon av enheterna kan ledningen temporärt fördela om resurser mellan enheterna. Men medarbetarna upplever att ledningen ofta dröjer med beslut om att omfördela resurser när de upplever att det finns behov av en sådan åtgärd.

Funktionen arkiv och registratur består av två medarbetare. Deras arbetsuppgifter är bland annat att registrera inkommande post, expediera beslut, arkivera och i viss mån svara i telefon.

### 3.2.2 ÖKS beslutsprocess involverar enheterna och ledningen på kansliet

När överklagandeärendena från CSN kommer in till ÖKS per post fördelas de till enheterna på myndigheten. Det är de enhetsansvariga handläggarna eller deras ersättare som ansvarar för att fördela ärendena.<sup>39</sup> Handläggarna vid en enhet ansvarar tillsammans för att ärendena blir tillräckligt utredda för att myndighetsledningen ska kunna fatta beslut.

Beredningen av komplicerade ärenden av principiell natur diskuteras vid respektive enhets veckomöte med myndighetschefen. Före dessa enhetsmöten med direktören har varje enhet ett förberedande möte där direktören och de andra två beslutsfattarna inte deltar. Där bestämmer enhetens handläggare vilka ärenden som de vill diskutera med direktören. På enhetsmöten beslutar sedan direktören, eller någon av de övriga beslutsfattarna, efter förslag från den föredragande handläggaren, om antingen bifall eller avslag i överklagan eller om något eller några ärenden ska avgöras av överklagandenämnden. Ibland involverar direktören överklagandenämndens ordförande för att kunna avgöra om ärendet ska beslutas av nämnden eller inte. De ärenden som myndighetschefen har

---

<sup>39</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2016), *Arbetsordning för Överklagandenämnden för studiestöd*, s. 1

beslutat ska avgöras av nämnden föredras sedan på det efterföljande personalmötet. Vid personalmötet har samtliga medarbetarna möjlighet att närvara och ställa frågor.

De ärenden som ÖKS slutligen anser bör avgöras av överklagandenämnden sammanställs i varsitt beslutsunderlag. Varje underlag innehåller information om ärendet och förslag till nämndens beslut, det vill säga om överklagan ska bifallas eller avslås.

De flesta ärenden avgörs inte av överklagandenämnden utan på ÖKS kansli (tabell 3). Endast omkring 20 ärenden avgörs av överklagandenämnden varje år. Inget ärende avgörs av ordföranden eller vice-ordföranden för överklagandenämnden.

**Tabell 3. ÖKS ärendehantering 2015–2019.**

Funktion	2015	2016	2017	2018	2019
Överklagandenämnden	26	26	18	19	23
Ordföranden eller vice ordföranden	0	0	0	0	0
Myndighetschef eller biträdande myndighetschef	4 557	4 542	4 164	5 174	6 007
Tjänsteman i organisationen*	43	34	52	30	19
<b>Avslutade</b>	<b>4 626</b>	<b>4 602</b>	<b>4 234</b>	<b>5 223</b>	<b>6 049</b>

\*De ärenden som avgörs av *tjänsteman i organisationen* handläggs av någon annan än de ovan nämnda tjänstemännen på kansliet och är av sådan art de snabbt kan avgöras, exempelvis post som har hamnat fel.

Källa: ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

### 3.2.3 Beslutfattandet på ÖKS kansli saknar delvis stöd i myndighetens instruktion

Enligt ÖKS årsredovisning avgörs över 99 procent av ärendena av funktionen myndighetschef eller biträdande myndighetschef. År 2019 uppgick de till 6 007 ärenden.

Men funktionens namn är något missvisande eftersom den omfattar tre personer; den ställföreträdande myndighetschefen och den andre ställföreträdande myndighetschefen, tillsammans med myndighetschefen.

Av dessa tre medarbetare är det endast myndighetschefen som med stöd i ÖKS instruktion kan fatta beslut i överklagandeärenden.

ÖKS arbetsordning anger visserligen att den ställföreträdande myndighetschefen får fatta beslut. Men arbetsordningen är ett internt myndighetsdokument och har alltså lägre juridisk status än förordningen med instruktion.

### 3.3 Överklagandenämnden arbetar ändamålsenligt men saknar delvis insyn hur kansliet fattar beslut

Överklagandenämnden är ÖKS särskilda beslutsorgan som består av ledamöter med olika sakkunskap. Statskontoret bedömer att nämnden arbetar ändamålsenligt, till exempel genom att ha goda rutiner för sitt arbete och en välfungerande struktur för sina sammanträden. Ledamöterna anser att ÖKS beslutsunderlag och de muntliga föredragningarna håller god kvalitet. De har också förtroende för ÖKS kapacitet att fatta beslut men saknar samtidigt, med visst undantag för ordföranden, direkt insyn i hur ärendena som beslutas i nämnden väljs ut på kansliet.

#### 3.3.1 Överklagandenämnden beslutar i ett begränsat antal ärenden

Överklagandenämndens ledamöter samlas sex till åtta gånger per år för att fatta beslut i totalt ungefär 20 ärenden. Det betyder att nämnden behandlar mellan två och fem ärenden per möte. Nämnden beslutar alltså i ett mycket begränsat antal ärenden (se även tabell 3).

Överklagandenämnden får lämna över till ordföranden, vice ordföranden eller myndighetschefen att avgöra ärenden (se avsnitt 2.5). Det gäller ärenden som är av sådant slag att nämndens vägledande avgöranden kan tillämpas.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> SFS 2017:538 Förordning om ändring i förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

Men överklagandenämnden är inte aktiv i frågan om att överlämna ärenden. I praktiken har nämnden lämnat över ansvaret till ÖKS direktör att själv avgöra vilka ärenden som ÖKS kansli ska besluta i. Det gör direktören efter rekommendation från ansvarig föredragande, och ibland efter diskussion med ordföranden för nämnden.

Enligt nämndens ledamöter och ÖKS ledning är processen naturlig, eftersom nämnden har hunnit fatta vägledande beslut inom de flesta områden som gäller studiestöd. Samtidigt uttrycker några ledamöter att de gärna vill ta ställning i fler ärenden, vilket har diskuterats vid nämndens sammanträden. Ordföranden anser att det vore bra om fler ärenden beslutades av nämnden, men menar att det måste vara upp till ÖKS ledning att avgöra vilka ärenden som nämnden ska besluta i.

Ledamöterna har förtroende för ÖKS kapacitet att fatta beslut i de flesta ärenden. Samtidigt upplever de, med visst undantag för ordföranden, att de inte har någon direkt insyn i ÖKS beslutsfattande. En majoritet av ledamöterna anser den ordning som råder är den enda rimliga, mot bakgrund av den stora mängd ärenden som ÖKS hanterar.

### 3.3.2 Överklagandenämnden består av åtta ledamöter och fattar beslut efter omröstning

Överklagandenämnden ska enligt ÖKS instruktion bestå av åtta ledamöter, inklusive ÖKS direktör, och det är regeringen som utser dem. Ledamöterna är för närvarande med något undantag jurister med olika bakgrund och expertområden. Deras huvudsakliga arbetsplatser är olika domstolar, lärosäten och myndigheter. Dessutom har Sveriges Förenade Studentkårer en studeranderepresentant i nämnden. Den nuvarande ordföranden var ledamot i nämnden i sex år innan hen blev ordförande i juli 2019.

De enskilda ledamöterna har olika expertområden, även om de inte har någon uttalad roll eller uttalat ansvarsområde. Enligt ledamöterna är detta en styrka eftersom de kompletterar varandras kunskapsområden och erfarenheter.

Efter föredragning av ett ärende går ordet runt bordet så att alla får yttra sig i frågan. Efter eventuell ytterligare diskussion fattar nämnden beslut genom omröstning. Om en ledamot vill markera särskilt mot ett ställningstagande kan hen anmäla skiljaktig mening. Våra intervjuer med

ledamöterna visar att de tycker arbetsrutinerna fungerar väl och att kollegorna i nämnden oftast är mycket väl förberedda inför sammanträdena.

### 3.3.3 Nämnden anser att kansliets beslutsunderlag håller god kvalitet

Ledamöterna anser att underlagen som de får från ÖKS inför sammanträdena håller god kvalitet, även om några ledamöter anser att de kan förbättras ytterligare. Framför allt kan underlagen bli mer pedagogiska och lättillgängliga för läsarna. De muntliga föredragningarna som handläggarna ger ledamöterna som föregår besluten i nämnden är enligt ledamöterna tydliga och informativa, och fyller en viktig funktion inför deras beslutsfattande.

Det förekommer att nämnden begär in yttrande från någon sakkunnig för att kunna fatta beslut i ett särskilt komplicerat ärende. Men nämnden gör bara så i undantagsfall.

Nämnden diskuterar också själva skrivningarna och formuleringarna i besluten relativt ingående. Besluten är prejudicerande, vilket medför att det är viktigt att de är precisa men samtidigt anpassade för att utomstående och framför allt de överklagande personerna ska förstå innehållet.

## 3.4 ÖKS interna styrning

Vår genomgång av den interna styrningen på kansliet i Härnösand visar att det finns utrymme till förbättringar. Ett grundkrav på myndigheter är att de bland annat ska se till att de anställda är väl förtrogna med målen för verksamheten, skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.<sup>41</sup> Även om ÖKS i stort sett lever upp till dessa grundkrav, upplever personalen att de inte involveras i verksamhetsutvecklingen i någon större utsträckning och att det finns utmaningar i myndighetens organisatoriska arbetsmiljö.

---

<sup>41</sup> Myndighetsförordningen (2007:515).

### 3.4.1 Ledningsgruppen träffas ad hoc och medarbetarna upplever att de saknar insyn i gruppens arbete

Ledningsgruppen består av direktören, den ställföreträdande myndighetschefen, ekonomiansvarig och kontrollern. Ledningsgruppens funktion och sammansättning finns inte beskriven i något internt styrdokument på myndigheten. Det enda som finns beskrivet är könsfördelningen. Enligt direktören är gruppen varken styrande eller beslutande utan har som syfte att vara ett stöd för direktören själv.

Det som framför allt avhandlas i ledningsgruppen är enheternas ärendebalans och om de behöver överföra resurser mellan enheterna. Ungefär varannan månad frågar ledningsgruppen efter en ekonomisk uppföljning och budgetprognoser från den ekonomiansvarige.

Gruppen har inte bestämda mötestider. I stället träffas den oftast när direktören anser att den behöver det. Ibland kan det gå några veckor mellan mötena i ledningsgruppen.

Det finns inte heller någon dokumentation från mötena. Övriga medarbetare upplever att de inte får någon kontinuerlig information om vilka ämnen som kommer att diskuteras, eller som har diskuterats.

Flera av de anställda efterlyser generellt mer information från ledningen om vad som händer på arbetsplatsen. Personalen upplever till exempel att ledningen kan tillsätta en arbetsgrupp för en fråga, exempelvis digitalisering, utan att förmedla det till hela personalen. Det gör att personalen känner sig mindre delaktiga i vad som händer på arbetsplatsen.

Men enligt direktören underrättas alltid personalen när ledningen har fattat beslut i olika frågor, till exempel på personalmöten. Direktören anser också att alla medarbetare på arbetsplatsen inte heller kan involveras i exempelvis verksamhetsplaneringen.

### 3.4.2 Verksamhetsplanerna saknar syfte och övergripande strategi

Vi anser att ÖKS instruktion ger myndigheten en tydlig grund för hur uppdraget ska tolkas och hur myndigheten ska fatta beslut i ärendena. Utöver det har myndigheten relativt stor frihet att organisera sitt arbete, både på kansliet och i överklagandenämnden.

Statskontorets analys av ÖKS verksamhetsplaner för de senaste fem åren visar att myndighetens mål under tidsperioden i princip har varit oförändrade. Förutom de tidsatta målen för ärendehantering innehåller ÖKS senaste verksamhetsplan även regleringsbrevets punkter om hur myndighetens återrapportering ska ske. I övrigt beskriver verksamhetsplanen kortfattat hur verksamheten har påverkats av den nya förvaltningslagen som gäller sedan den 1 juli 2018.

Statskontoret anser att verksamhetsplanen inte är utformad som ett verktyg för att planera exempelvis verksamhetens utveckling och att den saknar syfte och övergripande strategi för verksamheten. Den saknar också långsiktiga mål som myndigheten kan använda för att prioritera i verksamheten under en längre period. Exempel på sådana mål skulle kunna vara hur ÖKS ska hantera dataskyddsförordningen GDPR, en eventuell digitalisering av ärendehantering och om myndigheten behöver stärka sin sakkunskap på något område, exempelvis EU-området. I våra intervjuer med medarbetarna framgår att särskilt EU-relaterade ärenden är krävande.

Flera medarbetare uppger i våra intervjuer att ledningen ibland gör särskilda satsningar på specifika områden, som arkivering och digitalisering. Men insatserna är enligt dem inte en del av ett mer långsiktigt strategiskt utvecklingsarbete från ledningens sida. En majoritet av de anställda anser att det vore bra om det fanns möjligheter för dem att tillsammans med ledningen och kollegorna formulera ett tydligt mål eller en vision kring handläggningen av ärenden, exempelvis när det gäller myndighetens service till de som överklagar. En sådant mål skulle kunna komplettera de redan existerande kvantitativa målen (se vidare avsnitt 5.4.2).

Enligt ÖKS ledning arbetar myndigheten inte med någon långsiktig strategi, men att det inte behöver betyda att de inte har någon struktur i verksamheten. I grunden är den strategiska planen att följa kraven och målen i regleringsbrevet, enligt ledningen. Även medarbetarna anser att fokus för verksamheten ligger på handläggningstiderna.

## 3.5 Interna rutiner och arbetssätt

Vår genomgång av ÖKS verksamhet visar att myndighetens ärendehantering i grunden fungerar väl, men att det i princip enbart finns



muntliga rutiner för arbetssätt och fördelning av ansvar på ÖKS. Medarbetarna upplever att myndigheten därför blir sårbar om några nyckelpersoner skulle sluta eller bli sjukskrivna. Vi anser därför att ÖKS behöver utveckla skriftliga rutiner, en tydligare ansvarsfördelning samt uppmärksamma de utmaningar som medarbetarna upplever i arbetsmiljön.

### 3.5.1 Roller, ansvar och mandat är otydliga

Direktören har den enda chefstjänsten på ÖKS. Det är också direktören tillsammans med den ställföreträdande, och den andre ställföreträdande, myndighetschefen som fattar beslut i ärendena. Arbetsordningen ger ingen beskrivning av de båda ställföreträdarnas befogenheter, utöver att de ersätter direktören när denne inte är i tjänst eller på tjänsteresa.

#### **Direktören ägnar viss tid åt annat än kärnverksamheten**

Våra intervjuer med direktören själv, personalen på ÖKS och ledamöterna i nämnden visar att direktören ägnar viss tid åt administrativa arbetsuppgifter, utöver kärnuppgifter såsom ärendebeslut, ansvar för årsredovisningen, budgetunderlagen och kontakter med andra myndigheter.

Även om funktionen för arkiv och registratur ansvarar för delar av administrationen, anser direktören att hen behöver sköta vissa delar själv, eftersom ÖKS saknar tillräckligt administrativt stöd. Av samma skäl anser direktören att speciallösningar är nödvändiga för frågor som behöver snabba åtgärder. Direktören anser att detta sätt att styra är det mest effektiva, eftersom myndigheten är liten och har små resurser, men samtidigt har goda möjligheter till korta, snabba och informella beslutsvägar.

#### **Den ställföreträdande myndighetschefen tar över det löpande arbetet när direktören inte är på plats**

Sedan ungefär tio år tillbaka har ÖKS haft en ställföreträdande myndighetschef. Enligt arbetsordningen ersätter funktionen direktören när denne inte är i tjänst eller på tjänsteresa. Direktören kan också, enligt arbetsordningen, delegera ytterligare uppgifter till den ställföreträdande myndighetschefen. Det handlar främst om att fatta beslut i överklagande-

ärenden. Är inte heller den ställföreträdande myndighetschefen i tjänst träder den andre ställföreträdaren in som tillfällig myndighetschef.<sup>42</sup>

Den ställföreträdande myndighetschefen tar också i praktiken hand om mycket av det löpande arbetet på arbetsplatsen när direktören inte är där. Framför allt handlar det om olika personalärenden, exempelvis ledighetsansökningar. En majoritet av intervjupersonerna på ÖKS anser både att den ställföreträdande myndighetschefens roll är otydlig och att myndighetschefen borde delegera större ansvar till funktionen. Otydligheten bidrar till att medarbetarna, och den ställföreträdande myndighetschefen själv, känner sig osäkra på vilket ansvar och mandat som ställföreträdaren har.

### **Muntliga rutiner för enhetsansvariga och handläggare**

Flera viktiga rutiner på ÖKS är muntliga. Det finns inget dokument som beskriver hur de tre enhetsansvariga ska arbeta eller vilka uppgifter de har, utöver att de ska fördela ärenden till handläggarna när ärendena kommer in. Det finns inte heller några dokument som beskriver hur handläggarna ska arbeta eller vilka rutiner de ska följa.

Nästan samtliga anställda anser att det vore värdefullt att ha sådana nedskrivna rutiner, särskilt för nyanställda handläggare. Några intervjupersoner påpekar att myndigheten skulle vara sårbar om några nyckelpersoner skulle sluta eller bli sjukskrivna, även om verksamheten idag fungerar och lever upp till regeringens mål i regleringsbrevet.

### **Mötena mellan enhetsansvariga och ledningen sker endast vid särskilda behov**

Enligt ÖKS direktör tog denne under 2019 initiativ till ett nytt mötesforum på myndigheten där de enhetsansvariga träffas för att utbyta information. Ofta deltar även ledningen på dessa möten. Enligt de enhetsansvariga är mötena uppskattade och en av få återkommande mötesytor där diskussionen inte fokuserar på beslutsfattande.

Men enligt direktören sammankallas denna grupp endast vid behov. Direktören uppger i mars 2020 att det senaste mötet hölls i slutet av

---

<sup>42</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2016), *Arbetsordning för Överklagandenämnden för studiestöd*.

november 2019. Men medarbetarna anser att det går för lång tid mellan mötena och önskar kontinuerliga möten och inte endast när ett särskilt behov uppstår. Ett sådant forum kunde exempelvis syfta till lärande, samarbete och erfarenhetsutbyte.

### **Få rutiner för diskussioner på arbetsplatsen**

ÖKS har inget givet forum för djupare diskussioner mellan medarbetare eller mellan medarbetare och ledning på myndigheten. De veckovisa personalmötena fungerar mer som ett tillfälle för ledningen att informera medarbetarna i olika frågor. Medarbetarna kan då ställa frågor, men mötena fungerar inte som ett forum för diskussioner kring till exempel prioriterade frågor i verksamheten, hur verksamheten skulle kunna fungera mer effektivt eller gemensamma arbetssätt.

Ett tecken på att medarbetarna inte involveras i verksamhetsutvecklingen i någon större utsträckning är att en majoritet av intervjupersonerna inte vet hur myndighetens verksamhetsplan tas fram eller ens att myndigheten har en verksamhetsplan.

## **3.5.2 Medarbetarna upplever utmaningar i den organisatoriska arbetsmiljön**

Våra intervjuer visar att de flesta medarbetarna värdesätter sitt arbete och sina kollegor. Flera har arbetat på myndigheten i över tio år och några ännu längre. Personalomsättningen är relativt låg och de flesta anser att deras arbete är fritt och att de själva kan påverka sin arbetssituation.

Våra intervjuer visar samtidigt att några medarbetare upplever utmaningar i den organisatoriska arbetsmiljön på ÖKS. Medarbetarna upplever att vissa rutiner är otydliga och att de ofta saknar viktig information om vad som händer på arbetsplatsen. Myndigheten har inte heller genomfört några egna medarbetarundersökningar. Men ledningen för ÖKS anser att myndighetens organisation och rutiner är tydliga, även om flera av dem är muntliga, och att den informerar medarbetarna på ett fullgott sätt. Vidare bedömer ledningen att samtliga medarbetare inte kan vara med och diskutera alla frågor som angår myndigheten. Det beror på att det inte skulle vara ett effektivt sätt att arbeta på. Vi bedömer att de olika verklighetsbilderna tyder på ett avstånd mellan ledningen och medarbetarna.

Vidare visar våra intervjuer att ledningen och de fackliga företrädarna har kontinuerliga samverkansmöten där de anställda kan framföra synpunkter och diskutera olika frågor som rör arbetsplatsen. Men i våra intervjuer framkommer det att medarbetare upplever att det är svårt att framföra kritiska synpunkter till ledningen på dessa möten, och avstår därför från det. Det beror i sin tur på att arbetsplatsen är relativt liten och att kritik därför kan uppfattas som extra känsligt.

## 3.6 Personal och kompetensförsörjning

Som vi nämnde ovan har ÖKS relativt låg personalomsättning. Inför varje rekrytering gör myndigheten en analys av kompetensbehovet och ledningen uppger att myndigheten inte har haft några problem med att tillsätta lediga tjänster med kvalificerad arbetskraft. Men ÖKS har inte samlat analyserat vilka kompetenser som myndigheten kommer att behöva framöver för att klara av sitt uppdrag. Kompetensutvecklingsinsatser behöver också genomföras mer strategiskt utifrån myndighetens samlade behov.

### 3.6.1 En minoritet av handläggarna är jurister

I underlaget inför att bilda ÖKS uppskattade regeringen att omkring hälften av handläggarna skulle behöva juridisk utbildning.<sup>43</sup> Men av ÖKS cirka 14 föredragande handläggare i december 2019 hade 4 en juridisk utbildning, medan övriga har olika bakgrunder inom exempelvis statskunskap, beteendevetenskap och ekonomi. Andelen jurister når alltså inte upp till vad regeringen bedömde skulle krävas. Sex personer på hela myndigheten har juridisk utbildning. Då räknar vi in samtliga anställda på ÖKS kansli, inklusive myndighetschefen och den ställföreträdande myndighetschefen, som båda har varit ordinarie domare.

ÖKS ledningsgrupp är inte enig när det gäller behovet av utbildade jurister. Enligt myndighetschefen skulle det vara en fördel att ha en högre andel jurister, men att det samtidigt är positivt med den kompetensmässiga bredd som finns i myndigheten i dag. Andra medarbetare i ledningsgruppen uppger att myndigheten bör ha en högre andel medarbetare med

---

<sup>43</sup> Utbildningsdepartementet (2000), *Förslag till organisation av Överklagandenämnden för studiestöd*.

juristbakgrund för att fortsätta att vara trovärdiga som domstolsliknande myndighet. Medarbetarna anser generellt sett inte att det finns ett sådant behov.

På andra överklagandenämnder som vi har varit i kontakt med har samtliga föredragande handläggare en juridisk utbildning. ÖKS skiljer alltså ut sig på denna punkt.<sup>44</sup>

### 3.6.2 ÖKS prioriterar en ny beslutsfattare med domarbakgrund

I stället för handläggare med juridisk bakgrund har ÖKS i sina senaste budgetunderlag till regeringen understrukit betydelsen av att regeringen tillskjuter resurser för att myndigheten ska kunna rekrytera en ny beslutsfattare som har varit ordinarie domare. De motiverar det med att antalet ärenden har ökat så kraftigt sedan den nya förvaltningslagen började gälla (se kapitel 2.6.2).

Men ökningen av antalet ärenden blev inte lika stor som ÖKS anger i sina prognoser. Dessutom kräver de nya tillsynsliknande ärendena inte lika mycket resurser och kompetens som de andra ärendekategorierna. Det skulle inte heller hjälpa att anställa en ny beslutsfattare med domarbakgrund eftersom ÖKS instruktion inte stöder att andra än myndighetschefen på kansliet får fatta beslut i överklagandearärenden.

### 3.6.3 Behov av att effektivisera verksamhetsstödet

ÖKS behöver effektivisera sitt verksamhetsstöd och avlasta ledningen från verksamhetsstödlänkande arbetsuppgifter. Om ansvaret för verksamhetsstödet samlas i en och samma funktion kan det fungera mer effektivt och frigöra tid för ledningen att ägna sig åt beslutsfattande och strategisk utveckling av verksamheten.

---

<sup>44</sup> Vi har varit i kontakt med sex värdmyndigheter för följande åtta överklagandenämnder: Överklagandenämnden för högskolan, Statens överklagandenämnd, Alkoholsortimentsnämnden, Notarienämnden, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag, Överklagandenämnden för etikprövning, Rättshjälpsnämnden och Skolväsendets överklagandenämnd.

Inför att ÖKS skulle bildas 2001 bedömde regeringen att myndigheten skulle behöva ungefär fyra helårstjänster för i huvudsak administrativa uppgifter.<sup>45</sup> ÖKS har i dagsläget inte någon särskild funktion för verksamhetsstöd, även om funktionen arkiv och registratur utgör ett visst stöd på området. Vi har tidigare konstaterat att även myndighetsledningen ägnar sig åt viss administration, vilket tar tid från kärnverksamheten, (se även avsnitt 3.5.1).

I princip samtliga medarbetare anser att myndighetens verksamhetsstöd behöver stärkas. De understryker att direktören skulle behöva delegera verksamhetsstödsliknande arbetsuppgifter för att exempelvis de administrativa rutinerna ska fungera mer effektivt. Flera medarbetare anser också att myndighetschefen skulle kunna delegera personalansvaret, för att kunna ägna sig mer åt kärnverksamheten. Några medarbetare uppger att det vore bra med en heltidstjänst för detta.

ÖKS uppger i sitt budgetunderlag att myndigheten behöver förstärka den administrativa funktionen för att kunna hantera den ökade ärendeinströmningen och en eventuellt kommande elektronisk ärendehantering.<sup>46</sup>

#### 3.6.4 Kompetensförsörjningsinsatser behöver ske mer strategiskt

ÖKS har inte analyserat vilka strategiska kompetenser myndigheten kommer att behöva framöver för att klara av sitt uppdrag. Ett exempel är om myndigheten kan behöva förstärka viss sakkunskap inom digitalisering. Ledningen uppger att myndigheten analyserar kompetensbehovet inför varje rekryteringsprocess. Men vi anser att avsaknaden av en mer långsiktig analys av kompetensbehovet gör myndigheten sårbar för kommande utmaningar och försämrar myndighetens möjligheter att bedriva ett effektivt och rättssäkert arbete.

I våra intervjuer framkommer vidare bilden av att ÖKS i låg grad genomför kompetensutvecklingsinsatser utifrån myndighetens samlade behov eller den enskilde anställdes funktion i myndigheten. Medarbetarna

---

<sup>45</sup> Utbildningsdepartementet (2000), *Förslag till organisation av Överklagandenämnden för studiestöd*, s. 3.

<sup>46</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Budgetunderlag 2021–2023*, s. 2.

upplever att det är otydligt vilka utbildningar som är tillgängliga och vilka medarbetare som förväntas genomgå dem. Däremot bedömer de att de ofta får möjlighet att delta i kompetensutveckling om de själva tar initiativ till det. Detta tyder sammantaget på att det finns ett förbättringsutrymme vad gäller ÖKS möjlighet, och myndighetsförordningens krav på, att ta tillvara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.<sup>47</sup>

Mycket av lärandet på ÖKS sker kollegor emellan, exempelvis genom att nyanställda får en utsedd mentor som lär ut hur de ska arbeta. Det kan vara ett bra sätt att ta tillvara viktig kunskap hos inte minst de medarbetare som har arbetat på myndigheten under många år och som är svår att fånga genom nedskrivna rutiner och arbetsbeskrivningar. Samtidigt behöver det finnas organisatoriska förutsättningar för kollegialt lärande, som säkrar att olika mentorer inte lär ut olika saker. Till exempel kan skriftliga rutiner och arbetsbeskrivningar, som i dag saknas i hög utsträckning, fungera som en god grund för att säkra en gemensam nivå på medarbetarnas kompetenser.

---

<sup>47</sup> Myndighetsförordning (2007:515), 8 § 3 p.





## 4 ÖKS behov av digitala lösningar

I det här kapitlet analyserar vi ÖKS behov av digitala lösningar och hur myndigheten arbetar med frågan. För att få ett bredare perspektiv på ÖKS digitala utmaningar och hur de skulle kunna lösas har vi gått igenom hur fem andra jämförbara myndigheter arbetar med frågan. Resultatet av genomgången presenterar vi i ett antal informationsrutor.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Sedan 2018 har regeringen framfört i myndighetsdialogen att den önskar att ÖKS digitaliserar sin verksamhet i högre grad. Trots det har lite hänt på området. ÖKS medarbetare saknar vissa it-funktioner och myndigheten kommunicerar med omvärlden via post. ÖKS tillsatte en projektgrupp för digitalisering under hösten 2019.
- Det är viktigt att ÖKS tar nästa steg i arbetet med att analysera myndighetens behov av och förutsättningar för digitala lösningar. ÖKS behöver sannolikt ta in extern kompetens som stöd i arbetet, eftersom vi bedömer att myndigheten saknar tillräcklig kunskap om digitalisering och informationssäkerhet internt.
- De relativa kostnaderna för digitaliseringsarbetet är ofta höga i små myndigheter som ÖKS. Myndigheten saknar dessutom en värmyndighet vilket kan göra arbetet extra resurskrävande för ÖKS. Det beror på att de inte kan dra nytta av en större värmyndighets ekonomiska resurser och kompetens.

### 4.2 Regeringens prioriteringar och styrning i frågan om digitalisering

Digitalisering av statsförvaltningen står högt på den politiska dagordningen. Regeringens mål är att Sverige ska vara bäst i världen på att

använda digitaliseringens lösningar.<sup>48</sup> Regeringen har sedan 2012 tre övergripande mål för digitaliseringen av statsförvaltningen:

- en enklare vardag för medborgare
- en öppnare förvaltning som stödjer innovation och delaktighet
- en högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.<sup>49</sup>

Det innebär att aktörerna inom den offentliga förvaltningen ska vara effektiva, samarbeta samt verka för öppenhet, innovation och delaktighet i digitala lösningar. Om det är lämpligt ska de i första hand välja att kontakta privatpersoner och företag digitalt. Samtidigt understryker regeringen att den personliga integriteten och informationssäkerheten behöver säkerställas.<sup>50</sup>

### 4.3 ÖKS interna digitaliseringsbehov

I våra intervjuer med Utbildningsdepartementet och ÖKS framgår att regeringen i de två senaste myndighetsdialogerna har framfört att de önskar att myndigheten digitaliserar sin verksamhet i högre grad. Önskemålet är en del i regeringens politik att samtliga statliga myndigheter ska digitaliseras. Men regeringen har inte gett några extra resurser till ÖKS, utan förväntar sig att myndigheten genomför arbetet inom de befintliga ekonomiska ramarna.

ÖKS ledning tillsatte i december 2019 en intern projektgrupp som ska utreda vad myndigheten internt menar med digitalisering och vilka olika digitala lösningar som de behöver. Myndighetens tre enhetsansvariga ingår i gruppen som sammankallas av myndighetens registrator. Som ett första steg har ÖKS också haft inledande samtal med CSN kring möjligheten att dela information digitalt med varandra.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Näringsdepartementet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D, s. 10.

<sup>49</sup> Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37) och Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, s. 91.

<sup>50</sup> Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, s. 91.

<sup>51</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*.

### 4.3.1 Medarbetarna saknar vissa it-funktioner

ÖKS medarbetare saknar vissa it-funktioner i sitt arbete, exempelvis kommunikationsfunktioner som Skype, trådlöst internet, mobiltelefoner, liksom möjlighet att arbeta med flera skärmar och bärbara datorer. ÖKS arbetar för närvarande med att modernisera it-miljön, vilket delvis har gjorts möjligt genom den budgetförstärkning som myndigheten har fått i samband med regeringens budgetproposition för 2020.

#### **Försäkringskassan har tagit över myndigheters it-drift**

**Försäkringskassan** har regeringens uppdrag att samordna it-driften i staten. Enligt företrädare för Försäkringskassan är det ofta lättare för mindre myndigheter att låta en extern aktör leverera lösningar för it-driften. Det beror på att kompetensen för att göra det internt ofta är låg, inte minst när det gäller informationssäkerhet. Ambitionen är att Försäkringskassan ska kunna leverera standardiserade lösningar för myndigheternas it-drift som gör det lättare för dem att kommunicera.

**Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd** är en av de myndigheter som Försäkringskassan under 2020 kommer att ta över hela it-driften för. Det innebär att Försäkringskassan kommer att leverera en helhetslösning som innefattar bland annat datorer, skrivare, telefoni och ny programvara, men även en servicefunktion.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd kommer inte ha någon egen anställd it-personal, utan få service genom Försäkringskassan på distans. Övergången kommer enligt myndigheten sannolikt kräva en del anpassningar av verksamheten till Försäkringskassans helhetslösning, men kommer samtidigt att ge en betydligt högre säkerhetsnivå än vad de hade kunnat åstadkomma själva.

## 4.4 ÖKS behov av elektronisk kommunikation med omvärlden

Innan dataskyddsförordningen, mer känd som GDPR, började gälla 2018 delade ÖKS information digitalt via e-post.<sup>52</sup> De nya reglerna har i hög grad begränsat ÖKS möjligheter att dela information som innehåller känsliga personuppgifter med e-post till omvärlden. Myndigheten har därför övergått till att skicka underlag och beslut per post.

### 4.4.1 CSN och ÖKS har inte kommit fram till en lösning för att skicka handlingar digitalt

Studiestödsdataförordningen gör att CSN får skicka information digitalt till omvärlden, även till ÖKS. Men försändelserna sker fortfarande med vanlig post, vilket gör ÖKS till ett undantag bland de myndigheter som CSN har kontakt med.

Samarbetet om att lösa problemet är hittills begränsat. CSN uppger att ÖKS har vidtagit få åtgärder, trots att de har framfört önskemål om att kunna skicka handlingar digitalt. ÖKS uppger på sin sida att CSN inte har tagit nästa steg för att i praktiken kunna göra det. Myndigheterna har därför inte kommit fram till en gemensam lösning som gör det möjligt att dela information digitalt.

ÖKS planerar att införskaffa en ny programvara som enligt myndigheten innehåller en funktion som gör det möjligt att skicka och ta emot krypterad e-post. Men det är inte tillräckligt för CSN. CSN anser att programmet inte uppfyller kraven på informationssäkerhet, vilket de har förmedlat till ÖKS.

---

<sup>52</sup> E-post från ÖKS, inkom 2020-01-23.

### **Andra myndigheter ser fördelar med att kunna ladda upp handlingar digitalt**

**Överklagandenämnden för högskolan** får in ärenden från 31 olika lärosäten. Lärosätena skickar in sina ärenden via e-post i ungefär 95 procent av fallen. Om de innehåller känsliga personuppgifter skickas de i stället med post. Företrädare för **Universitetskanslerämbetet**, som är värmyndighet för Överklagandenämnden för högskolan, uppger att Universitetskanslerämbetet överväger att utreda möjligheten att låta lärosätena istället delge ärendena till Överklagandenämnden för högskolan digitalt, genom att föra över ärendena via webben. Det skulle spara tid för Överklagandenämnden för högskolan. Men en sådan lösning skulle exempelvis kräva att någon först utreder vilken typ av ärenden som skulle kunna hanteras på det sättet.

**Skolväsendets överklagandenämnd** är en domstolsliknande myndighet som prövar överklaganden av många olika beslut inom skolväsendet. **Skolinspektionen** är värmyndighet och tillhandhåller ett kansli för nämnden. Det är beslutsmyndigheterna som skickar överklagandena till Skolväsendets överklagandenämnd och de väljer själva om de ska skicka handlingarna med post eller e-post beroende på om ärendet innehåller känsliga personuppgifter eller inte. Kanslichefen för kansliet för Skolväsendets överklagandenämnd anser att det skulle underlätta nämndens ärendehantering om de fick in alla handlingar digitalt. Det skulle kräva att informationen lämnades krypterad.

#### **4.4.2 En ny rutin för att nämndledamöterna ska få handlingar tidigare**

Från och med januari 2020 har ÖKS infört en ny rutin för att skicka ut beslutsunderlagen till ledamöterna i överklagandenämnden. Den nya rutinen innebär att kansliet skickar underlagen senast en vecka före sammanträdena. Tidigare fick ledamöterna ofta handlingarna mycket tätt inpå sammanträdena, eftersom ÖKS inte hann sammanställa materialet

tillräckligt snabbt och för att postleveransen tar två–tre dagar. Det hände att ledamöterna endast fick en helg till att förbereda sig inför sammanträdena.

Men leveranserna till ledamöterna kommer, trots de nya rutinerna, även fortsättningsvis att ske med post och inte digitalt. Nästan alla ledamöterna uppger i våra intervjuer att de borde få handlingarna inför sammanträdena digitalt i stället. Det skulle ge dem ytterligare någon dag på sig att förbereda sig inför sammanträdena.

### **På Överklagandenämnden för högskolan kan ledamöterna logga in och läsa beslutsunderlagen digitalt**

På Överklagandenämnden för högskolan pågår ett försök att låta nämndledamöterna ta del av beslutsunderlag digitalt. Det innebär att ledamöterna kan logga in och läsa beslutsunderlagen. För närvarande signerar nämnden besluten på papper, men möjligheten att signera elektroniskt kommer att utredas.

Även **Skolinspektionen** utreder nu möjligheten att låta **Skolväsendets överklagandenämnd** skicka handlingar digitalt till nämndledamöterna i via en funktion i ett nytt ärendehanteringssystem. De utreder även möjligheten till e-signering. I dag skickar Skolväsendets överklagandenämnd beslutsunderlagen till ledamöterna med post, vilket enligt kanslichefen för nämnden medför tidskrävande administration.

#### **4.4.3 Det kan vara säkrare att kommunicera med studenterna digitalt**

Några medarbetare på ÖKS lyfter risken för att posten inte kommer fram till de som överklagar eftersom studenter ofta inte beställer postefersändning när de flyttar. Det finns då en risk för att handlingar med känslig information kommer i fel händer. De menar att det kan vara bättre att kommunicera digitalt med studenter, eftersom ungdomar i första hand använder digitala kommunikationsmedel.

### **Ovanligt att skicka beslut till målgrupper och brukare digitalt**

Vår genomgång visar att ingen av de övriga myndigheterna delger sina beslut till myndighetens målgrupper och brukare digitalt.

**Överklagandenämnden för högskolan** och **Skolväsendets överklagandenämnd** skickar ärendena med post till de överklagande individerna. **Arbetsdomstolen** skickar handlingarna per post till de berörda parterna i målet och **Fastighetsmäklarinspektionen** tar emot ansökningar från presumtiva mäklare med post. Däremot har flera av myndigheterna planer på att kunna delge besluten till sina respektive brukare digitalt i framtiden.

**Universitetskanslerämbetet** kommer att utreda möjligheterna att skicka besluten från **Överklagandenämnden för högskolan** till de klagande digitalt.

Även **Fastighetsmäklarinspektionen** har planer på att införa en liknande tjänst. Den kommer att ge myndigheten möjlighet att sköta hela ansökningsprocessen digitalt, samt även tillsynsärenden och kontakter med mäklare.

## **4.5 ÖKS är den enda överklagandenämnden som saknar värdmyndighet**

Gemensamt för ÖKS och de andra myndigheterna som vi refererar till i informationsrutorna är att de är förhållandevis små. De flesta av myndigheterna uppger att det är en utmaning att som liten myndighet driva digitaliseringsfrågan, eftersom de har begränsade ekonomiska resurser och begränsad kompetens inom området. Ekonomistyrningsverket konstaterar också att mindre myndigheter har en högre andel it-kostnader och it-investeringar än större myndigheter, vilket skulle kunna förklaras av de större myndigheternas stordriftsfördelar.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ekonomistyrningsverket (2015:58), *Fördjupat it-kostnadsuppdrag*, s. 7,32 ff och 43. Kartläggningen omfattade drygt 60 myndigheter.

Företrädare för Myndigheten för familjerätt och föräldraskap uppger exempelvis att det är svårt att driva digitaliseringsarbetet utan egenanställda it- och säkerhetsexperten. De uppger vidare att det är nödvändigt att små myndigheter får stöd i arbetet från en extern part. Ett standardiserat grundstöd skulle också kunna göra att varje enskild myndighet inte uppfinner hjulet på nytt.

Men en viktig skillnad mellan ÖKS och Överklagandenämnden för högskolan respektive Skolväsendets överklagandenämnd är att ÖKS saknar värmyndighet. Värmyndigheterna bistår nämndmyndigheten med exempelvis personal och administrativt stöd. Nämndmyndigheterna kan vidare dra nytta av värmyndigheternas verksamhetsstrategier, verksamhetsprocesser och kompetens för att kunna driva digitaliseringsarbetet framåt. ÖKS saknar den möjligheten, och det kan därför krävas mer resurser för dem att driva ett sådant arbete. Vi bedömer därför att ÖKS sannolikt behöver ta in extern kompetens som stöd i arbetet, eftersom myndigheten saknar tillräcklig kunskap om informationssäkerhet och digitalisering internt.

Den huvudföredragande för Överklagandenämnden för högskolan uppger i vår intervju att det är värmyndigheten Universitetskanslersämbetet som har myndighetens övergripande administrativa ansvar, som tar initiativ i digitaliseringsfrågan och som har den nödvändiga kunskapen. Ett annat exempel är Skolväsendets överklagandenämnd, som har Skolinspektionen som värmyndighet. Kanslichefen vid kansliet för Skolväsendets överklagandenämnd uppger i vår intervju att denne sitter med i ledningsgruppen vid avdelningen för verksamhetsstöd och juridik vid Skolinspektionen, där bland annat även it-chefen och chefen för rättsenheten sitter med. Det ger kanslichefen en möjlighet att föra dialog kring digitalisering och lyfta fram nämndens behov. Våra intervjuer visar även att det i båda fallen är värmyndigheterna som står för kostnaderna för digitaliseringen.



## 5 Uppföljning och resultat

I detta kapitel analyserar vi hur ÖKS följer upp och redovisar sina resultat, resultatet av myndighetens verksamhet och hur myndigheten fullgör sitt uppdrag.

### 5.1 Sammanfattande iakttagelser

- ÖKS uppvisar goda resultat när det gäller myndighetens handläggningstider och redovisar dem på ett tydligt sätt i årsredovisningen.
- ÖKS visar däremot inte tydligt hur deras resultat ser ut i termer av kvalitet och rättssäkerhet i verksamheten och inte heller hur myndighetens service till de överklagande individerna fungerar. ÖKS följer enligt ledningen upp detta muntligt, men saknar skriftliga uppföljningar.
- ÖKS har utrymme att säkerställa kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten, liksom myndighetens service, i högre grad än idag. Det kan ske genom att ÖKS förbättrar den interna styrningen och organiseringen. Tydligare skriftliga rutiner kan exempelvis säkerställa att myndighetens medarbetare får en gemensam grund att stå på och arbetar enhetligt. Det kan också ske genom att ÖKS styr mer strategiskt mot mål som rör just kvalitet, service och rättssäkerhet och följer upp detta mer systematiskt.
- En bidragande orsak till att ÖKS fokuserar på handläggningstiderna är att det utgör regeringens tydligaste mål för myndighetens verksamhet i regleringsbrevet.

## 5.2 Vad är ett resultat av ÖKS verksamhet?

En myndighets resultat kan övergripande delas in i prestationer och effekter.<sup>54</sup> Prestationer är de tjänster och produkter som en myndighet producerar för att uppfylla sitt uppdrag. Prestationer kan vara *internprestationer*, det vill säga de aktiviteter som myndigheten genomför internt. De kan också vara *slutprestationer*, vilket betyder att de når mottagare i samhället. *Effekter* är förändringar av tillstånd i samhället som har skett på grund av myndighetens verksamhet och som inte annars skulle ha inträffat.

I vår analys av ÖKS resultat kommer vi att fokusera på myndighetens slutprestationer i termer av myndighetens handläggningstider, men även i termer av kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten och myndighetens service.

### 5.2.1 ÖKS ska handlägga ärendena inom de tidsfrister som regeringen angett

ÖKS kanske viktigaste prestation är att handlägga de överklaganden som kommer in inom de tidsfrister som anges i regleringsbrevet:

- Minst 60 procent av ärendena ska avgöras inom fyra veckor
- Minst 90 procent av ärendena ska avgöras inom nio veckor
- Samtliga ärenden ska avgöras inom sex månader.<sup>55</sup>

Regeringen har inte formulerat några andra mål för verksamheten i exempelvis myndighetens instruktion eller särskilda regeringsuppdrag.<sup>56</sup> Där finns där inte heller några mål för kvaliteten i ÖKS verksamhet. Samtidigt är det viktigt att ÖKS inte bara handlägger ärendena snabbt och effektivt. Det är också viktigt att verksamheten och besluten håller hög kvalitet, att beslutsprocessen är rättssäker och att myndigheten har en hög servicenivå. Regeringen har också vissa generella krav på statsförvaltningen som rör detta. Det är särskilt viktigt eftersom myndigheten är högsta beslutande instans i frågor om tilldelning och återkrav om studiestöd.

---

<sup>54</sup> Ekonomistyrningsverket (2003), *Resultatanalys för nybörjare*, 2003:17.

<sup>55</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>56</sup> Förordning (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

## 5.2.2 ÖKS kan främst bidra till samhällseffekter genom CSN

Regeringen har genom målet för politikområdet studiestöd formulerat vilka samhällseffekter den önskar sig. En av dessa effekter är att öka den sociala rättvisan (se även avsnitt 1.2). De ska åstadkomma detta genom att rekrytera både kvinnor och män för att nå ett högt deltagande i utbildning, och genom att utjämna utbildningsskillnader mellan individer och olika befolkningsgrupper. En annan önskad samhällseffekt är att studiestödet ska gynna samhällsekonomin över tid.<sup>57</sup> Andra mindre långtgående effekter av ÖKS verksamhet skulle kunna vara att studenterna upphör med ett beteende som leder till återkrav av studiemedel och att antalet återkrav därför minskar.

Det är rimligt att anta att ÖKS främst kan bidra till samhällseffekter inom studiestödsområdet genom CSN, eftersom CSN når en betydligt större del av studenterna än ÖKS. ÖKS beslut är vägledande för CSN, som utvecklar sina beslutsmotiveringar efter ÖKS sätt att motivera sina beslut. Ett exempel där ÖKS har påverkat CSN:s handläggning är frågan om skolk vid gymnasiestudier.

Men vi kommer inte att bedöma vilka samhällseffekter ÖKS verksamhet bidrar till. Det beror på att det är svårt att mäta politiska visioner och tillstånd rent generellt, och även på att det är svårt att belägga hur ÖKS verksamhet har påverkat i sammanhanget.

## 5.3 Myndighetens uppföljning och resultatredovisning

I det här avsnittet redovisar vi hur ÖKS följer upp och redovisar sitt resultat. I analysen har vi främst utgått från myndighetens årsredovisningar för perioden 2015–2019. Åtterrporteringskraven som gäller myndighetens handläggningstider är väl uppfyllda. Men ÖKS behöver utveckla analysen av myndighetens arbete för att säkra kvaliteten i verksamheten, besluten och servicen till myndighetens målgrupper.

---

<sup>57</sup> Regeringens proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*.

### 5.3.1 ÖKS redovisar sina handläggningstider väl

Statliga myndigheters årsredovisningar ska vara överskådliga och ge en rättvisande bild av verksamheten, kostnader, intäkter och myndighetens ekonomiska ställning.<sup>58</sup> Utöver det innehåller ÖKS regleringsbrev även ett antal myndighetsspecifika redovisningskrav som presenteras nedan.

Den första och tredje punkten gäller regeringens krav på handläggningstider, medan den andra och fjärde punkten gäller service till allmänheten och till de som överklagar. ÖKS ska redovisa:

- antalet överklagandeärenden fördelade på de vanligast förekommande sakfrågorna. En redovisning ska lämnas över antalet fattade beslut, andelen bifalls- och avslagsbeslut samt andelen beslut som har fattats dels av en beslutsför nämnd, dels på delegation av nämnden.
- den service som myndigheten ger per telefon, via internet eller på annat sätt.
- en fördelning av de ärenden som har kommit in under året samt en genomsnittlig kostnad och handläggningstid per ärende.
- hur den rättspraxis som utvecklas genom myndighetens beslut görs tydlig och lättillgänglig.<sup>59</sup>

ÖKS årsredovisning fokuserar mest på handläggningstiderna. Det är en naturlig konsekvens av att regeringens enda mål för ÖKS verksamhet gäller just handläggningstiderna. Årsredovisningen ger enligt vår bedömning en god bild av myndighetens handläggningstider och följer väl regeringens krav på hur och ur vilka aspekter handläggningstiderna ska redovisas.

### 5.3.2 ÖKS kan utveckla de delar som rör kvalitet och service

ÖKS uppger att de uppnår kvalitet i verksamheten genom att tillämpa de principer som gäller i allmän förvaltningsdomstol.<sup>60</sup> I förvaltningslagen

---

<sup>58</sup> Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag 5–6 §.

<sup>59</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Överklagandenämnden för studiestöd.

<sup>60</sup> ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

framgår att grunderna för en god förvaltning är legalitet, objektivitet och proportionalitet. I kontakten med enskilda ska myndigheterna ha en god service och hög tillgänglighet. Myndigheterna ska också samverka med andra myndigheter inom sina verksamhetsområden.<sup>61</sup>

ÖKS beskriver i årsredovisningarna för 2015–2019 olika insatser som myndigheten har genomfört för att säkra kvaliteten i arbetet och servicen gentemot de som överklagar. Statskontoret anser att insatserna i sig är rimliga och relevanta i relation till de allmänna förvaltningsprinciperna. ÖKS har exempelvis:

- sett över myndighetens beslutsmallar och fortsätter att se över beslutsmallarna kontinuerligt för att förenkla och förtydliga besluten, effektivisera myndighetens arbete och öka rättssäkerheten<sup>62</sup>
- utbytt information med CSN för att upptäcka systemfel i beslutsprocessen<sup>63</sup>
- utbildat medarbetarna i värdegrundsfrågor<sup>64</sup>
- utbildat medarbetarna i den nya förvaltningslagen<sup>65</sup>
- utbildat medarbetarna i bemötandefrågor<sup>66</sup>
- utvecklat webbplatsen<sup>67</sup>
- inlett ett arbete för att utveckla it-miljön.<sup>68</sup>

Samtidigt behöver ÖKS utveckla sin analys av resultatet av insatserna i årsredovisningen, eftersom det saknas en sådan. Det är exempelvis inte tydligt vad utbildningen i värdegrundsfrågor konkret syftade till, hur många av medarbetarna som har genomgått den eller vad utbildningen gav för resultat.

---

<sup>61</sup> Förvaltningslagen (2017:900) 5–8 §.

<sup>62</sup> ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> ÖKS årsredovisningar för 2018 och 2019.

<sup>65</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2018), *Årsredovisning för 2017*.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> ÖKS årsredovisningar för 2015–2017.

<sup>68</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2020), *Årsredovisning för 2019*.

Årsredovisningarna för 2018 och 2019 beskriver vidare att den nya dataskyddsförordningen GDPR har begränsat myndighetens möjlighet att skicka beslut via krypterad e-post till de som överklagar.<sup>69</sup> Samma bild framkommer i våra intervjuer med ÖKS medarbetare. Men ÖKS har inte analyserat om det innebär en försämrad service till de klagande att skicka beslut via post, jämfört med digitalt som tidigare. ÖKS nämner vidare att de har utbildat sin personal om GDPR, men det framgår inte vilka funktioner som har genomgått utbildningen eller vad den gav för resultat.<sup>70</sup>

### 5.3.3 Årsredovisningen kan bli mindre standardiserad

ÖKS årsredovisningar är i hög grad standardiserade och beskriver hur myndigheten arbetar generellt, snarare än vilken verksamhet som myndigheten har bedrivit under året. Årsredovisningarna för 2015–2019 följer nästan exakt samma upplägg och många formuleringar är identiska år efter år. ÖKS uppger till och med i årsredovisningen för 2018 att ett av regeringens mål för ÖKS verksamhet enligt regleringsbrevet är att myndigheten ska ha en hög servicenivå, trots att målet var borttaget ur regleringsbrevet för 2018.<sup>71</sup>

När det gäller myndighetens handläggningstider finns det en fördel med standardiserade beskrivningar och struktur, eftersom det underlättar för regeringen att hitta de uppgifter som de efterfrågar i regleringsbrevet. Det gör det också enkelt att följa hur handläggningstiderna har utvecklats över tid. Men när det gäller myndighetens kvalitets- och utvecklingsarbete bör ÖKS göra beskrivningarna mindre standardiserade för att ge en bättre bild av just årets verksamhet och för att öka trovärdigheten i arbetet.

## 5.4 Myndighetens resultat

I det här avsnittet analyserar vi resultatet av ÖKS verksamhet. Vår genomgång visar att ÖKS uppvisar ett mycket gott resultat när det gäller handläggningstiderna. ÖKS visar dock inte lika tydligt hur kvaliteten och

---

<sup>69</sup> ÖKS årsredovisningar för 2018 och 2019.

<sup>70</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Årsredovisning för 2018*.

<sup>71</sup> ÖKS årsredovisningar för 2015–2019 och regleringsbrev för budgetåren 2018–2020 avseende Överklagandenämnden för studiestöd.

rättssäkerheten i verksamheten ser ut, eftersom den uppföljning som görs huvudsakligen är muntlig och sker inom ramen för den löpande ärendehandläggningen. Inga systematiska dokumenterade uppföljningar görs således. Det gör att ÖKS har få underlag för att systematiskt kunna bedöma om myndigheten arbetar effektivt och om verksamheten är rättssäker och bedrivs med kvalitet. De brister som vi har identifierat i ÖKS organisation och interna styrning visar att myndigheten har utrymme att säkerställa sådana verksamhetsresultat i högre grad än idag.

#### 5.4.1 ÖKS når målen för handläggningstiderna

Ett av regeringens mål för statsförvaltningen är att den ska vara effektiv.<sup>72</sup> Vi kan också konstatera att ÖKS är effektiv vad gäller att styra mot, och systematiskt följa upp, målen för handläggningstiderna. I ÖKS årsredovisning framgår också att myndigheten har nått samtliga mål för handläggningstiderna under de senaste sju åren.<sup>73</sup> Myndigheten har sedan 2013 aldrig överstigit regeringen fyraveckors-, nioveckors- eller sexmånadersmål för handläggningstiderna.<sup>74</sup>

Regeringen bedömer att ÖKS nådde goda resultat under 2018 när det gäller hanteringen av överklaganden. Myndigheten har också handlagt ärendena effektivt och handläggningstiderna har varit tillfredsställande, enligt regeringen.<sup>75</sup>

Samtidigt framhåller ÖKS i sin årsredovisning att myndigheten inte är dimensionerad för att klara av den ärendeökning som har skett. Ökningen av antal ärenden har inte lett till ökad handläggningstider, men till en ökad arbetsbelastning, enligt både ledningen och medarbetare.

---

<sup>72</sup> Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* och Myndighetsförordning (2007:515) 3 §.

<sup>73</sup> ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

<sup>74</sup> Överklagandenämnden för studiestöd (2019), *Årsredovisning för 2018*.

<sup>75</sup> Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, utgiftsområde 15.

Flera medarbetare uppger vidare att en bidragande orsak till att ÖKS har kunnat nå målen är att enheterna samverkar, även om ledningen skulle kunna vara mer aktiv på det området (se även avsnitt 3.2.1).

#### 5.4.2 ÖKS resultat är oklara vad gäller kvalitet, service och rättssäkerhet

Regeringen har inte bara kravet på statsförvaltningen att den ska vara effektiv. Regeringen har även krav på att statsförvaltningen ska vara innovativ, samverkande och rättssäker. Statsförvaltningen ska vidare ha väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet.<sup>76</sup> Myndigheterna ska dessutom fortlöpande utveckla sin verksamhet och se till att medarbetarna är väl förtrogna med myndighetens mål.<sup>77</sup>

ÖKS fokus på handläggningstiderna är viktigt för att de klagande individerna ska få sina beslut inom de tidsramar som regeringen har angett. Men vår analys av ÖKS dokument och våra intervjuer med medarbetarna visar att ÖKS inte lägger samma vikt på övriga krav på statsförvaltningen. ÖKS har exempelvis inte tagit fram mål för att internt styra verksamheten när det gäller servicen till de som överklagar eller kvaliteten och rättssäkerheten i besluten. Flera av medarbetarna uppger i våra intervjuer att det inte är tydligt för dem vad god service innebär för myndigheten och att olika medarbetare kommunicerar olika saker till de klagande när det gäller processen för deras ärende. Som vi nämnde i avsnitt 5.3.3 beskriver också ÖKS i princip samma kvalitetsarbete varje år i årsredovisningen. De standardiserade formuleringarna tyder på att ÖKS inte bedriver ett aktivt arbete för att fortlöpande utveckla verksamheten.

ÖKS har inte heller några dokumenterade uppföljningar av verksamhetens resultat i termer av kvalitet, service och rättssäkerhet. Det gör att det i hög grad saknas underlag för oss, och ÖKS själv, att bedöma sådana resultat. Ledningen uppger dock att de muntligen diskuterar resultatet ur dessa aspekter vid myndighetens återkommande möten.

---

<sup>76</sup> Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

<sup>77</sup> Myndighetsförordning (2007:515) 6 § och 8 § p. 2.



### 5.4.3 Kvaliteten och rättssäkerheten kan säkras i högre grad än idag

ÖKS har vissa rutiner för att säkra kvaliteten i verksamheten, exempelvis att medarbetarna har möjlighet att ge synpunkter på ärenden som ska föredras för nämnden vid myndighetens personalmöten och att minst två personer, den föredragande handläggaren och beslutsfattaren, går igenom ärendena innan beslut fattas (se även avsnitt 3.2.2).

Samtidigt visar vår granskning att det finns utrymme för ÖKS att ytterligare säkra kvaliteten i verksamheten och rättssäkerheten i besluten, genom att åtgärda bristerna i den interna styrningen. Bristerna i styrningen handlar bland annat om att ÖKS saknar skriftliga rutiner för handläggningen, att rollerna i organisation är otydliga, att medarbetarna inte involveras i verksamhetsutvecklingen i någon högre grad och att myndigheten gör avsteg från instruktionen i rutinerna för beslutsfattandet (se även avsnitt 3.2.4).

Tydligare skriftliga rutiner skulle exempelvis kunna säkerställa att enheterna och medarbetarna får en gemensam grund att stå på och att de arbetar enhetligt. Det kan i sin tur leda till att medarbetarna och ledningen får en samsyn i beslutsprocessen och på vilken praxis som ska gälla i olika typer av ärenden. Det skulle vidare kunna öka kvaliteten i verksamheten om medarbetarna fick bättre möjligheter att involveras i verksamhetsutvecklingen och komma med förslag på hur verksamheten kan förbättras på sikt.

### 5.4.4 Arbetet med mer individualiserade beslutsmotiveringar verkar ge resultat

ÖKS har arbetat för att förenkla och förtydliga besluten till de som överklagar (se även avsnitt 5.3.2). De intervjuade medarbetarna bedömer att detta kommer att medföra att de studenter som överklagar kommer att få mer individualiserade beslutsmotiveringar för att bättre förstå myndighetens beslut. Tidigare var motiveringarna kortare och mer standardiserade. ÖKS för ingen statistik över inkommande samtal. Men både ledningen och några medarbetare uppger att de har märkt att antalet samtal om myndighetens beslut har minskat sedan myndigheten började motivera besluten utförligare. Medarbetarna tolkar resultatet som att deras service till de som överklagar har förbättrats.

## 5.5 Regeringens styrning bidrar till ÖKS fokus på handläggningstider

Regeringens styrning av domstolsliknande myndigheter bör vara återhållsam för att värna deras självständighet. Samtidigt kan den återhållsamma styrningen av ÖKS bidra till myndighetens fokus på att klara av regleringsbrevets mål om handläggningstiderna.

Regeringens styrning bidrar till att minska incitamentet för ÖKS att utveckla och förbättra verksamheten i övrigt. Den innebär heller ingen press på myndigheten att se över sina kostnader och arbeta mer effektivt, så länge de klarar av regleringsbrevets mål. ÖKS följer heller inte upp om myndigheten skulle kunna arbeta på några andra sätt för att minska handläggningstiderna ytterligare.

Vår intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet visar att regeringen upplever att ÖKS uppfyller sina mål i regleringsbrevet väl. Det är ett av skälen till att departementet inte har ansett att det är nödvändigt att styra ÖKS mer aktivt. Vidare planerar departementet att se över samtliga mål i ÖKS regleringsbrev. Enligt Utbildningsdepartementet kan det bli aktuellt att målen helt utgår till förmån för att ÖKS utvecklar myndighetsinterna mål för sin verksamhet. Samtidigt uppger företrädarna för Utbildningsdepartementet att de behöver mer insyn och en tydligare bild av myndighetens verksamhet innan de kan genomföra en sådan förändring.

## 6 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi vår samlade bedömning av hur ÖKS genomför sitt uppdrag. Bedömningen bygger på de iakttagelser vi redovisar i de tidigare kapitlen. Vi lämnar också förslag på åtgärder till regeringen och till myndigheten.

### 6.1 Statskontorets samlade bedömning

Statskontoret bedömer att ÖKS fullgör sitt uppdrag när det gäller handläggningstiderna. Men det är mindre tydligt hur myndighetens resultat ser ut i termer av exempelvis kvalitet, rättssäkerhet och service. Det beror på att ÖKS inte lägger lika stor vikt vid sådana resultat och inte systematiskt följer upp dem. Det gör det i sin tur svårt för oss att bedöma hur väl myndigheten lever upp till flera av regeringens krav på statsförvaltningen.

Vi anser också att ÖKS har utrymme till förbättringar när det gäller den interna styrningen och organiseringen. ÖKS är en relativt liten myndighet med goda möjlighet till informella och snabba beslutsvägar. Men vi menar att det finns risker för kvaliteten och rättssäkerheten med den muntliga kultur som vi bedömer i dag råder inom myndigheten. Det gör till exempel verksamheten sårbar när nyckelpersoner slutar, gör det otydligt vem som har ansvar för vad och medför en försämrad samsyn på hur ärendena ska bedömas mellan enheterna. Det finns också en förbättringspotential för ÖKS i relation till myndighetsförordningens krav på att skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.

Vi anser därför att ÖKS bör vidta åtgärder för att tydliggöra, och därigenom förbättra, den interna styrningen och organiseringen. Till exempel bör ÖKS formalisera sina rutiner i skriftliga dokument, öka insynen i kansliets beslutsfattande, analysera sina kompetensbehov samt i

högre grad systematiskt följa upp verksamheten vad gäller kvalitet, rättssäkerhet och service.

## 6.2 Regeringens styrning av ÖKS behöver utvecklas

- Vi föreslår att regeringen vid myndighetsdialogen följer upp hur ÖKS arbetar med att säkerställa rättssäkerheten i beslutsfattandet, kvaliteten i verksamheten och myndighetens service till de som överklagar.

Vi bedömer att regeringen behöver ta särskild hänsyn till förbättringsmöjligheterna i ÖKS interna styrning och interna rutiner. Vi föreslår att Utbildningsdepartementet på ett strukturerat sätt använder myndighetsdialogen till att följa upp hur ÖKS säkerställer att beslutsfattandet i överklagandeärendena genomförs på ett rättssäkert sätt och att myndigheten prioriterar kvalitet i verksamheten och service till de som överklagar.

Vidare bör regeringen analysera konsekvenserna av att se över ÖKS mål i regleringsbrevet för att eventuellt ta bort dem. Statskontoret anser att de tidsatta målen är viktiga för att inte riskera att de som överklagar får vänta på sina besked längre än i dag. Dessutom är regeringens mål för ÖKS verksamhet relativt få redan idag.

## 6.3 Den interna styrningen behöver utvecklas

- Vi föreslår att ÖKS renodlar ledningens roll och arbetsformer.

Grunderna för en effektiv styrning och uppföljning är en tydlig ansvarsfördelning och dokumenterade rutiner och kontroller som säkerställer att processer genomförs och följs upp.<sup>78</sup> Vi bedömer att ÖKS

---

<sup>78</sup> Ekonomistyrningsverket (2011), *Systematiserat förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll*, s. 29.

kan förbättra sig inom dessa områden. Trots att myndigheten når sina mål i regleringsbrevet bedömer vi att bristerna i den interna styrningen riskerar att hämma myndighetens effektivitet och rättssäkerhet.

### 6.3.1 Renodla ledningens roll, ansvar och arbetsformer

ÖKS direktör och den ställföreträdande myndighetschefens roller och ansvar bör förtydligas. Direktören bör i huvudsak leda och utveckla kärnverksamheten och överlåta mer administrativa uppgifter och personalfrågor till andra funktioner.

Det är också viktigt att förtydliga den ställföreträdande myndighetschefens roll och mandat och att konkretisera ansvarsfördelningen mellan direktören och ställföreträdaren. Den ställföreträdande myndighetschefen bör också avlastas från administrativa uppgifter och i stället vara ett stöd åt direktören i den strategiska verksamhetsplaneringen.

Som ett led i detta bör ÖKS effektivisera sitt verksamhetsstöd. Vi anser att det är mer effektivt att samla de administrativa uppgifterna och personalfrågorna i en enda funktion, istället för att sprida ut dem på flera medarbetare i organisationen som i dag. Det skulle i högre grad tydliggöra vem som har ansvar för vad i organisationen än vad fallet skulle vara annars, frigöra tid för ledningen och samtidigt stärka myndighetens administrativa förmåga i stort. Ett annat alternativ är att undersöka om ÖKS kan ingå i en kontorsgemenskap med någon annan myndighet i Härnösand för att dela vissa administrativa funktioner (se avsnitt 6.9).

#### **ÖKS måste följa sin instruktion**

I samband med att ÖKS renodlar ledningens roller måste myndigheten också säkerställa att den följer sin instruktion vad gäller beslutsfattanden i överklagandeärenden. Det betyder att endast ÖKS direktör får fatta beslut i överklagandeärenden på myndighetens kansli. Idag fattar även den ställföreträdande myndighetschefen och den andre ställföreträdande myndighetschefen beslut. Vi anser att en sådan förändring är viktig för att upprätthålla rättssäkerheten och trovärdigheten i myndighetens beslut.

#### **Ledningsgruppens arbetsformer behöver utvecklas**

Ledningsgruppen behöver förtydliga och utveckla sitt arbetssätt för att stärka den interna styrningen. ÖKS sammansättning inbjuder till korta och informella beslutsvägar, vilket både ledningen och medarbetarna drar

nytta av i den dagliga verksamheten. Men vi anser att denna informella ledning och styrning måste kombineras med en tydligare grundstruktur än den som finns på myndigheten i dag.

Det handlar bland annat om att ledningsgruppen bör träffas regelbundet och på förutbestämda tider. Det ger samtliga i ledningsgruppen bättre möjligheter att planera och ökar de enskilda deltagarnas möjlighet att anmäla i förväg om det är något särskilt som de vill diskutera. Det ger också bättre möjligheter för ledningen att fortlöpande och strukturerat informera medarbetarna om vad som sker på myndigheten. Samtidigt kan ledningen hämta in medarbetarnas synpunkter i vissa frågor inför att ledningsgruppen ska behandla dem. Medarbetarna skulle då få en tydlig och återkommande möjlighet att påverka sin arbetsplats och verksamheten. Samtidigt ökar ett sådant arbetssätt legitimiteten för de förändringar som ledningen vill genomföra.

## 6.4 Inför skriftliga rutiner, utveckla uppföljningen och för mer dialog

Vi föreslår att ÖKS:

- säkerställer att myndigheten har grundläggande interna styrdokument på plats.
- styr mer aktivt mot mål som rör kvalitet och service i verksamheten, samt följer upp dessa mål systematiskt.

Trots att ärendehanteringsprocessen i allt väsentligt fungerar ändamålsenligt bidrar de muntliga rutinerna för hur de enskilda enheterna arbetar till osäkerhet hos medarbetarna.

Ledningen bör därför säkerställa att myndigheten har grundläggande styrdokument på plats som beskriver rutiner, processer och policyer för myndighetens verksamhet. Det är särskilt viktigt eftersom ÖKS är en domstolsliknande myndighet med höga krav på att hantera ärendena rättssäkert.

Ett annat sätt att minska osäkerheten bland medarbetarna är att ledningen och medarbetarna tillsammans för dialog kring myndighetens verksamhet, arbetssätt och arbetsmiljö.

Vår analys visar också att ÖKS har fokuserat på mål om handläggningstider. Men ÖKS styr inte lika tydligt mot mål som rör kvalitet, rättssäkerhet och service och följer inte heller systematiskt upp myndighetens resultat i dessa avseenden.

#### 6.4.1 Tydliggör enheternas arbetsrutiner och öka medarbetarnas delaktighet i verksamhetsutvecklingen

ÖKS ledning bör skriftligen tydliggöra enheternas arbetsrutiner och ansvarsområden. Det är särskilt viktigt för rättssäkerheten att ärendehantering är så tydlig och enhetlig som möjligt. Även de enhetsansvarigas uppgifter och roller bör tydliggöras i skrift. Det är också viktigt att övriga medarbetare vet vem som ersätter en enhetsansvarig vid tillfällig frånvaro, exempelvis på grund av sjukdom.

Det bör också finnas ett särskilt forum där de enhetsansvariga regelbundet och återkommande kan diskutera och utbyta erfarenheter med varandra utan att beslutsfattandet är i centrum eller att det sker på förekommen anledning. På dessa möten bör också ledningen delta för att öka möjligheten till att få gemensam syn och bedömning i olika frågor som rör ärendehantering. Diskussionerna kan också behandla frågor som spänner över olika enheter, till exempel hur de enhetsansvariga kan avlasta varandra eller myndighetsledningen i olika frågor, arbetsbelastning för enskilda medarbetare och arbetsmiljön.

Sådana diskussioner skulle också öka möjligheten för organisationen att identifiera myndighetens utvecklingsbehov, till exempel vad gäller olika digitaliseringsfrågor.

Vi bedömer vidare att diskussioner om myndighetens verksamhet inte har tillräckligt med utrymme på ÖKS. Det gäller både inom ledningsgruppen och mellan ledningsgruppen och medarbetarna.

Det är av stor vikt att ledningsgruppen arbetar mer strukturerat och strategiskt i fortsättningen. Men det är lika angeläget att ledningen

involverar medarbetarna i diskussioner på arbetsplatsen kring hur verksamheten kan utvecklas utifrån kärnverksamhetens behov och förutsättningar, vilken typ av ledarskap och styrning som verksamheten behöver och vilka framtidsfrågor som är viktigast att prioritera för att nå verksamhetens mål.

Ett sätt för att åstadkomma det är att personalmötena blir mer strukturerade och syftar till att involvera medarbetarna i både aktuella och långsiktiga frågor. Exempel på en återkommande fråga är vilka områden som bör prioriteras i den årliga verksamhetsplanen eller vilken kompetensutveckling som de enskilda enheterna behöver. Det kan alltså handla om frågor som endast rör respektive enhet eller större frågor som rör hela ÖKS. Enhetsmöten och personalmötena kan på så sätt komplettera varandra.

#### 6.4.2 Börja prioritera mål och uppföljning för kvalitet, rättssäkerhet och service

ÖKS uppfyller regeringens mål om handläggningstiderna väl. Men vi anser att ÖKS även behöver styra långsiktigt och strategiskt för att uppnå mer kvalitativa mål, vilket ingår i regeringens generella krav på statsförvaltningen. Våra förslag syftar inte till att ÖKS ska tona ner sin effektivitet när det gäller ärendehandläggningen. Snarare handlar det om att myndigheten bör försöka hitta en bättre balans mot övriga delar i verksamheten, såsom kvalitet, rättssäkerhet och service.

Det kan till exempel handla om att medarbetarna skapar en gemensam bild av vad god service innebär och att ledningen sedan styr verksamheten mot det målet. Dessutom bör ÖKS följa upp om de når målen på samma systematiska sätt som myndigheten följer upp sina handläggningstider. Det kan exempelvis handla om att utvärdera om myndigheten skulle kunna arbeta på andra sätt för att öka kvaliteten i arbetet, eller göra systematiska uppföljningar av om medarbetarna arbetar tillräckligt enhetligt. På så sätt skulle myndigheten få ett bättre underlag för att fortlöpande utveckla sin verksamhet.

Vi bedömer vidare att kvaliteten och rättssäkerheten i verksamheten, liksom myndighetens service, bättre kan säkerställas genom att ÖKS åtgärdar de brister i den interna styrningen som vi har identifierat.



Tydligare roller i organisationen och skriftliga rutiner för hur arbetet ska bedrivas kan till exempel säkra att medarbetarna arbetar enhetligt och därmed främja rättssäkerheten.

### 6.4.3 För dialog om den organisatoriska arbetsmiljön

Vi anser att det är svårt att bedöma hur stora utmaningar ÖKS har vad gäller sin organisatoriska arbetsmiljö. Men våra intervjuer visar att några medarbetare upplever att det finns problem i arbetsmiljön.

Vi bedömer att de upplevda problemen kan bero på olika saker, men främst på brister i den interna styrningen. Exempel på det är otydliga roller och mandat men också att det finns få forum för diskussion mellan medarbetare, och mellan medarbete och ledning.

Det är viktigt att myndigheten tar de brister som några medarbetare upplever i arbetsmiljön på allvar. Ett sätt att komma tillrätta med problemet är att medarbetarna tillsammans med ledningen tar fram en gemensam plan för vilka behov av utveckling man ser och hur de ska åtgärdas. Det skulle bidra till att både öka dialogen mellan medarbetarna och ledningen och understryka samtliga medarbetares gemensamma ansvar för att förbättra arbetsmiljön.

## 6.5 Myndigheten behöver se över kompetensbehovet mer systematiskt

- Vi föreslår att ÖKS analyserar myndighetens långsiktiga kompetensbehov, särskilt vad gäller juridisk kompetens vid anställning av föredragande handläggare.

Vi bedömer att flera av våra förslag som rör ÖKS interna ledning och styrning kommer att förbättra myndighetens möjligheter att ta tillvara kompetensen hos den befintliga personalen. Mer renodlade roller för ledningen, tydligare ansvarsområden för de enhetsansvariga och ett strukturerat mötesforum där medarbetarna kan ge synpunkter på hur verksamheten kan utvecklas är exempel på viktiga åtgärder för att kunna ta tillvara medarbetarnas fulla potential.

Samtidigt bedömer vi att ÖKS behöver göra en grundlig analys av vilken ytterligare kompetens som myndigheten behöver för att på längre sikt kunna utföra sitt uppdrag med kvalitet. Analysen bör exempelvis omfatta hur ansvaret för verksamhetsstöd kan fungera, hur myndigheten kan utnyttja kompetensutvecklingsinsatser på ett mer strategiskt sätt och vilka kompetenser myndigheten behöver för att komma vidare i digitaliseringsarbetet.

Vi föreslår att denna analys också berör myndighetens behov av juridisk kompetens vid anställning av föredragande handläggare. Det är särskilt viktigt eftersom ÖKS dels är en domstolsliknande myndighet, dels skiljer sig markant från andra liknande myndigheter vad gäller andelen handläggare med juridisk utbildning.

## 6.6 ÖKS bör prioritera att digitalisera sin verksamhet

- Vi föreslår att ÖKS konkretiserar hur myndigheten ska arbeta med att digitalisera sin verksamhet i verksamhetsplanen.

Statskontoret anser att ledningen för ÖKS bör ta ett strategiskt beslut att prioritera att digitalisera verksamheten. Trots att myndigheten anser att digitalisering är en viktig fråga har lite hänt inom området sedan regeringen lyfte fram frågan i myndighetsdialogen 2018.

Vi föreslår därför att ÖKS i sin verksamhetsplan konkretiserar hur myndigheten planerar att digitalisera sin verksamhet. Analysen bör integreras i verksamhetsplanen för att se till att digitalisering blir ett verktyg för att genomföra kärnverksamheten med kvalitet, snarare än en sidovagn. ÖKS behöver analysera myndighetens behov och nyttor av digitalisering samt bedöma kostnaderna för olika digitala lösningar.

En viktig fråga är hur ÖKS kommunicerar med omvärlden. ÖKS behöver därför analysera olika lösningar för att dela information säkert. Vår samlade bild från våra intervjuer är att ÖKS inte har tillräcklig kompetens om digitalisering och informationssäkerhet. ÖKS bör därför ta hjälp av extern kompetens inom området, vilket flera jämförbara myndigheter

redan har gjort. Det är också rimligt att ÖKS involverar CSN i arbetet, för att komma fram till lösningar för att digitalt dela information som fungerar för båda parter.

## 6.7 Öka överklagandenämndens insyn i beslutsfattandet

- Vi föreslår att ÖKS säkerställer att ledamöterna i överklagandenämnden får mer insyn i kansliets beslutsfattande.

Vi anser att mer insyn för överklagandenämnden i ÖKS beslutsfattande skulle bidra till att öka nämndens betydelse, utnyttja ledamöternas kompetens i större utsträckning samt stärka rättssäkerheten i ärendehantering.

Ett sätt att öka nämndens insyn är att göra nämndens ordförande till myndighetschef och eventuellt nämndens vice ordförande till ställföreträdande myndighetschef. En sådan ordning har exempelvis Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd. Detta skulle öka nämndens insyn i beslutsfattandet i sig samtidigt som själva beslutsfattandet skulle ha stöd i ÖKS instruktion i högre grad än i dag. Samtidigt skulle det riskera att minska nämndens oberoende gentemot kansliet och ge myndighetschefen och den ställföreträdande myndighetschefen större inflytande. Enligt ÖKS instruktion får myndighetschefen fatta beslut ensam, utan stöd från övriga nämndledamöter. Det kan därför finnas goda skäl att låta en annan person än myndighetschefen leda nämnden, för att inte göra nämnden alltför beroende av myndighetschefen.

Ett annat sätt att öka nämndens insyn kan därför vara att kansliet kontinuerligt redovisar hur och varför kansliet väljer ut de ärenden som ska avgöras av nämnden respektive inte ska avgöras av nämnden. Exempelvis kan överklagandenämnden införa en rutin där myndighetschefen vid varje nämndssammanträde redovisar vilka överklagandearärenden som direktören och handläggarna har diskuterat på enhetsmöten men beslutat att inte låta nämnden fatta beslut i. Målet bör då vara att ledamöterna får en uppfattning om nämnden borde besluta i flera ärenden eller inte och vilken typ av ärenden som i så fall borde prioriteras.

## 6.8 ÖKS budgetunderlag till regeringen bör bli tydligare

- Vi föreslår att ÖKS i kommande budgetunderlag till regeringen följer upp tidigare års prognoser jämte utfall när det gäller antalet nya ärenden samt tydligt motiverar sina äskanden om högre anslag.

ÖKS budgetunderlag bör bli tydligare för att underlätta regeringens arbete. När ÖKS efterfrågar ökade medel bör myndigheten redogöra för vilken verksamhet eller aktivitet som myndigheten anser är eftersatt eller har särskilda behov. Vidare bör myndigheten tydligt uppskatta och motivera hur mycket resurser åtgärderna kräver fördelat på olika kostnadsposter. Till exempel är det viktigt att ÖKS tydligt motiverar varför myndigheten anser att den behöver en ny beslutsfattare eller föredragande handläggare.

Det är också väsentligt att ÖKS följer upp sina prognoser till regeringen av hur ärendetillströmningen fluktuerar över åren. ÖKS bör därför redovisa tidigare års prognoser jämte verkligt utfall i varje budgetunderlag.

## 6.9 Hur kan ÖKS effektivisera sitt verksamhetsstöd?

Som vi konstaterat behöver ÖKS effektivisera sitt verksamhetsstöd. Samtidigt är myndigheten relativt liten och vi föreslår därför inte att myndigheten totalt sett ska lägga mer resurser på verksamhetsstöd än i dag. Därför anser vi att ÖKS behöver koncentrera kompetensen till färre individer, så att kvaliteten i stödet blir högre. Det är exempelvis inte effektivt att direktören ägnar sig åt administrativa uppgifter i allt för stor omfattning.

Statskontoret väljer att inte ta ställning till om frågan bör lösas genom att ÖKS får en värmyndighet eller inte. Ett sådant förslag skulle kräva en ingående konsekvensanalys.

Men vi anser att regeringen och ÖKS kan överväga en medelväg. Ett sådant alternativ är att ÖKS samverkar med en annan myndighet kring vissa administrativa funktioner.

### 6.9.1 Ett alternativ är kontorsgemenskap

Ett alternativ är att ÖKS samverkar om lokaler och kontorservice med en annan myndighet, så kallad kontorsgemenskap. Det handlar om att en myndighet tillhandahåller lokaler och kontorsstöd åt andra myndigheter.<sup>79</sup>

Modellen har visat sig ha tydliga fördelar, vilket bland annat Statskontorets erfarenheter visar. Statskontoret fungerar sedan ett tiotal år tillbaka som värd för ett samarbete om lokaler och kontorsstöd med andra myndigheter.<sup>80</sup>

Samverkan blir lättare om de myndigheter som ingår i kontorsgemenskapen har verksamhet som liknar värdmyndighetens och de andra myndigheter som ingår i gemenskapen. Det skapar en god grund för samverkan, gör det lättare att enas om förhållningsregler och minskar risken för kulturkrockar. Med likartade verksamheter kan gemenskapen också leda till vissa verksamhetssynergier.<sup>81</sup>

### 6.9.2 Flera samverkansalternativ i Härnösand

Vi bedömer att det finns goda möjligheter för ÖKS till att ingå i en kontorsgemenskap med andra myndigheter i Härnösand. Ett skäl är att det finns relativt gott om statlig verksamhet i kommunen.

Bland de Stockholmsbaserade myndigheter som i dag har verksamhet i Härnösand finns exempelvis Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket, Riksarkivet och Sida. Bland myndigheter med säte på andra orter som bedriver verksamhet i Härnösand finns bland annat Kriminalvården, Skogsstyrelsen, Kustbevakningen, Lantmäteriet och Transportstyrelsen.<sup>82</sup>

Ett annat skäl till de goda förutsättningarna för samverkan är att ÖKS har sina lokaler i samma byggnad som Förvaltningsrätten i Härnösand och Ångermanlands tingsrätt. Det borde därför vara relativt enkelt för ÖKS att samverka kring olika administrativa funktioner med någon av dessa myndigheter som har snarlika uppdrag.

---

<sup>79</sup> SOU 2019:33, *Ökad statlig närvaro i Härnösand*, s. 40–41.

<sup>80</sup> Ibid, s. 42.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> SOU 2019:33, *Ökad statlig närvaro i Härnösand*, s. 22.



# Referenser

Alvesson, Mats (2015), *Organisationskultur och ledning*.

Centrala studiestödsnämndens webbplats, <https://www.csn.se/>.

Ekonomistyrningsverket (2003), *Resultatanalys för nybörjare*.

Ekonomistyrningsverket (2011), *Systematiserat förnuft. En skrift om intern styrning och kontroll*.

Ekonomistyrningsverket (2015:58), *Fördjupat it-kostnadsuppdrag*.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

Förvaltningslagen (2017:900).

Högsta förvaltningsdomstolens dom, mål nummer 4160–14.

Myndighetsförordning (2007:515).

Näringsdepartementet (2012), *Med medborgaren i centrum. Regeringens strategi för en digitalt samverkande statsförvaltning* (N2012.37).

Näringsdepartementet (2017), *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, N2017/03643/D.

Regeringens proposition 1999/2000:10, *Ett reformerat studiestödssystem*.

Regeringens proposition 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Regeringens proposition 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Regleringsbrev för budgetåren 2018, 2019 respektive 2020 avseende Överklagandenämnden för studiestöd.

SFS 2017:538 Förordning om ändring i förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd.

SOU 2019:33, *Ökad statlig närvaro i Härnösand*.

Statskontoret (2014), *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, Rapport 2014:4.

Studiestödslagen (1999:1395).

Utbildningsdepartementet (2020), *Förslag till organisation av Överklagandenämnden för studiestöd*.

ÖKS budgetunderlag för 2019–2021, 2020–2022 respektive 2021–2023.

ÖKS verksamhetsplan för 2019.

ÖKS årsredovisningar för 2015–2019.

Överklagandenämnden för studiestöd (2016), *Arbetsordning för Överklagandenämnden för studiestöd*.

Överklagandenämnden för studiestöd (2018), *Hemställan om förordningsändring i studiestödsförordningen (2000:655)*.

ÖKS webbplats, <https://oks.se>.



# Bilaga

## Regeringsuppdraget



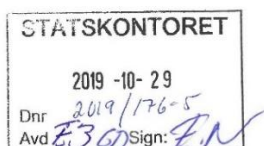
Regeringsbeslut

II:4

2019-10-17  
U2019/03431/UH

Utbildningsdepartementet

Statskontoret  
Box 396  
101 27 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd

### Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/08016/OFA/SF).

Statskontoret ska:

- analysera hur ÖKS fullgör sitt uppdrag och använder sina resurser,
- belysa om regeringens styrning av verksamheten är ändamålsenlig,
- analysera hur interna och externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag, med fokus på faktorer som är särskilt viktiga för ett effektivt och rättssäkert genomförande av verksamheten, och
- analysera förutsättningar och utvecklingsområden, t.ex. digitalisering av myndighetens administrativa rutiner och myndighetens kompetensförsörjning, som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag och bedriva en effektiv verksamhet framöver.

ÖKS ska bistå Statskontoret med underlag och information för analysen.

Telefonväxel: 08-405 10 00  
Fax: 08-24 46 31  
Webb: [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

Postadress: 103 33 Stockholm  
Besöksadress: Drottninggatan 16  
E-post: [u.registrator@regeringskansliet.se](mailto:u.registrator@regeringskansliet.se)

Statskontoret ska informera Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) om hur analysen fortlöper.

Uppdraget ska redovisas skriftligen till regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 15 april 2020.

### **Bakgrund**

ÖKS inrättades 2001 i samband med att ett nytt sammanhållet studiestödssystem infördes. Skälen till att myndigheten inrättades var bl.a. att det bedömdes att det borde införas en rätt att överklaga beslut om tilldelning och återkrav av studiestöd och att en särskild överklagandenämnd vore lämplig för detta ändamål (prop. 1999/2000:10, bet. 1999/2000:UbU7, rskr. 1999/2000:96).

Myndighetens uppgifter och verksamhet regleras i 6 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395) och i förordningen (2007:1348) med instruktion för Överklagandenämnden för studiestöd. Därutöver styrs myndigheten på sedvanligt sätt genom regleringsbrev.

ÖKS huvudsakliga uppgift är att pröva överklaganden av Centrala studiestödsnämndens (CSN) beslut om tilldelning och återkrav av studiestöd enligt studiestödslagen samt överklaganden av beslut om lärlingsersättning och studiestartstöd. ÖKS är högsta instans i dessa ärenden, vilket innebär att det inte går att överklaga nämndens beslut. Myndigheten handlägger inte överklaganden som rör återbetalning av studielån utan dessa överklagas till förvaltningsrätt.

Beslut om tilldelning och återkrav av studiestöd är av stor betydelse för enskilda studerande. Överklaganden av sådana ärenden behöver därför avgöras både skyndsamt och rättssäkert. Mot denna bakgrund är det viktigt att ÖKS verksamhet är väl anpassad utifrån dessa krav.

### **Skälen för regeringens beslut**

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheter är bland annat de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram och analyseras inför dessa. Regeringen anser att det är viktigt att underlag såsom årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse vid behov också kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Sådana analyser

breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning och måluppfyllelse.

Som tidigare nämnts inrättades ÖKS verksamhet 2001 och någon myndighetsanalys i enlighet med Statskontorets modell har ännu inte genomförts. Statskontoret bör därför ges i uppdrag att utföra en sådan analys av ÖKS.

På regeringens vägnar



Matilda Ernkrans



Anders Borgström

Kopia till

Finansdepartementet, SFÖ, BA  
Överklagandenämnden för studiestöd

3 (3)