

Effektiv ärendehandläggning i staten

En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning



OM OFFENTLIG SEKTOR

Effektiv ärendehandläggning i staten

En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning



STATSKONTORET

Beställ publikationen på
www.statskontoret.se

STATSKONTORET
ISBN 978-91-88865-98-4
DanagårdLiTHO, 2022

Innehåll

Sammanfattning	7
1. Effektiv ärendehandläggning i staten – övergripande slutsatser	9
Utmaningar och förändringar i statliga myndigheters ärendehandläggning	9
Myndigheternas åtgärder för att effektivisera handläggningen kan sorteras i fyra övergripande tillvägagångssätt	11
Generella framgångsfaktorer i statliga myndigheters arbete för en effektivare ärendehandläggning	14
Generella utmaningar i statliga myndigheters arbete för en effektivare ärendehandläggning	17
Regeringens styrning har stor betydelse för myndigheters förutsättningar att effektivisera ärendehandläggningen	19
Rapportens disposition	19
2. Statskontorets studie om effektiv ärendehandläggning – varför och hur	21
Bakgrund och syfte	21
Vad är effektiv ärendehandläggning?	23
Digitalisering som ett verktyg för effektivisering	25
3. Processororienterat arbetssätt	27
Sammanfattande iakttagelser	27
Vad vi menar med processororienterat arbetssätt	28
Förutsättningar för det processororienterade arbetssättet	31
Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att identifiera förbättringsområden och flaskhalsar	33
Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att tidsätta processer och skapa målbilder	35
Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att öka specialiseringen i handläggningen	38
Från generalist till specialist – ett utvecklingsarbete för att effektivisera ärendehandläggningen hos Arbetsförmedlingen	41
Framgångsfaktorer med det processororienterade arbetssättet	43
Utmaningar med det processororienterade arbetssättet	45

4. Automatiserad handläggning	47
Sammanfattande iakttagelser	47
Vad vi menar med automatiserad handläggning	48
Många myndigheter använder automatiserad handläggning	49
Förutsättningar för automatisering i ärendehandläggning	50
Även enskilda delar av handläggningen kan automatiseras	54
Automatisering kan förbättra både effektiviteten och rättssäkerheten	56
Framgångsfaktorer när myndigheter automatiserar ärendehandläggningen	61
Utmaningar i samband med automatisering	65
5. Behovsanpassade kontaktvägar för kunder	67
Sammanfattande iakttagelser	67
Vad vi menar med behovsanpassade kontaktvägar	68
Förutsättningar för att behovsanpassa kontaktvägar	70
Onödig efterfrågan kan ofta förebyggas genom information, bättre insyn och anpassade processer	71
Kunden ska möta en sammanhållen myndighet	74
Effektivare kundtjänst när den som tar emot frågan ska kunna handlägga den	76
Digitala kontaktvägar kan ersätta fysiska besök	80
Framgångsfaktorer när myndigheter behovsanpassar kontaktvägar	82
Utmaningar i att utveckla behovsanpassade kontaktvägar	84
6. Effektiva handläggare	87
Sammanfattande iakttagelser	87
Vad vi menar med handläggare	88
Enhetliga och verksamhetsanpassade ärendehanteringssystem är en förutsättning för effektivitet	88
Skriftliga handläggare behöver utformas så att de ger förutsättningar för effektiv och enhetlig handläggning	90
Stödfunktioner behöver vara verksamhetsnära för att bidra till att ärendehandläggningen effektiviseras	91
Framgångsfaktorer i arbetet med effektiva handläggare	93
Utmaningar i arbetet med effektiva handläggare	94

7. Regeringens styrning	97
Sammanfattande iakttagelser	97
Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns risker och utmaningar när den styr mot effektivisering	97
Regeringen behöver ta hänsyn till att vissa regelverk försvårar effektivisering av ärendehandläggningen	100
Regeringen behöver i sin styrning ta hänsyn till att olika myndigheters uppdrag hänger ihop	102
Summary	105
Referenser	108
Bilaga	
Metod och tillvägagångssätt	112

Sammanfattning

Statliga myndigheters ärendehandläggning är mycket omfattande och handlar om samhällsviktiga verksamheter som påverkar medborgare, företag och samhället i stort. Några av de verksamheter som kräver mest resurser i staten bedrivs i myndigheter med ärendehandläggning. Statskontoret har genomfört en studie om myndigheternas arbete för att effektivisera handläggningen. Syftet med studien är ta fram generaliserbar kunskap om effektiv ärendehandläggning i staten.

Fyra övergripande tillvägagångssätt för effektivisering

Myndigheterna genomför många olika åtgärder för att effektivisera sin ärendehandläggning. Åtgärderna kan sorteras i fyra tillvägagångssätt:

-
- processororienterat arbetsätt
 - automatiserad handläggning
 - behovsanpassade kontaktvägar för kunder
 - effektiva handläggare.
-

Det är vanligt att myndigheter använder ett *processororienterat arbetsätt* för att effektivisera, det vill säga att effektivisera utifrån en kartläggning av myndighetens ärendeprocesser. Det gör det möjligt att identifiera flaskhalsar och tidsätta processerna samt specialisera handläggningen, vilket ger förutsättningar att effektivisera handläggningen som helhet. Vissa myndigheter har på senare år ökat graden av tillit i handläggningen för att bli mer flexibla och undvika alltför detaljerad styrning.

Automatiserad handläggning kan sänka kostnaderna, förkorta handläggningstiderna och förbättra rättssäkerheten. Men automatiserad handläggning förutsätter att regelverken är anpassade till automatisering och inte exempelvis innehåller inslag vars tillämpning kräver att det sker en bedömning. Det finns också en risk att en automatiserad handläggning påverkar rättssäkerheten negativt. Därför behöver myndigheten följa upp det automatiska beslutsfattandet och säkerställa att det är transparent.

Många myndigheter arbetar med att *behovsanpassa kontaktvägarna* för kunderna. Det kan innebära att utveckla fler digitala kontaktvägar som kompletterar eller ersätter fysiska möten och telefon. Det kan också vara att utveckla kundtjänsten så att de kan handlägga ärenden direkt i stället för att skicka dem vidare internt. Myndigheterna måste ha god kännedom om kundernas behov, till exempel genom att göra en livshändelseanalys.

Ett annat tillvägagångssätt är att arbeta med *effektiva handläggare* i form av ärendehanteringssystem och skriftliga stöd som kompletterar varandra och ger förutsättningar för effektiv handläggning. Stöden behöver vara enhetliga, integrerade med varandra och lätta att använda.

Framgångsfaktorer och utmaningar i effektiviseringsarbetet

Det finns flera generella framgångsfaktorer och utmaningar när myndigheter arbetar med att effektivisera handläggningen. En framgångsfaktor är att följa upp hur effektiviteten utvecklas. Annars går det inte att utvärdera resultatet av effektiviseringsåtgärderna. En annan framgångsfaktor är att myndigheten säkerställer att de tar till vara de resurser som frigörs genom effektivisering, i form av exempelvis lägre kostnader eller högre kvalitet i handläggningen. Generella utmaningar när myndigheter effektiviserar är regelverk som försvårar effektiviseringsåtgärderna, föråldrade it-system samt att effektivisering tar tid och initialt kan öka kostnaderna.

Risker och utmaningar i regeringens styrning

Regeringens styrning har stor betydelse för myndigheters förutsättningar att effektivisera ärendehandläggningen. Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns risker och utmaningar när den styr mot effektivisering hos myndigheterna. Om regeringen till exempel ställer krav på att öka effektiviteten i ett visst ärendeslag hos en myndighet, kan det leda till att myndigheten i praktiken prioriterar ner effektiviteten i andra ärendeslag. Regeringen behöver även vara medveten om hur regelverk påverkar möjligheterna för myndigheterna att effektivisera handläggningen, till exempel möjligheterna till automatisering. Därför kan regeringen behöva vidta åtgärder för att förändra regelverken.

1 Effektiv ärendehandläggning i staten – övergripande slutsatser

Statskontoret ska enligt sin instruktion leverera underlag till regeringen för regeringens arbete med att utveckla förvaltningspolitiken. Vi har därför genomfört en studie om statliga myndigheters arbete för att effektivisera sin ärendehandläggning. I detta kapitel redovisar vi våra övergripande slutsatser. Längre fram i rapporten analyserar vi fördjupat hur myndigheterna arbetar med att effektivisera handläggningen.

Utmaningar och förändringar i statliga myndigheters ärendehandläggning

Statliga myndigheters ärendehandläggning är mycket omfattande och handlar om samhällsviktiga verksamheter som påverkar medborgare, företag och samhället i stort. Det är viktigt att service och kvalitet i handläggningen är god, att handläggningstiderna inte är för långa och att staten hushållar med resurserna för att medborgarnas och företagens förtroende för den statliga förvaltningen ska vara högt. Med andra ord behöver myndigheterna bedriva handläggningen på ett effektivt och rättssäkert sätt.

Effektivitet handlar om relationen mellan resultat, kvalitet och de resurser som används i en verksamhet. Ju mindre resurser som krävs för en myndighet att uppnå ett givet resultat och en viss kvalitet i ärendehandläggningen, desto effektivare är handläggningen. På motsvarande sätt gäller att ju bättre resultat och kvalitet som myndigheten kan uppnå för givna resurser, desto effektivare är handläggningen.

Flera skäl att analysera statliga myndigheters effektiviseringsarbete

Det finns flera goda skäl till att närmare analysera statliga myndigheters arbete med att effektivisera sin ärendehandläggning. Några av de verksamheter som kräver mest resurser i staten bedrivs i myndigheter med ärendehandläggning. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och Skatteverket hade tillsammans anslag på 31 miljarder kronor 2021, varav en stor del gick till att finansiera

ärendehandläggning. Detta innebär att även procentuellt små förbättringar av effektiviteten i myndigheters handläggning kan spara mycket pengar för staten totalt sett.

Ett exempel på att det går att spara genom att effektivisera handläggningen är Pensionsmyndigheten. Myndighetens kostnader för att administrera den allmänna pensionen minskade med cirka 30 procent räknat i fasta priser mellan 2010 och 2018, trots att antalet utbetalningar och pensionärer ökade under perioden. Minskningen motsvarar cirka 240 miljoner kronor per år i 2021 års priser, från 750 till 510 miljoner kronor. En viktig förklaring till kostnadsminskningen var att handläggningen blev mer automatiserad.¹

Statskontoret har i flera regeringsuppdrag analyserat frågor om statliga myndigheters arbete för att effektivisera handläggningen. Vi har därför genomfört denna studie. Vi bedömer att vi på detta sätt kan bidra till en högre effektivitet inom statsförvaltningen.

Utveckling mot tillitsbaserad styrning av ärendehandläggningen

Styrningen hos statliga myndigheter förändras över tid. Det gäller även de principer som har varit vägledande för myndigheternas arbete för att uppnå en effektiv ärendehandläggning. Det har sedan länge funnits en övergripande trend hos statliga myndigheter mot minskad detaljstyrning. En tydlig utvecklingslinje i förvaltningspolitiken under senare år är *tillitsbaserad styrning*. Tillitsbaserad styrning är ett förhållningssätt, snarare än en specifik arbetsmetod. Det innebär en betoning på ledarskap, kultur och system snarare än mer traditionell och formell styrning. Tillitsbaserad styrning handlar om att införa ett nytt förhållningssätt hos myndigheterna, med vägledande principer om tillit, medborgarfokus, helhetssyn, handlingsutrymme, stöd, kunskap och öppenhet.²

Arbetet med denna studie visar att tillitsbaserad styrning slår igenom även på myndigheternas ärendehandläggning, till exempel när det gäller graden av detaljstyrning av deras ärendeprocesser och handlingsutrymmet

¹ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 68.

² SOU (2019:43). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 48.

för handläggarna. Samtidigt finns det olika synsätt hos myndigheterna om hur och i vilken utsträckning som denna styrning kan bidra till en effektivare handläggning. Varje myndighet behöver göra ett medvetet vägval kring hur mycket ärendeprocesserna behöver detaljstyras och vilket handlingsutrymme som ska finnas för handläggarna, för att åstadkomma en så effektiv handläggning som möjligt.

Vi har inte specifikt analyserat tillitsbaserad styrning, men vi berör det i flera fall när vi diskuterar närmare hur myndigheterna arbetar med att effektivisera handläggningen.

Myndigheternas åtgärder för att effektivisera handläggningen kan sorteras i fyra övergripande tillvägagångssätt

Vår studie visar att statliga myndigheter genomför många olika åtgärder för att effektivisera sin ärendehandläggning. Vi sorterar in dem i fyra övergripande tillvägagångssätt:

-
- processororienterat arbetssätt
 - automatiserad handläggning
 - behovsanpassade kontaktvägar för kunder
 - effektiva handläggarstöd
-

Det är viktigt att framhålla att det inte går att fastställa exakt vilka förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att de olika tillvägagångssätten ska kunna bidra till en ökad effektivitet i ärendehandläggningen. Vår studie visar att det är vanligt att myndigheterna vidtar många åtgärder, som berör flera av tillvägagångssätten. Vilka åtgärder de vidtar och hur de genomför dem varierar. Myndigheterna gör olika bedömningar av vilka fördelar, nackdelar och risker det finns med åtgärderna. Detta visar att det är viktigt att en myndighet som avser att effektivisera sin handläggning tar ett samlat grepp kring frågan. Den behöver analysera och bedöma vilka åtgärder som har bäst förutsättningar att öka effektiviteten med hänsyn tagen till bland annat vilken typ av ärendeslag det handlar om, lagstiftningens förutsättningar att effektivisera samt omvärldsfaktorer. Statskontorets studie är ett underlag och ett stöd för en sådan analys.

Processororienterat arbetssätt är vanligt men innebär både möjligheter och utmaningar

Statliga myndigheter tillämpar ofta ett processororienterat arbetssätt för att effektivisera sin ärendehandläggning, det vill säga att effektivisera utifrån en kartläggning av myndighetens ärendeprocesser. Det finns många olika åtgärder som har inslag av arbetssättet. En grundläggande förutsättning för det processororienterade arbetssättet är att myndigheten gör en processbeskrivning. Statskontoret konstaterar att:

-
- Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt för myndigheterna att identifiera förbättringsområden och flaskhalsar i ärendeprocesserna, tidsätta processer samt öka graden av specialisering i handläggningen. Detta ger i sin tur förutsättningar för att öka effektiviteten i ärendeprocessen som helhet.
 - Arbetssättet innebär utmaningar och risker. Specialiserad handläggning innebär en risk för fel, fördröjningar och dubbelarbete om flera handläggare behöver delta i ärendet. Det kan vara en utmaning att ta fram ändamålsenliga processbeskrivningar som inte medför en detaljstyrning som leder till ineffektiv handläggning.
 - Arbetssättet kan medföra stora förändringar i hur myndigheterna organiseras och styrs, och det kan ta tid att införa. Framgångsfaktorer i införandet är att involvera både ledning, chefer och handläggare, använda realistiska processbeskrivningar samt tydliga styrsignaler från ledningen om att verksamheten ska använda arbetssättet.
-

Automatisering är ett kraftfullt verktyg men ställer krav på myndigheter och regeringen

Många myndigheter använder automatisering för att effektivisera sin ärendehandläggning. Det är också ett verktyg som regeringen uppmuntrar. Rätt utnyttjat har det en potential att stärka såväl effektivitet som rättssäkerhet i handläggningen. Statskontoret konstaterar följande:

-
- Automatiserat beslutsfattande passar ärendeslag som styrs av regelverk (lagar och förordningar), som inte har för många inslag som innebär att det krävs bedömningar i handläggningen.

- Regelverken för vissa processer och ärendeslag kan behöva anpassas om myndigheten ska kunna utveckla automatiserad handläggning. Detta förutsätter att regeringen och myndigheterna för en dialog om vilka regelverk som behöver anpassas och på vilket sätt.
 - Det finns en risk att en myndighet förlorar kontroll och insyn när en handläggningsprocess väl har automatiserats. Myndigheter behöver därför säkerställa att beslutsprocessen är transparent och att kompetensen kring regelverket hålls vid liv inom myndigheten. När de använder artificiell intelligens (AI) som en del i automatiseringen, kan det också finnas en risk för inbyggd partiskhet (bias) i handläggningen, om inte myndigheten genomför lämpliga åtgärder för att undvika det.
-

Myndigheter behovsanpassar kontaktvägarna för sina kunder genom bland annat digitalisering

Myndigheter med omfattande ärendehandläggning har gjort stora satsningar för att utveckla digitaliserade kontaktvägar till sina kunder, både för att stärka effektivitet och service. Digitala kontaktvägar kräver vanligtvis mindre resurser än traditionella kanaler som fysiska möten. De medför därför goda möjligheter till effektivisering. Statskontoret konstaterar följande:

- Digitala kontaktvägar kan ge förutsättningar för effektiv handläggning, men det finns samtidigt en risk för att försämra tillgängligheten för vissa grupper. Myndigheter behöver ha en strategi för hur digitala och traditionella kontaktvägar kan komplettera varandra och hur avvägningen bör se ut när resurser fördelas mellan dem.
- Genom att kontaktvägarna anpassas till målgruppernas behov finns det möjligheter att effektivisera handläggningen. Om kontaktvägarna är anpassade till behoven blir det till exempel lättare att få in all relevant information på ett tidigt stadium, vilket kan förebygga att myndigheten behöver ta ytterligare kontakter i ärendet. Ett sätt att målgruppsanpassa är att utgå från en så kallad livshändelseanalys.
- Många myndigheter strävar efter att effektivisera genom att knyta kundtjänstfunktionerna och de handläggande funktionerna närmare

varandra. Det förbättrar möjligheten för de handläggare som tar emot frågor att möta kundernas behov omedelbart och undvika att de behöver höra av sig igen.

Myndigheternas olika handläggarstöd behöver vara samordnade och verksamhetsanpassade för att fungera som ett effektivt stöd

Handläggarstöd är viktiga verktyg i myndigheternas arbete att säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning. Det finns flera olika typer av handläggarstöd, bland annat ärendehanteringssystem, skriftliga stöd och organisatoriska stödfunktioner. Statskontoret konstaterar följande:

- Handläggarstöden behöver vara samordnade och enhetliga för att tillsammans ge ett sammanhållet stöd som kan ge förutsättningar för en effektiv och rättssäker ärendehandläggning. En åtgärd som kan bidra till detta är att integrera skriftliga stöd i ärendehanteringssystemet.
 - Både ärendehanteringssystemen och de skriftliga stöden behöver vara anpassade till handläggares behov. Ett sätt att åstadkomma detta är ett tvärfunktionellt arbetssätt. Det innebär att alla berörda funktioner hos myndigheten deltar i utvecklingen av nya stöd, till exempel verksamhetsutveckling, it, juridiskt stöd och den operativa handläggande verksamheten.
 - Stödfunktioner, till exempel rättsligt stöd, behöver vara verksamhetsanpassade för att kunna ge det stöd som handläggarna behöver. En del myndigheter arbetar för att lösa detta genom att integrera stödfunktionerna i de handläggande avdelningarna. Detta kan dock i sin tur medföra en risk att stödfunktionerna blir svårare för myndigheten att styra från central nivå.
-

Generella framgångsfaktorer i statliga myndigheters arbete för en effektivare ärendehandläggning

Vi har identifierat följande generella framgångsfaktorer i statliga myndigheters arbete med att effektivisera sin ärendehandläggning:

- Myndigheten behöver följa upp effektiviteten i ärendehandläggningen

- Myndigheten behöver planera för effekthemtagning – det vill säga att ta till vara resurser som frigjorts vid effektivisering
 - Myndigheten behöver arbeta tvärfunktionellt och förankra förändringar vid utvecklings- och förändringsarbete
-

Effektiviteten i ärendehandläggningen behöver följas upp

Myndigheterna behöver använda sig av lämpliga metoder för att följa upp hur effektiviteten i ärendehandläggningen utvecklas. Annars är det inte möjligt att utvärdera resultatet av åtgärder för att förbättra effektiviteten. Det kan till exempel handla om att ta fram kvantitativa mätindikatorer, men även om kvalitativ uppföljning av olika slag. Uppföljningen behöver ge en allsidig bild av effektiviteten i handläggningen och ta hänsyn till både produktivitet och kvalitet. Det är också viktigt att myndigheten följer upp kostnaderna för de åtgärder som genomförs, så att de kan ställas i relation till eventuella effektivitetsvinster.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har tagit fram exempel på indikatorer som är lämpliga för att följa effektiviteten hos myndigheter som handlägger en stor mängd ärenden. Det rör sig bland annat om mått på produktivitet, det vill säga hur mycket som produceras för givna resurser. Men myndigheter behöver även ta hänsyn till hur kvaliteten i handläggningen utvecklas. Annars riskerar myndigheten att vidta fel åtgärder när man strävar efter att effektivisera handläggningen. Kvalitet kan till exempel handla om myndighetens beslut är korrekta eller inte. En annan aspekt av kvalitet handlar om kundernas upplevelse av handläggningen, till exempel om ansökningsprocessen varit enkel. Ett sätt att följa upp kvaliteten i ett kundperspektiv är att analysera så kallad onödig efterfrågan, alltså frågor som kunder inte hade behövt ställa om ärendeprocessen var enklare och tydligare.³

Planera för effekthemtagning – att ta till vara resurser som frigjorts vid effektivisering

Myndigheter som effektiviserar sin ärendehandläggning behöver redan från början planera för att se till att effektivitetsvinsterna också hämtas

³ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 22 och 27–36. Vi diskuterar onödig efterfrågan mer utförligt i kapitel 5.

hem. Det innebär att myndigheten behöver fatta ett medvetet beslut om hur de ska ta till vara de resurser som frigjorts hos myndigheten. Det kan ske genom antingen kostnadsbesparingar eller åtgärder som ökar kvaliteten i handläggningen, till exempel genom bättre service eller mer ingående kontroller.⁴

Frågan om hemtagning är nära relaterad till frågan om uppföljning. Det är viktigt att en myndighet följer upp hur effektiviteten i handläggningen har utvecklats, så att de verkligen kan ta till vara eventuella resurser som frigjorts. Om en myndighet har genomfört åtgärder för att effektivisera ett visst arbetsmoment, behöver den följa upp vilka effektivitetsvinster detta har lett till i form av exempelvis besparad tid för handläggarna och ledningen behöver fatta ett medvetet beslut om hur denna tidsbesparing ska användas. Annars finns det en risk att handläggarnas tid i praktiken fylls upp av andra aktiviteter, viktiga eller oviktiga.

Effekthemtagningen kan ställa större eller mindre krav på myndigheten. Att genomföra åtgärder som höjer kvaliteten i handläggningen är sannolikt ofta enklare att hantera än att dra ner på och fördela om resurser. Särskilt om det innebär att säga upp eller förflytta personal kan det bli en komplicerad process som skapar oro hos berörda handläggare och leda till att produktionen minskar under en övergångsperiod. Detta ställer krav på att myndigheten noga planerar vilka anpassningar och åtgärder som behöver göras i samband med att den drar ner på resurser.

Tvärfunktionellt arbetssätt och förankring är viktigt vid utvecklings- och förändringsarbete

Det är viktigt att en myndighet involverar alla berörda funktioner när de arbetar med att förbättra ärendehandläggningen, så att de kan bidra med sina respektive kompetenser. Det gäller både när myndigheten utformar sina ärendeprocesser, utvecklar ärendehanteringssystemen eller tar fram nya skriftliga handläggarstöd. På så sätt kan de se till att de arbetssätt eller stöd som tas fram blir anpassade till den operativa verksamheten och ger förutsättningar för effektiv handläggning. Myndigheten bör med andra ord tillämpa ett tvärfunktionellt arbetssätt.

⁴ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 18.

När myndigheten inför ett nytt arbetssätt som rör ärendehandläggningen är det även viktigt att förankra förändringen genom att föra dialog med berörda chefer och medarbetare. I det ingår att förklara för handläggarna varför man gör förändringen och hur den kommer att effektivisera handläggningen.

Generella utmaningar i statliga myndigheters arbete för en effektivare ärendehandläggning

Vi har identifierat följande generella utmaningar i statliga myndigheters arbete med att effektivisera sin ärendehandläggning:

-
- Regelverk som försvårar effektiviseringsåtgärder
 - Föråldrade it-system som gör effektiviseringsarbetet svårare
 - Ökade kostnader initialt och tid för att genomföra effektiviseringsåtgärderna
-

Regelverk kan försvåra vissa typer av effektiviseringsåtgärder

Utformningen av regelverk som lagstiftning och förordningar har stor betydelse för myndigheters ärendeprocesser. Ett komplext regelverk gör det svårare för den handläggande myndigheten att utforma en effektiv handläggningsprocess. Myndigheten ställs inför särskilda utmaningar om regelverket ofta förändras och om det ökar i komplexitet över tid. Detta kan ställa nya krav på exempelvis it-system och handläggarnas kompetens, vilket myndigheten kan behöva ta hänsyn till med kort varsel. Regelverkens utformning påverkar också i stor utsträckning myndigheters förutsättningar att automatisera handläggningsprocesser. Det är svårare att automatisera handläggningen om regelverket innehåller till exempel mångtydiga begrepp och inslag som innebär att tillämpningen av regelverket kräver bedömning. Av dessa skäl är det viktigt att myndigheter som arbetar med ärendehandläggning för en kontinuerlig dialog med regeringen kring regelverkens utformning och hur de påverkar myndighetens förutsättningar att effektivisera handläggningen.

Föråldrade it-system gör effektiviseringsarbetet svårare

En viktig förutsättning för utvecklingsarbete som kan bidra till en mer effektiv ärendehandläggning är att myndigheternas it-system är anpassade

till den aktuella myndighetens behov. Det är nödvändigt både för att utforma processer, automatisera moment eller hela processer, ta fram effektiva handläggarsystem samt för att kunna utforma digitala kontaktvägar för myndighetens kunder. Riksrevisionen framhåller att ett stort antal statliga myndigheter har föråldrade it-system, och att problemet är så utbrett att det innebär ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen.⁵ Statskontoret konstaterar att investeringar i it-system kan vara en förutsättning för att det ska bli möjligt att effektivisera ärendehandläggningen hos vissa myndigheter, till exempel om de ska automatisera eller vidareutveckla sina ärendehanteringssystem.

Effektivisering tar tid och kan initialt medföra ökade kostnader

Myndigheter måste ibland göra genomgripande åtgärder för att effektivisera handläggningen – åtgärder som både tar lång tid att genomföra och innebär stora kostnader. Ett exempel på detta gäller Jordbruksverket. Statskontoret har identifierat att Jordbruksverket har ett visst utrymme att effektivisera sin verksamhet, men att de möjliga effektiviseringsåtgärderna kräver tekniska investeringar och kan öka effektiviteten först på lång sikt. Statskontoret framhöll vikten av att Jordbruksverket effektiviserar sin verksamhet, men konstaterade samtidigt att effektivisering inte löser myndighetens problem med att uppnå en ekonomi i balans de närmaste åren.⁶

Det är därför viktigt att myndigheter inför ett beslut om större åtgärder för att effektivisera bedömer kostnaderna, hur stora de potentiella effektiviseringsvinsterna är samt vid vilken tidpunkt myndigheten kommer att uppnå dessa vinster. Även regeringens styrning måste grunda sig på en rimlig och välgrundad bild av vilka effektiviseringsvinster som myndigheter kan uppnå med olika åtgärder.

⁵ Riksrevisionen (2019:18). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*, s. 5-7.

⁶ Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? – En analys av förutsättningar och vägar framåt*, s. 21.

Regeringens styrning har stor betydelse för myndigheters förutsättningar att effektivisera ärendehandläggningen

Regeringens styrning har stor betydelse för myndigheters förutsättningar att effektivisera ärendehandläggningen. Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns risker och utmaningar när den styr mot effektivisering hos myndigheterna. Om regeringen till exempel ställer krav på att öka effektiviteten i ett visst ärendeslag hos en myndighet, kan det leda till att myndigheten i praktiken prioriterar ner effektiviteten i andra ärendeslag. Därför är det viktigt att regeringen styr myndigheten utifrån ett helhetsperspektiv.

Myndigheternas förutsättningar att effektivisera ärendehandläggningen påverkas också mycket av regelverken. Regelverk som är komplexa eller av någon annan orsak svåra att hantera kan stå i vägen för en effektiv handläggning. Det handlar bland annat om regelverk som försvårar att automatisera handläggningsprocesser. Regeringen har en viktig roll i att se över regelverkens utformning och där det är lämpligt arbeta för att de anpassas så att de ger bättre förutsättningar för att effektivisera. Men även myndigheterna har ett ansvar. De ska årligen pröva hur ändamålsenliga de regler som styr verksamheten är och vid behov lämna förslag till författningsändringar i sina budgetunderlag.

Rapportens disposition

I *kapitel 2* beskriver vi syftet med och inriktningen på studien samt vad vi menar med effektiv ärendehandläggning.

I *kapitel 3–6* fördjupar vi oss i de fyra övergripande tillvägagångssätt som myndigheterna använder sig av för att effektivisera handläggningen.

Kapitel 3 handlar om åtgärder som rör ett processorienterat arbetssätt.

Kapitel 4 handlar om automatisering i handläggningen. *Kapitel 5* handlar om myndigheternas behovsanpassning av kontaktvägarna för sina kunder.

Kapitel 6 handlar om hur myndigheter arbetar med att utveckla sina handläggarstöd.

I *kapitel 7* diskuterar vi några frågor som rör regeringens styrning av myndigheterna och hur det kan påverka myndigheternas arbete med att effektivisera ärendehandläggningen.

2 Statskontorets studie om effektiv ärendehandläggning – varför och hur

I detta kapitel beskriver vi syftet med och inriktningen på studien. Vi beskriver också vad vi menar med effektiv ärendehandläggning.

Bakgrund och syfte

Staten ska sträva efter en hög effektivitet och en god hushållning i sin verksamhet.⁷ Att statsförvaltningen ska vara effektiv är en del av målet för den statliga förvaltningspolitiken.⁸ Vidare ställer förvaltningslagen krav på att statliga myndigheter ska handlägga sina ärenden så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.⁹

Statliga myndigheters ärendeslag skiljer sig från varandra och det skiljer mellan myndigheterna hur de arbetar med ärendehandläggningen. Genom att myndigheter lär av varandra så att effektiva arbetssätt och erfarenheter sprids, kan effektiviteten i staten öka. Ärendehandläggning kan också innebära myndighetsutövning mot enskilda och är då en viktig del i myndigheternas kontakter med medborgare och företag. Därför är en effektiv handläggning också en förutsättning för förtroendet för staten.

Iakttagelser om effektivisering i Statskontorets regeringsuppdrag har ett värde för hela den statliga förvaltningen

Statskontoret har i flera regeringsuppdrag under senare år om bland annat Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Pensionsmyndigheten, analyserat frågor som handlar om myndigheters arbete med att effektivisera sin ärendehandläggning. Vi har då gjort iakttagelser som har ett värde för hela den statliga förvaltningen. Vi har därför med

⁷ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203). Mer precist säger lagen att ”I statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iaktas.”

⁸ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

⁹ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

utgångspunkt från i första hand Statskontorets tidigare rapporter genomfört denna studie av statliga myndigheters arbete för att effektivisera sin ärendehandläggning.

Studien ingår i skriftserien *Om offentlig sektor*. I skriftserien speglar och analyserar Statskontoret förvaltningens och förvaltningspolitikens utveckling. Skrifterna belyser aktuella företeelser eller de utmaningar som finns inom den offentliga sektorn. Greppet är genomgående sektorsövergripande, och ofta jämförande och summerande.

Syftet med studien är att fram generaliserbar kunskap

Syftet med studien är att ta fram generaliserbar kunskap om effektiv ärendehandläggning i staten. Studien ska synliggöra framgångsfaktorer, utmaningar och goda exempel hos myndigheter för att åstadkomma en effektiv handläggning. Det handlar bland annat om att analysera vilka konkreta åtgärder som fungerar under olika omständigheter. Studien ska vara ett kunskapsunderlag för statliga myndigheter som vill arbeta med att effektivisera sin ärendehandläggning. Den ska också vara ett stöd för regeringen i sin styrning av myndigheterna.

Studien fokuserar på åtgärder som myndigheterna själva kan vidta

Det är många olika faktorer som påverkar statliga myndigheters förutsättning att effektivisera sin ärendehandläggning. Vår studie handlar om de faktorer som myndigheterna själva styr över, och åtgärder som de själva kan vidta. Vidare fokuserar studien på myndigheternas mer konkreta åtgärder som direkt har att göra med ärendehandläggningen. Men effektiviteten i handläggningen kan även påverkas indirekt av en myndighets övergripande organisering och styrning av verksamheten, till exempel när det gäller resursfördelning och myndighetssamverkan. Vi berör sådana aspekter i vissa fall när det är särskilt relevant, men generellt har vi inte analyserat dem närmare. Även regeringens styrning kan ha betydelse för myndigheternas effektiviseringsarbete. Det har framkommit i flera av Statskontorets regeringsuppdrag. Vi analyserar därför några frågor som rör regeringens styrning i kapitel 7.

I bilaga 1 beskriver vi inriktningen på studien mer utförligt utifrån en effektkedja för myndigheternas effektiviseringsarbete i handläggningen.

Där beskriver vi även närmare hur vi har gått till väga i arbetet med studien och vilka avgränsningar som vi har gjort.

Studien kompletterar Ekonomistyrningsverkets metodstöd

Ekonomistyrningsverket (ESV) tog 2019 fram ett metodstöd för att genomföra effektiviseringar i statsförvaltningen, på uppdrag av regeringen.¹⁰ Statskontorets och ESV:s rapporter kompletterar varandra. Vår studie inriktar sig mer specifikt mot myndigheters ärendehandläggning, medan ESV:s rapport diskuterar effektivisering av myndigheters verksamhet mer generellt. Vidare utgår vår studie i hög grad från erfarenheterna från Statskontorets relativt nyligen genomförda regeringsuppdrag.

Vad är effektiv ärendehandläggning?

Vi har utgått från ESV:s definition av effektivitet i arbetet med vår studie. Definitionen säger att effektivitet är relationen mellan resultat, kvalitet och de resurser som används i en verksamhet. Ju mindre resurser som krävs för att uppnå ett givet resultat och en viss kvalitet, desto effektivare är verksamheten. På motsvarande sätt gäller att ju bättre resultat och kvalitet som kan uppnås för givna resurser, desto effektivare är verksamheten. Resultat avser det som myndigheten åstadkommer utifrån sitt uppdrag.¹¹ Resurser handlar om ekonomiska och personella resurser, men även själva tiden i handläggningen.

Det finns alltså flera sätt för en myndighet att uppnå en högre effektivitet i ärendehandläggningen. Myndigheten kan öka kostnadseffektiviteten genom att sänka sina kostnader, utan att kvaliteten i besluten försämras eller handläggningstiderna ökar. Den kan öka effektiviteten genom att höja kvaliteten i handläggningen till en given kostnad och handläggningstid, eller minska handläggningstiden utan att kostnaderna ökar eller kvaliteten minskar.

¹⁰ Uppdraget redovisades i rapporten *Stöd för effektivisering* (2019:29).

¹¹ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 8.

Skillnaden mellan effektivitet och produktivitet

Det är viktigt att skilja mellan effektivitet och produktivitet. Med produktivitet menar vi relationen mellan de resurser som har använts och de prestationer eller volymer som myndigheten har åstadkommit. Ju mindre resurser som krävs för att uppnå en viss prestation, desto mer produktiv är en verksamhet.¹²

Produktivitet i ärendehandläggning kan mätas genom styckkostnaden, det vill säga kostnaden för varje ärende där myndigheten har fattat beslut. Men en låg styckkostnad behöver inte nödvändigtvis betyda att effektiviteten är hög, om de beslut som fattas har så låg kvalitet så att de till exempel inte håller vid ett överklagande. När man bedömer effektivitet räcker det därför inte med att bara utgå från hur mycket som produceras och till vilken kostnad. Man behöver också ta hänsyn till kvaliteten i det som produceras. En verksamhet med hög produktivitet är ineffektiv om fel saker produceras eller om det som produceras har låg kvalitet. Samma resonemang gäller även för rättssäkerhet i handläggningen. En ärendehandläggning som inte är rättssäker kan inte räknas som effektiv.

Snabb handläggning är inte samma sak som effektiv handläggning

Förvaltningslagen ställer inte bara krav på att myndigheterna ska handlägga sina ärenden så effektivt det är möjligt, utan även att det ska ske så snabbt som möjligt. Det bör framhållas att snabb handläggning inte är samma sak som effektiv handläggning. Tid är en av de resurser man bör ta hänsyn till när man bedömer effektivitet. Det innebär att effektiviteten har ökat om en myndighet producerar fler beslut över en given tidsperiod utan att öka kostnaderna eller sänka kvaliteten. Men det är viktigt att noga följa upp att kvaliteten inte blir lidande. Statskontoret har till exempel konstaterat att Jordbruksverket har fokuserat alltför mycket på att snabbt få ut EU-stöd till lantbrukarna, på bekostnad av att hantera stöden på ett korrekt sätt. Myndigheten öppnade möjligheten att ansöka om stöd innan samtliga it-system och handläggningsrutiner var

¹² ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 8.

färdiga.¹³ Exemplet visar hur viktigt det är för myndigheterna att inte tappa kvaliteten i ärendehandläggningen när de fokuserar på snabb handläggning. Det riskerar att i slutändan försämra snarare än förbättra effektiviteten, och det riskerar att försämra rättssäkerheten.

Digitalisering som ett verktyg för effektivisering

Regeringen har en ambition om att svenska statliga myndigheter ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter. Regeringen har framhållit att offentlig sektor ska öka sin effektivitet genom gemensamma digitala lösningar, som också ska kunna skapa en enklare vardag för privatpersoner och företag.¹⁴

Statskontoret konstaterar att många myndigheter använder digitalisering som ett verktyg för att effektivisera ärendehandläggningen, till exempel genom att tillgängliggöra information digitalt och genom att interagera digitalt med sina kunder. Exempelvis Migrationsverket beskriver att myndigheten ska använda digitalisering som ett av flera medel för att bättre möta samhällets krav på service, effektivitet och rättssäkerhet.

Digitalisering är därför i högsta grad relevant i vår studie. Men vi bedömer att själva begreppet digitalisering är för brett för att fungera som en egen analytisk kategori eller eget fokusområde i studien. Vi har i stället valt att bryta ner digitaliseringen i mindre delar och att analysera dessa var för sig på flera ställen i rapporten. Delarna är till exempel automatisering, digitala handläggarstöd och digitala kontaktvägar.

¹³ Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*, s. 91.

¹⁴ Regeringens skrivelse 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*, s. 20.

3 Processororienterat arbetssätt

Ett av de fyra övergripande tillvägagångssätt som statliga myndigheter använder sig av för att effektivisera sin ärendehandläggning är att använda ett processororienterat arbetssätt, det vill säga att effektivisera utifrån en kartläggning av myndighetens ärendeprocesser. I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur myndigheterna arbetar med detta och beskriver bland annat utmaningar och framgångsfaktorer.

Sammanfattande iakttagelser

- Det är vanligt att statliga myndigheter tillämpar ett processororienterat arbetssätt för att effektivisera sin ärendehandläggning. Det finns många olika åtgärder som har inslag av arbetssättet. De kan vara både genomgripande och avgränsade, och de hänger ofta ihop med varandra. Det processororienterade arbetssättet har under senare år fått ett större inslag av tillitsbaserad styrning hos flera myndigheter.
- En grundläggande förutsättning för det processororienterade arbetssättet är att myndigheten gör en processbeskrivning av sina olika ärendeslag. Det innebär att närmare kartlägga och beskriva ärendeprocesserna och de delar och aktiviteter som ingår i dem.
- Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att med utgångspunkt från processbeskrivningarna identifiera förbättringar i ärendehandläggningen, till exempel identifiera flaskhalsar och särskilt viktiga delar i handläggningen. Genom att sedan hantera dessa aspekter kan effektiviteten i handläggningen öka totalt sett.
- Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att ta fram tidsmässiga riktvärden för att utföra aktiviteterna. Riktvärden innebär att det finns en målbild för handläggarna att förhålla sig till och något att följa upp handläggningens resultat mot. Det kan också underlätta jämförelser av effektiviteten mellan olika delar i en myndighet.
- Det processororienterade arbetssättet gör det möjligt att öka specialiseringen i handläggningen genom att handläggarna

exempelvis fokuserar på enskilda delar eller uppgifter i ett ärende. Det kan effektivisera handläggningen om handläggarnas produktivitet blir högre än om de har flera olika uppgifter. Men det finns även risker vid specialisering om det innebär att flera handläggare involveras i samma ärende, till exempel risk för fel och dubbelarbete.

- Det kan medföra stora förändringar i hur myndigheten styrs och organiseras att införa ett processororienterat arbetssätt. Arbetssättet kan därför ta tid att införa, i synnerhet i en stor organisation. Framgångsfaktorer i införandet är att involvera både ledning, chefer och handläggare, använda realistiska processbeskrivningar som bygger på handläggarnas verklighet samt att vara uthållig och att ledningen ger tydliga styr signaler om att använda arbetssättet.
-

Vad vi menar med processororienterat arbetssätt

Statskontoret har tidigare beskrivit processtyrning som ett verktyg där myndighetsledningen styr verksamheten genom att kartlägga de aktiviteter som bedrivs i verksamheten, ordna dem i flöden (processer) och dokumentera hur arbetet ska utföras. Processbeskrivningarna ska sedan styra hur det operativa arbetet ska utföras,¹⁵ och vem som ska göra det. I denna studie använder vi begreppet *processororienterat arbetssätt* för att fånga in många olika åtgärder som har inslag av processtyrning.

Arbetssättet ger en förståelse för de enskilda delarna i en process vilket gör det lättare att identifiera förbättringsområden

Statliga myndigheter har arbetat processororienterat sedan lång tid tillbaka, även om benämningen på det och tillämpningen av det till viss del har skiftat över tid. Ett processororienterat arbetssätt gör att myndigheten kan dela upp sina ärendeprocesser i mindre delar. Styrningen och fastställandet av processen sker ofta på central nivå i myndigheterna, men arbetet med själva handläggningen sker eller kan ske av flera handläggare i olika delar eller steg av processen. En viss grupp av handläggare kan till exempel fokusera på att arbeta med en viss del i den större processen.

¹⁵ Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet – Slutrapport*, s. 27.

ESV beskriver detta på ett liknande sätt. Att utveckla processer syftar till att identifiera och ta bort onödiga arbetsmoment och på så sätt effektivisera verksamheten. En myndighets flöden visualiseras och ger en bild av nuläget, vilket gör det lättare att identifiera förbättringsområden. ESV pekar bland annat på att arbetet med att identifiera processer ger en helhetsförståelse kring vad som görs i verksamheten och vilka olika kontaktytor som finns inom verksamheten, samt möjliggör gemensamma arbetssätt och gemensamt utnyttjande av resurser.¹⁶

Vanligt att myndigheter tillämpar ett processororienterat arbetssätt i syfte att effektivisera ärendehandläggningen

Det är vanligt att statliga myndigheter tillämpar ett processororienterat arbetssätt för att effektivisera sin ärendehandläggning. Ett exempel på det är Migrationsverket. Arbetssättet utgör en del av myndighetens verksamhetsstrategi och långsiktiga styrning, och syftar bland annat till att öka produktiviteten och effektiviteten i verksamheten.¹⁷ Ett annat exempel är Arbetsförmedlingen som medvetet arbetar med arbetssättet genom att utveckla arbetsprocesser och flöden. Arbetsförmedlingen har under senare år arbetat för att få till stånd enhetliga arbetssätt inom myndigheten, genom att utveckla nationella ärendeprocesser för beslut om exempelvis arbetspraktik och lönebidrag. Förväntade effekter är bland annat ökad effektivitet och kvalitet i handläggningen.¹⁸

Minskad detaljstyrning i statliga myndigheter får även genomslag i det processororienterade arbetssättet

Sedan flera år diskuterar och tillämpar statliga myndigheter *tillitsbaserad styrning*. Vägledande principer i den tillitsbaserade styrningen är bland annat tillit, helhetssyn och handlingsutrymme.¹⁹ Utifrån vårt arbete med denna studie bedömer vi att det processororienterade arbetssättet har fått ett större inslag av tillitsbaserad styrning hos flera myndigheter. Liksom

¹⁶ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 21.

¹⁷ Migrationsverkets årsredovisning för 2021, s. 37.

¹⁸ Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2021, s. 11.

¹⁹ SOU (2019:43). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 50–51.

tidigare identifierar myndigheterna flöden i ärendeprocesserna och delar upp processerna i mindre delar, men synen på vad som är en ändamålsenlig processtyrning har till viss del förändrats. Detaljstyrningen har över lag minskat och handläggarna har fått ett större handlingsutrymme i handläggningen.

Det processorienterade arbetssättet och tillitsbaserad styrning behöver inte stå i motsats till varandra

Frågan kan ställas om det finns en motsättning mellan processorienterat arbetssätt och tillitsbaserad styrning. Det kan hävdas vara svårt att förena en strikt tillämpning av arbetssättet – med detaljstyrning kring varje aspekt i ärendeprocessen och utan möjlighet att anpassa handläggningen till vad som är mest effektivt i det enskilda fallet – med principerna om tillit, helhetssyn och handlingsutrymme. Vi anser att det processorienterade arbetssättet och tillitsbaserad styrning inte behöver stå i motsats till varandra. Det visar följande två belysande exempel.

Tillitsbaserad styrning kan innebära att handläggaren får en större frihet när det gäller vilka åtgärder som ska genomföras i ett ärende. På så sätt kan handläggaren anpassa handläggningen efter sin egen bedömning om vad som är mest effektivt i det enskilda ärendet. Detta har fått genomslag i exempelvis Migrationsverkets processbeskrivning för återvändandeverksamheten. Det har minskat detaljstyrningen för handläggarna, till exempel när det gäller att genomföra ett så kallat återvändandesamtal med den person som ska återvända till sitt hemland. Ett syfte med samtalet är att förklara skälen till avslagsbeslutet och öka personens motivation att återvända. Tidigare var det obligatoriskt att genomföra ett fysiskt återvändandesamtal, men nu kan handläggaren välja mellan att genomföra ett fysiskt möte, ringa eller skicka skriftlig information.²⁰ Detta kan öka effektiviteten genom att handläggaren kan bedöma i vilka fall ett återvändandesamtal kan öka personens motivation att återvända och i vilka fall det sannolikt inte skulle ha en sådan effekt.

Effektiviteten i handläggningen kan öka genom att utöka handläggarens handlingsutrymme och befogenheter så att deras arbetsområde breddas,

²⁰ Statskontoret (2022:1). *Myndigheters arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 55.

snarare än att de utför endast en viss begränsad del. Detta kan minska risken för långa ledtider och för att information går förlorad på vägen och måste hämtas in igen. I Tillitsdelegationens arbete med den så kallade Tillitsverkstaden bedrevs en försöksverksamhet inom Polismyndigheten. Där fick poliserna i yttre tjänst ett utökat mandat. Detta innebar att förundersökningen genomfördes i högre grad av poliserna i yttre tjänst med stöd av en förundersökningsledare, i stället för att skicka vidare ärendet internt. Åtgärder som vidtagits inom ramen för arbetssättet med tillitsbaserad styrning har inneburit att såväl polisens interna arbete som rättskedjans arbete i sin helhet har blivit mer effektivt med kortare handläggningstider.²¹

Förutsättningar för det processororienterade arbetssättet

En grundläggande förutsättning för det processororienterade arbetssättet är att myndigheten gör en processbeskrivning av sina olika ärendeslag, det vill säga att myndigheten närmare kartlägger och beskriver ärendeprocesserna och de enskilda delar och aktiviteter som ingår i dem. Om det inte finns tydliga och korrekta processbeskrivningar att utgå från riskerar de potentiella effektiviseringsvinsterna med arbetssättet att utebli.

Exemplet asylprocessen vid Migrationsverket

Migrationsverkets processbeskrivning av asylprocessen är ett tydligt exempel på en processbeskrivning för en ärendehandläggning. Beskrivningen är fastställd i ett särskilt dokument och är bindande för medarbetarna. Processbeskrivningen definierar att asylprocessen startar när Migrationsverket tar emot och registrerar en ansökan om uppehållstillstånd, och att den avslutas när den asylsökande har tagits emot av en kommun, lämnat landet eller när beslut om verkställighet har överlämnats till Polismyndigheten. Det beskrivs att asylprocessen består av ett antal delprocesser, varav sex delprocesser är ”centrala”:

-
- Ansökningsprocessen
 - Prövningsprocessen
-

²¹ SOU (2019:43). *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*, s. 66 och 70.

- Överklagandeprocessen
 - Process för att överpröva Polismyndighetens beslut om avvising
 - Bosättningsprocessen
 - Återvändandeprocessen
-

Dokumentet med processbeskrivningen preciserar även vad som inte ingår i asylprocessen. Vidare förklaras att varje delprocess är uppdelad i ett antal aktiviteter, som finns beskrivna i en särskild handbok. I handboken finns även rutinbeskrivningar som beskriver hur aktiviteterna ska utföras. Processbeskrivningen framhåller att ärendehandläggningen ska vara rättssäker, att åtgärder ska genomföras så snart det är möjligt och att onödiga överlämningar och omotiverade aktiviteter ska undvikas.

Risk för att de potentiella effektiviseringsvinsterna uteblir om processbeskrivningen inte är tydlig och korrekt

Om det inte finns någon tydlig och korrekt processbeskrivning att utgå från riskerar de potentiella effektiviseringsvinsterna med det processorienterade arbetssättet att utebli. Ett exempel på det gäller Energimyndigheten. När myndigheten 2018 systematiskt gick igenom sin processmetodik framgick det att de processer som de tidigare hade definierat egentligen inte var processer. Energimyndigheten identifierade dem i stället som olika ämnesområden som flödar genom processerna. Utifrån denna insikt definierades tre helt nya processer. Myndigheten fokuserade därefter på en av sina handläggningsprocesser för att hitta förbättringsåtgärder, men planerade att även stärka arbetssätten och gå igenom myndighetens samtliga processer. Energimyndigheten bedömde att detta skulle leda till ett bättre resursutnyttjande, ökad flödeseffektivitet, en flexiblare organisation och nöjdare kunder.²²

Arbetssättet gör det möjligt att effektivisera på flera sätt

En bra processbeskrivning gör det möjligt för myndigheterna att:

- Identifiera förbättringsområden och flaskhalsar i ärendeprocesserna
-

²² ESV (2019:28). *Myndigheters effektiviseringsinsatser*, s. 8.

- Tidsätta processer och skapa målbilder
 - Öka graden av specialisering i handläggningen
-

Detta kan i sin tur ge förutsättningar för att öka effektiviteten i handläggningsprocessen som helhet. Vår studie visar att myndigheterna gör detta i olika hög grad och på olika sätt. Att det processorienterade arbetssättet kan möjliggöra exempelvis specialisering, betyder inte att alla myndigheter väljer att göra det. Myndigheternas bedömningar av vad som kan specialiseras och på vilket sätt det kan ske ser olika ut, och de gör delvis olika bedömningar av vilka risker det kan innebära. I de följande avsnitten analyserar vi olika aspekter av det processorienterade arbetssättet och vilka effektiviseringsmöjligheter och risker det finns.

Det processorienterade arbetssättet gör det möjligt att identifiera förbättringsområden och flaskhalsar

Processbeskrivningarna ger en bild av hur myndighetens olika ärendeprocesser ser ut och hur resultatet i en delprocess kan påverka en annan delprocess. Det gör det möjligt att hitta förbättringsområden, till exempel identifiera flaskhalsar och särskilt viktiga delar i ärendeprocesserna. Genom att sedan åtgärda eller hantera dessa aspekter kan effektiviteten i handläggningen öka totalt sett.

Flaskhalsar har fördröjt Migrationsverkets återvändandeprocess

Statskontoret konstaterade i en analys av Migrationsverkets återvändandeprocess att återvändandearbetet fördröjdes på grund av långa väntetider i andra delar av organisationen. Detta var något som handläggarna som arbetade med återvändande hade små möjligheter att påverka. Statskontoret identifierade vissa prövningar som särskilt fördröjde handläggningen, bland annat prövningar i arbetstillståndsansökningar för tidigare asylsökande.²³

Ett effektivt återvändandearbete kräver även att handläggare inom andra delprocesser hos Migrationsverket utför sina insatser på ett sätt som stödjer arbetet. Ett exempel på en särskilt viktig del är delprocessen för

²³ Statskontoret (2022:1). *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 61.

att fastställa identitet. Den styr hur återvändandehandläggarna ska arbeta för att säkerställa rätt identitet, och hur myndigheten ska arbeta för att få fram nödvändiga identitetsuppgifter för att kunna fastställa identiteten. Identitetsuppgifterna är avgörande för både Migrationsverkets och Polisens möjlighet att i ett senare skede verkställa ett avlägsnandebeslut. Migrationsverket har visat att det är viktigt att klarlägga en persons identitet tidigt i processen. Myndigheten har även konstaterat att det är mer effektivt att göra insatser för att klarlägga en persons identitet före beslutet i ett asylärende, än senare under arbetet med att få till ett återvändande. Det beror på att personens inställning till att medverka till att klarlägga identiteten är bättre under asylprövningen än efter.²⁴

Avlasta nyckelresurser på uppgifter som andra kan utföra

Ett sätt att utnyttja resurserna mer effektivt kan vara att avlasta nyckelresurser på uppgifter som andra kan utföra. Statskontoret konstaterade i en utredning om effektiviteten i fastighetsbildningen att Lantmäteriet gått över till att arbeta processinriktat för att förkorta handläggningstiderna i fastighetsbildningen. De långa tiderna berodde bland annat på brist på förrättningslantmätare. Lantmäteriet delade upp handläggningen i moment utifrån en beskrivning av en arbetsprocess, och hittade ett sätt att involvera fler yrkeskategorier i handläggningen. Arbets sättet syftade till att avlasta den begränsade resursen förrättningslantmätare från arbetsuppgifter som andra yrkeskategorier kan göra effektivare, genom att koppla ihop olika arbetsmoment med rätt typ av kompetens eller yrkesroll. På så sätt bedömde Lantmäteriet att de kunde använda sina resurser effektivare. Även Statskontoret bedömde att åtgärderna var nödvändiga för att förkorta handläggningstiderna.²⁵

Delegering av beslut för att motverka flaskhalsar

Ett sätt att motverka flaskhalsar och minska handläggningstiden kan vara att delegera möjligheten att fatta beslut. I en analys av Datainspektionen konstaterade Statskontoret att den genomsnittliga handläggningstiden för att få kameratillstånd hade ökat successivt. En förklaring till detta var att

²⁴ Statskontoret (2022:1). *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 42 och 60.

²⁵ Statskontoret (2017:18). *Delat ansvar för fastighetsbildning*, s. 9–10 och 78–79.

det bara var en enhetschef som fattade beslut om de flesta tillstånden. Beslutsfattandet hade därför blivit en flaskhals. Myndigheten ändrade detta så att även handläggare kan fatta sådana beslut.²⁶

Det processorienterade arbetssättet gör det möjligt att tidsätta processer och skapa målbilder

Genom processbeskrivningarna skapas förutsättningar för myndigheten att bedöma tidsåtgången och ta fram tidsmässiga riktvärden för att utföra de enskilda aktiviteter som ingår i handläggningen. Dessa riktvärden innebär att det finns en målbild för handläggarna att förhålla sig till och något att följa upp handläggningens resultat och effektivitet mot. Det kan också underlätta jämförelser av effektiviteten mellan olika organisatoriska delar inom en myndighet.

Avsaknad av riktlinjer för hur lång tid olika aktiviteter får ta ledde till längre handläggningstid hos Datainspektionen

I analysen av Datainspektionen bedömde Statskontoret att myndigheten behöver stärka effektivitetsperspektivet inom verksamheten genom att fokusera på bland annat kostnadseffektivitet och snabbhet. Statskontoret pekade på att myndigheten behöver bättre rutiner och processer i ärendehandläggningen, eftersom det kan göra det lättare att arbeta effektivt. Datainspektionen saknade tydliga rutiner och riktlinjer för hur lång tid de olika aktiviteterna som ingår i ett ärende får ta. Statskontoret bedömde att det leder till att ärenden byggs på med fler utredningsinsatser än nödvändigt, vilket leder till att handläggningen tar längre tid än det är tänkt. Statskontoret pekade på att det vore bra om myndigheten hade tydliga rutiner för bland annat vad som ska göras inom olika ärendeslag, inom vilken tidsram det ska utföras och med vilken ambitionsnivå.²⁷

Riktvärden för handläggningstid ger en norm att förhålla sig till

Riktvärden för handläggningstid kan ge handläggarna en norm att förhålla sig till när det gäller hur lång tid ett normalärende kan förväntas

²⁶ Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*, s. 48–50. Datainspektionen bytte 2021 namn till Integritetsskyddsmyndigheten.

²⁷ Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*, s. 9 och 64–65. Datainspektionen bytte 2021 namn till Integritetsskyddsmyndigheten.

ta. Migrationsverket har funnit att produktiviteten i asyl- och tillståndsprövningen kan öka genom att tidsätta processer utifrån arbetssättet i pilotprojektet *Asyl 360*.²⁸ I projektet tog myndigheten fram riktvärden för handläggningstiden för vissa delprocesser, för att bidra till en aktiv handläggning och till att identifiera flaskhalsar. De angav exempelvis ett riktvärde för handläggningstiden i ärenden där det finns presumtion för bifall på en asylansökan. Riktvärdena innebar att asylutredningen skulle vara klar inom en vecka från ansökan. Därefter ska beslut tas inom ytterligare en vecka. För normalärenden där det saknas presumtion skulle en utredning vara klar inom två veckor. Den asylsökandes biträde skulle inom den tiden träffa klienten, och därefter komma in med en inlägga till myndigheten inom två veckor. Handläggaren skulle under tiden genomföra alla återstående utredningsåtgärder för att kunna agera direkt när inlagan kommer in. Då var ärendet beslutsklart och beslut skulle fattas inom 7-10 dagar.

Migrationsverkets erfarenhet av tidsättningen är att den i stort har fungerat bra. En uppföljning har visat att det inte finns några indikationer på att kvaliteten i handläggningen har försämrats. Utöver att ge en norm för handläggningstiden, användes riktvärdena för att på enhetsnivå följa upp verksamheten och se var det behövdes förbättringar. För att få detta att fungera var det viktigt att handläggarna uppfattade att riktvärdena var realistiska. Det har samtidigt varit en utmaning att tillämpa arbetssättet under perioder då myndigheten fått många nya ärenden, eftersom det kräver en viss struktur och arbetsro för att göra det ordentligt. När det kommer in många ärenden blir det svårare att klara ledtiderna i början av processen, och då kan det också bli svårare att som handläggare motivera sig att hålla de korta ledtiderna i den övriga processen.

Statskontoret anser att pilotprojektet rymmer flera intressanta aspekter kring det processororienterade arbetssättet. Därför beskriver vi det lite närmare i faktarutan nedan.

²⁸ Migrationsverket (2019). *Högre produktivitet – vad behöver vi göra?* (2019-11-27), s. 3-9. Det bör understrykas att Migrationsverket avser produktivitet, som de definierar som antal beslut per årsarbetare inom olika ärendeslag. Myndigheten framhåller samtidigt att kostnadseffektivitet kan följas indirekt av åtgärder som höjer produktiviteten.

Arbetsättet Asyl 360 vid Migrationsverket – ett gott exempel på processorienterat arbetsätt

Migrationsverket genomförde under 2018 pilotstudien *Asyl 360* för att undersöka hur myndigheten kunde effektivisera arbetet i asylprocessen med bibehållen kvalitet. Pilotstudien var även ett sätt att pröva hur väl myndighetens digitalisering av hela asylprocessen fungerar. Rent konkret innebar arbetsättet i studien bland annat att:

- Kvantifiera målbilden i handläggningen. Riktvärden togs fram för ledtider mellan viktiga aktiviteter i processen, dvs. aktiviteterna registrering av ansökan, ansökningssamtal, asylutredning, inlägga från biträde, beslut och underrättelse.
- De sökande fick bo kvar lite längre på sina ankomstboenden än normalt, så att handläggarna kunde genomföra all muntlig utredning under tiden som de sökande fanns på ankomstboendena. Därmed fick de sökande närmare till myndighetens prövningslokaler.
- Den operativa verksamheten och huvudkontoret genomförde fysiska möten och diskuterade och analyserade tillsammans utvecklingsbehov och åtgärder för att öka effektiviteten i verksamheten.

Arbetsättet gav flera positiva resultat och effektivitetsvinster:

- Kortare handläggningstiderna för asylärendena. För cirka 70 procent av de nya ärendena som kom in kunde Migrationsverket fatta beslut inom 50 dagar.
- Ökad produktivitet i asylärendena genom lägre kostnad per ärende. Kortare handläggningstider innebar även lägre kostnader för boende.
- Den digitala hanteringen skapade en mer enhetlig och rättssäker ärendehantering. Den frigjorde även arbetstid som ledde till att mer resurser kunde läggas på service och andra åtgärder för att höja kvaliteten.
- Det är svårt att bedöma hur mycket resurser det har krävts för att arbeta fram och implementera arbetsättet. Men Migrationsverket uppskattar att det kan ha handlat om runt 10 personers heltidsarbete som pågick under cirka 10 veckor.

Det processorienterade arbetssättet gör det möjligt att öka specialiseringen i handläggningen

Indelning av en myndighets ärendeprocesser i mindre delar gör det möjligt att öka specialiseringen i handläggningen. I stället för att samma handläggare hanterar alla delar i en ärendeprocess kan flera handläggare fokusera på olika delar. En aspekt av specialisering är även att en myndighet sorterar ärendena i ett ärendeslag i ett antal kategorier, som olika handläggare sedan fokuserar på. Specialisering kan leda till effektivare handläggning om handläggarnas kompetens matchas bättre till arbetets innehåll. Men det finns samtidigt risker med specialisering.

Sortering av ärenden möjliggör specialisering

Migrationsverket delar in sina asylprövningsärenden i olika spår för att underlätta handläggningen och skapa förutsättningar för en effektiv ärendeprocess. Indelningen gör att handläggarna kan få ärenden som passar deras kompetens. Den innebär att varje asylärende kategoriseras i ett av fem spår, genom en bedömning av ärendet när det kommer in. Vilket spår ett ärende ska tillhöra bestäms utifrån det förväntade beslutet och den förväntade handläggningstiden. Utgångspunkten vid kategoriseringen är att den asylsökande ska tillbringa så lite tid i mottagningssystemet som möjligt. I korthet är de fem spåren:

-
- Spår 1. Ärenden där det finns presumtion för bifall på ansökan.
 - Spår 2. Ärenden där det saknas presumtion för bifall på ansökan på grund av att utgången i ärendet är oklar.
 - Spår 3. Ärenden där handläggningstiden av olika orsaker bedöms bli längre än sex månader.
 - Spår 4. Ärenden där det råder presumtion för att ansökan kommer att avslås, och avvísningen kan ske snabbt och återvändande är möjligt.
 - Spår 5. Ärenden som sannolikt inte kommer att prövas i Sverige, till exempel ärenden som kan hanteras enligt Dublinförordningen.
-

Migrationsverkets erfarenheter av spårindelningen är över lag goda. Den leder till att myndighetens handläggares resurser totalt sett används mer effektivt. Den ger en indikation till handläggarna om vilken utredningsinsats som kan förväntas av dem, vilket underlättar deras

planering. Vidare medger det att oerfarna handläggare kan fokusera på ärenden i spår 1, som generellt sett är enklare att handlägga. Det resulterar i att även oerfarna handläggare kan ha en relativt hög produktivitet. Omvänt möjliggör spårindelningen att erfarna handläggare kan fokusera på svårare ärenden inom spår 2 och 3. Men arbets sättet förutsätter att de personer som gör spårbedömningen har kompetens och förutsättningar att göra det. Effektivitetsvinsten uteblir om de inte har det.

Även Försäkringskassan arbetar med att kategorisera ärenden i syfte att effektivisera handläggningen, bland annat i ärenden om sjukpenning och rehabiliteringsersättning. Myndigheten beskriver detta som att handläggningen differentieras. Svårighetsgraden i ärendena varierar och handläggningen tar olika lång tid, vilket kräver olika typ av insatser och handläggarkompetens. Det handlar om kortvariga sjukfall, sjukfall där personen efter en tid kan återgå i arbete samt långvariga sjukfall där personen behöver stöd för att kunna återgå i arbete.²⁹ Försäkringskassan anser att mer differentiering gör att myndigheten kan anpassa bemötandet och stödet till individens faktiska behov, och att det kommer att kunna frigöra tid och möjlighet att omfördela resurser.³⁰

Risker för fel, fördröjning och dubbelarbete i handläggningen

Specialisering gör det möjligt att effektivisera handläggningen. Men det finns samtidigt risker med specialisering utifrån både ett effektivitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Det kan uppstå fel och fördröjningar när ärendet lämnas över mellan olika handläggare, eller uppstå dubbelarbete när flera handläggare är inblandade. Myndigheterna behöver därför analysera riskerna i sina ärendeprocesser innan de specialiserar handläggningen. Riskerna kan se olika ut för olika ärendeslag.

Ett exempel framgår av slutsatserna i en tidigare forskningsrapport om Försäkringskassan. Den visar att det fanns en betydande ineffektivitet inbyggd i myndighetens arbets sätt. Forskarna pekade bland annat på att idén om ”det styckbara arbetet” leder till fel och fördröjningar i

²⁹ Statskontoret (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Delrapport* (Dnr 2021/121-5), s. 16.

³⁰ Försäkringskassan (2020). *Verksamhetsplan 2021-2023 för Avdelningen för sjukförsäkring* (Dnr FK2020/00636), s. 2 och 4.

handläggningen. När verksamheten styckas upp mellan olika personer kommer varje handläggare bara att göra vissa moment och sedan lämna ärendet vidare till en annan handläggare. Det innebär en riskfylld och tidsödande överlämning där den försäkrade måste vänta. Forskarna ansåg att det i en del fall kan vara befogat att stycka upp handläggningen, men att strategin på en övergripande nivå framstod som alltför långt driven.³¹

Migrationsverket strävar efter att samma beslutsfattare ska arbeta med ett asylärende genom hela processen fram till beslut. Ett skäl till detta är att det finns en risk för att viktig information går förlorad om ett ärende byter beslutsfattare. Myndigheten anser att det är viktigt att den beslutsfattare som beslutar i ett ärende är insatt i ärendet och kan vara säker på att handläggningen har utförts på rätt sätt. Migrationsverket tillämpar även tvåmannabeslut för de flesta asylprövningsärenden, genom beslutsfattaren och den handläggare som utreder och föredrar ärendet vid beslut. Det är en rättssäkerhetsfråga att två personer är inblandade i beslutet eftersom asylprövningar är komplexa och har stor inverkan på människors liv.

En aspekt av Arbetsförmedlingens pågående förändringsarbete kring bland annat sina arbetssätt, är att arbetssökande i mindre utsträckning ska vara beroende av en personlig arbetsförmedlare.³² De arbetssökande ska i stället möta Arbetsförmedlingen i flera olika kanaler. Myndighetens service kan ske genom digitala tjänster, personligt distansmöte och lokala arbetsförmedlingen. Utgångspunkten är att Arbetsförmedlingen ska använda digitala tjänster i möte med arbetssökande, men om den arbetssökande har ett specifikt behov kan hen erbjudas ett personligt specifikt stöd. Statskontoret har tidigare pekat på att det finns en risk när arbetsförmedlarna får en mer specialiserad roll och de arbetssökande inte har en personlig arbetsförmedlare. Statskontoret pekade på att det kan medföra flera överlämningar av ärenden mellan handläggare, vilket

³¹ ISF (2015:7). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan*, s. 10–11 och 122.

³² Statskontoret (2019:1). *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*, s. 25.

ställer krav på enhetlighet i dokumentationen. Annars riskerar det att uppstå ett dubbelarbete.³³

Myndigheter kan göra olika bedömning av nyttan av specialisering

Myndigheter kan göra olika bedömningar av om en högre grad av specialisering i deras ärendehandläggning innebär en effektivare handläggning eller inte. Pensionsmyndigheten har gått från en produktionsstyrning baserad på specialisering och fokus på produktivitet i enskilda moment. I stället strävar de efter att införa en sammanhållen handläggning med fokus på snabb genomströmningstid för nya ärenden och på att minska den onödiga efterfrågan. Målet är att öka servicen och samtidigt minska myndighetens administrationskostnader.³⁴ Vi belyser detta närmare i avsnittet ”Effektivare kundtjänst när den som tar emot frågan ska kunna handlägga den” i kapitel 5.

Från generalist till specialist – ett utvecklingsarbete för att effektivisera ärendehandläggningen hos Arbetsförmedlingen

Som en del i Arbetsförmedlingens pågående förändringsarbete genomför myndigheten ett utvecklingsarbete som innebär att arbetsförmedlarna ska gå från att vara generalister till specialister. I stället för att jobba med hela uppdraget ska arbetsförmedlare fördjupa sig inom vissa områden. Syftet är att bland annat att öka kundnyttan och effektiviteten i handläggningen.

Effektivitetsmässig utmaning när arbetsförmedlarna är generalister

Statskontoret visade i en analys av Arbetsförmedlingen 2018 att det är svårt att arbeta effektivt med den generalistroll som arbetsförmedlarna då hade. Arbetsförmedlarna förväntades kunna mycket om allt. Generalistrollen medförde även att de behövde lägga mer tid på administration. En och samma arbetsförmedlare kom i kontakt med många olika program för de arbetssökande, vilket innebar att de tvingades hantera flera olika handläggarstöd. Det tog tid varje gång de skulle sätta sig in i ett nytt stöd. Statskontoret pekade bland annat på att specialisering

³³ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning – Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 99.

³⁴ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 47.

skulle kunna ge arbetsförmedlarna förutsättningar att utföra arbetet snabbare och öka effektiviteten i handläggningen.³⁵

Specialisering mot arbetsmoment och arbetsförmedlarens kompetens

Arbetsförmedlaren har historiskt varit en generalist med krav på att kunna stora delar av Arbetsförmedlingens verksamhet. I arbetsuppgifterna har bland annat ingått att ha möten med arbetssökande, vara insatt i arbetsmarknaden samt säkerställa att arbetssökande uppfyller villkoren i arbetslöshetsförsäkringen. Tanken är nu att arbetsförmedlarna ska gå från att vara generalister till att bli specialister.³⁶ De ska i högre grad specialisera sig på enskilda moment i de arbetssökandes process, och inte som tidigare på en specifik målgrupp. Arbetsförmedlarna ska utföra mer avgränsade delar av ett ärende och inriktningen är att de ska specialisera sig på en viss sorts stöd. På detta sätt förväntas det bli enklare att ge arbetssökande och arbetsgivare rätt information i stället för att alla arbetsförmedlare ska behöva ha kunskap inom alla områden.³⁷

Myndigheten ska i högre grad än tidigare utgå från arbetsförmedlarnas specifika kompetenser. Om en arbetsförmedlare exempelvis är bra på att ha vägledningssamtal med arbetssökande, är utgångspunkten att den förmågan ska användas gentemot de flesta målgrupper. Den förändrade rollen innebär att alla arbetsförmedlare ska ha en viss baskompetens i frågor som rör myndighetens uppdrag och statstjänstemannarollen, men sedan kunna specialisera sig mot olika områden.

Effektiviteten förbättras på flera olika sätt enligt Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen bedömer att den utvecklade och förändrade arbetsförmedlarrollen och den ökade specialiseringen kommer att kunna förbättra effektiviteten i ärendehandläggningen på flera olika sätt:

³⁵ Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 68 och 91.

³⁶ Detta ska inte förväxlas med de renodlade specialister (med benämningen Specialist) Arbetsförmedlingen har, t.ex. psykolog och arbetsterapeut.

³⁷ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 98–99.

-
- Rätt handläggare för rätt uppgift och möjligheten till specialisering ökar chansen att handläggaren identifierar det stöd eller den insats som mest effektivt bidrar till målet att den arbetssökande får ett jobb.
 - Rätt handläggare för rätt uppgift och möjligheten till specialisering ökar produktiviteten i arbetsförmedlarens handläggning.
 - Kvaliteten i själva ärendehandlägningsprocessen kan förbättras vid specialisering. Tidigare har det förekommit för många fel kring formalia i handläggningen, vilket tar tid och resurser att rätta till.
 - Som en del i den ökade specialiseringen gör Arbetsförmedlingen en kompetensinventering av arbetsförmedlarna för att få en samlad bild av myndighetens kompetenser och resurser. Det förslag som tagits fram för den framtida arbetsförmedlarrollen bedöms medföra att det blir lättare att fördela resurser mellan olika verksamheter.
-

Utvecklingsarbetet förväntas vara genomfört i början på 2023. Det är därför för tidigt att bedöma hur effektiviteten i handläggningen totalt sett har påverkats. Men ett preliminärt resultat från några mindre pilotprojekt är enligt Arbetsförmedlingen att de arbetssökandes genomströmningstid har blivit kortare. Ett annat preliminärt resultat är att arbetsförmedlarna är mer nöjda med att arbeta på detta sätt än tidigare.

Framgångsfaktorer med det processororienterade arbetssättet

Det finns alltså flera goda exempel på och positiva erfarenheter av det processororienterade arbetssättet när det gäller att effektivisera statliga myndigheters ärendehandläggning. Men det förutsätter samtidigt att arbetssättet genomförs på rätt sätt. Vi sammanställer här några generella framgångsfaktorer när det gäller att införa arbetssättet, som bygger på erfarenheter från flera myndigheter. Vi bedömer att de flesta av dem är relevanta oavsett vilken typ av ärendehandläggning myndigheterna bedriver. För att på ett framgångsrikt sätt arbeta processororienterat behöver myndigheterna följa dessa uppmaningar:³⁸

³⁸ Avsnittet bygger på bland annat Statskontorets rapport (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 76–78, och intervjuer i arbetet med denna studie.

-
- *Involvera alla nivåer och var tydlig med syftet med åtgärderna.*
Alla nivåer från ledning, chefer ner till handläggarna behöver dra åt samma håll och vara delaktiga i de mer genomgripande åtgärder som det processororienterade arbetssättet kan innebära. Var tydlig med syftet med åtgärderna och peka på vinsterna även för handläggarna.
 - *Bygg processbeskrivningarna på den operativa verkligheten.*
Den operativa handläggande verksamheten behöver delta i arbetet med att ta fram processbeskrivningarna. Beskrivningarna behöver bygga på kunskap om handläggningens verklighet, och inte på en teoretisk bild av hur processen ska fungera. I detta ingår att ha en helhetssyn och att samordna olika processer. Det kan också innebära att beskrivningarna behöver inkludera aspekter som rör tillitsbaserad styrning, till exempel när det gäller detaljeringsgraden i beskrivningarna och handläggarnas handlingsutrymme.
 - *Ge tydliga styr signaler om att arbeta enligt processbeskrivningarna.*
Det är viktigt att styr signalen från myndighetsledningen är att de vill att den operativa verksamheten följer processbeskrivningarna, och inte trycker för hårt på att leverera kortsiktiga produktionsresultat.
 - *Följ upp hur det fungerar att tillämpa det processororienterade arbetssättet och vilket resultat det ger.*
Myndigheten behöver följa upp hur den operativa verksamheten arbetar med handläggningen utifrån processbeskrivningarna, för att se hur det fungerar att tillämpa dem och för att kunna vidareutveckla dem. Det är viktigt med snabb återkoppling från den operativa verksamheten om det inte fungerar. När väl arbetssättet tillämpas som det är tänkt behöver myndigheten följa upp vilket resultat det förändrade arbetssättet har fått för effektiviteten i handläggningen.
 - *Se till att it-systemen stödjer det processororienterade arbetssättet.*
Det är viktigt att myndighetens it-system inte hämmar arbetet med processer. Arbetssättet fungerar sämre om de olika system som handläggarna använder försvårar överlämning av ärenden eller gör det svårt att överblicka hela ärendet.
 - *Var uthållig.*
Det är viktigt att ledningen är uthållig och medveten om att vissa åtgärder som rör det processororienterade arbetssättet tar tid att införa

och att det dröjer innan de visar resultat. Det gäller även om åtgärderna införs i enlighet med framgångsfaktorerna ovan.

Utmaningar med det processorienterade arbetssättet

Erfarenheterna visar att myndigheterna även behöver hantera de utmaningar som finns med det processorienterade arbetssättet. Dessa utmaningar blir lättare att hantera om myndigheterna tar hänsyn till framgångsfaktorerna i föregående avsnitt.

Utmaning att arbetssättet kan innebära en stor förändring i hur myndigheten organiseras och styrs

Vissa av de åtgärder som myndigheter genomför som har att göra med det processorienterade arbetssättet är genomgripande. Ett exempel på det är att identifiera, precisera och att organisatoriskt eller personalmässigt separera ärendeprocesser i olika delar. Det kan för vissa myndigheter innebära en relativt stor förändring i hur myndigheten organiseras och styrs, och det kan till en början göra myndighetens handläggande medarbetare oroliga. Detta är i sig en utmaning. En närliggande utmaning är att det kan ta tid att införa arbetssättet fullt ut så att det sker på ett enhetligt sätt i den operativa verksamheten, och utan att handläggningen och myndigheternas kunder blir lidande.

Utmaning att implementera arbetssättet i en stor organisation med olika arbetssätt och förutsättningar

I en stor organisation är det svårt att åstadkomma att hela organisationen följer processerna på ett enhetligt sätt. Migrationsverket förändrade sin organisation 2018 i syfte att bland annat utveckla det processorienterade arbetssättet, även om myndigheten till viss del hade börjat arbeta processorienterat redan innan. Statskontorets analys av omorganisationen visade att det ännu i slutet på 2019 var en bit kvar innan arbetssättet fått fullt genomslag. Det berodde bland annat på att arbetssättet i myndighetens regioner, där den operativa verksamheten bedrivs, varierade och att regionerna hade delvis olika förutsättningar att bedriva verksamheten när det gäller exempelvis ärendevolymer. De myndighetsgemensamma lösningar som togs fram centralt passade i praktiken inte alltid de specifika arbetssätt som fanns i regionerna. Det

gällde bland annat för Migrationsverkets processutveckling. Statskontoret bedömde då att regionerna endast delvis införde vissa lösningar.³⁹

Utmaning att ta fram ändamålsenliga processbeskrivningar

En grundläggande förutsättning för det processorienterade arbetssättet är att myndigheterna gör en processbeskrivning av sina ärendeprocesser. Effektiviseringsvinsterna med arbetssättet riskerar att utebli om det saknas bra beskrivningar. Det är en utmaning för myndigheterna att ta fram tydliga, korrekta och realistiska processbeskrivningar, som även fungerar om förutsättningarna förändras genom exempelvis stora förändringar i ärendevolymer.

Vidare kan det vara en utmaning att på ett ändamålsenligt sätt inkludera den tillitsbaserade styrningens principer om tillit och handlingsutrymme i processbeskrivningarna och i det processorienterade arbetssättet i stort. Statskontoret konstaterade exempelvis i en analys att den tillitsbaserade styrning som Migrationsverket vill utveckla innebär både möjligheter och utmaningar för myndighetens arbete med processer. Statskontoret pekade på att ett alltför detaljstyrt processorienterat arbetssätt skulle kunna leda till att medarbetare inte får det handlingsutrymme som ett tillitsbaserat förhållningssätt förutsätter.⁴⁰ Det gäller därför att ta fram processbeskrivningar som ger ett så pass stort handlingsutrymme för handläggaren att det ger förutsättningar för en effektiv handläggning. För mycket detaljer kan leda till dålig flexibilitet och därmed hindra handläggaren från att genomföra de åtgärder som hen bedömer är mest lämpliga i det enskilda fallet. En för låg detaljnivå kan å andra sidan leda till att handläggaren inte får det stöd som behövs för att kunna genomföra de åtgärder som är mest lämpliga för en effektiv handläggning.

³⁹ Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 68.

⁴⁰ Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 108.

4 Automatiserad handläggning

Det andra av de fyra övergripande tillvägagångssätt som statliga myndigheter använder sig av för att effektivisera sin ärendehandläggning är automatiserad handläggning. I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur myndigheterna arbetar med automatiserad handläggning, och beskriver bland annat utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet.

Sammanfattande iakttagelser

- Automatisering kan leda till högre effektivitet i handläggningen i form av sänkta kostnader per beslut och kortare handläggningstider. Det kan också skapa förutsättningar för att förbättra rättssäkerheten i besluten och därmed bidra till en högre kvalitet i handläggningen.
- Ett helt automatiserat beslutsfattande är i dagsläget bara lämpligt för ärendetyper där regelverket enkelt kan översättas till en automatiserad process. Regelverket bör vara av ”binär” art och vara tillräckligt förutsebart. Det betyder att regelverken inte bör ha för många inslag som innebär att det krävs bedömningar i handläggningen.
- Regeringen kan behöva bevaka hur regelverken som handläggningen bygger på är utformade om de vill att automatiseringsgraden ska öka i en myndighets ärendehandläggning. Regeringen kan också behöva bevaka att dessa regelverk inte ökar i komplexitet över tid.
- En förutsättning för automatisering är att ärendemängden är tillräckligt stor för att effektiviseringsvinsterna ska överstiga kostnaderna för att utveckla automatiseringen.
- För att en automatiserad handläggning ska vara möjlig krävs att de data som utgör underlaget för handläggningen är digitaliserade och har lämpligt format. Investeringskostnaderna som en myndighet behöver göra för en sådan digitalisering av underlagen kan vara betydande, både när det gäller ekonomiska resurser och tid.

- Det finns ofta möjligheter att automatisera vissa delar och moment i handläggningen, snarare än hela ärendeprocessen till och med beslut. Även sådana ”delautomatiseringar” av processer kan leda till effektivitetsvinster.
 - Automatiserad handläggning medför risker. Ett fel i till exempel en algoritm kan få stora konsekvenser. Därför är det viktigt att göra tester och uppföljningar innan en automatiserad process för handläggning lanseras i full skala. Även därefter bör myndigheten göra manuella stickprovskontroller. Myndigheten behöver också hantera risker som handlar om bristande transparens samt inbyggd partiskhet då myndigheten använder sig av artificiell intelligens (AI).
 - Myndigheter som automatiserar en handläggningsprocess riskerar att förlora kompetens som tidigare fanns hos handläggarna. Även när en process har automatiserats, behöver myndigheten behålla kompetens för att till exempel hantera komplexa ärenden som inte går att sköta automatiserat.
-

Vad vi menar med automatiserad handläggning

Regeringen har uttalat att den offentliga sektorn ska öka sin effektivitet genom gemensamma digitala lösningar, som också ska kunna skapa en enklare vardag för enskilda och företag.⁴¹ En viktig del i myndigheternas arbete med digitalisering är att automatisera delar av handläggningen.

I vår definition av automatiserad handläggning ingår automatiserat beslutsfattande, det vill säga it-system som är programmerade efter ett regelverk och utifrån detta fattar beslut i ärenden med hjälp av villkorsstyrd och regelbaserad teknik.⁴² I definitionen ingår även moment i handläggningen som har automatiserats och därmed inte behöver utföras

⁴¹ Regeringens skrivelse 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*, s. 20.

⁴² Vi har utvecklat definitionen i anslutning till Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 55.

manuellt. Det kan till exempel handla om automatiserade kontroller mot uppgifter i olika register eller att hämta in uppgifter automatiskt.⁴³

Många myndigheter använder automatiserad handläggning

Ett stort antal statliga myndigheter använder automatiserad handläggning i någon utsträckning. Några exempel på processer som helt eller till stora delar är automatiserade är Skatteverkets handläggning av inkomst-deklarationer, Transportstyrelsens handläggning av körkortstillstånd, Pensionsmyndighetens handläggning av ålderspensionen samt Försäkringskassans handläggning av föräldrapenning.

Automatiserat beslutsfattande är sedan 2018 uttryckligen tillåtet

I praktiken har automatiserat beslutsfattande förekommit i den statliga förvaltningen sedan 1970-talet. Men rent rättsligt fanns en del oklarheter kring de automatiserade besluten. JO har till exempel tidigare ifrågasatt om Transportstyrelsen hade rättslig grund för att fatta automatiserade beslut i körkortsärenden.⁴⁴

2018 infördes en uttrycklig bestämmelse i förvaltningslagen om att myndigheters beslut får ske automatiserat.⁴⁵ Men Statskontoret har ändå konstaterat att det finns signaler om att delar av förvaltningen avvaktar med att automatisera, eftersom de uppfattar att rättsläget för automatiserat beslutsfattande fortfarande är oklart. Denna osäkerhet riskerar att hämma utvecklingen mot automatiserat beslutsfattande. Statskontoret har därför föreslagit att regeringen gör mer för att förtydliga regelverken. Det gäller bland annat myndigheters skyldighet att lämna ut information om vilka databaser eller andra digitala källor som används, samt hur de använder

⁴³ Vi analyserar inte automatiserad handläggning som sker genom AI i denna studie, bortsett från några enskilda frågor som innebär en begränsad tillämpning av AI. I bilaga 1 motiverar vi detta närmare.

⁴⁴ Statskontoret (2014:25). *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, s. 10.

⁴⁵ 28 § förvaltningslagen (2017:900).

algoritmer eller datorprogram som påverkar automatiserade urval och beslut vid handläggning av mål och ärenden.⁴⁶

Förutsättningar för automatisering i ärendehandläggning

För att en myndighet ska kunna effektivisera en handlägningsprocess genom automatisering behöver flera förutsättningar vara uppfyllda. Dessa förutsättningar är i korthet att:

-
- regelverket behöver vara anpassat för automatisering
 - myndigheten behöver ha tillgång till it-system som stöder automatisering
 - myndigheten behöver ha tillgång till strukturerade data
 - ärendevolymen behöver vara tillräckligt stor
 - myndigheten behöver ha tillgång till rätt kompetens, bland annat kompetens för att översätta regelverk till programkod.
-

Regelverket behöver vara anpassat för automatisering

Om en myndighet ska kunna införa automatiserat beslutsfattande så krävs det att regelverket är anpassat till det. Villkoren för ett visst utfall behöver vara tydliga och ömsesidigt uteslutande till sin karaktär, till exempel vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att en person ska ha rätt till ett visst bidrag. Vaga begrepp och inslag som innebär att tillämpningen av lagstiftningen kräver bedömningar gör att en beslutsprocess inte kan hanteras på ett automatiserat sätt. En enkät från Riksrevisionen visar att komplexa regelverk hör till de främsta hindren för att myndigheterna ska kunna automatisera sitt beslutsfattande i högre grad.⁴⁷

Migrationsverket bedömer att ansökningar om medborgarskap är ett ärendeslag som myndigheten sannolikt kommer att kunna hantera automatiserat inom några år. Det följer av att regelverket bygger på ett

⁴⁶ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (Dnr 2019/6-5), s. 51.

⁴⁷ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 27.

antal klart definierade kriterier som behöver vara uppfyllda för medborgarskap. Det motsatta gäller ansökningar om asyl, där regelverket innehåller inslag av bevisvärdering och krav på muntlig hantering som gör att det inte kan automatiseras i nuläget. Arbetsförmedlingen uppger att formuleringar i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring som exempelvis ”lämpligt” arbete eller ”aktivt” sökande är oprecisa begrepp som försvårar automatisering.⁴⁸ Sekretess är också ett exempel på en faktor i regelverk som förhindrar eller försvårar att överföra information mellan och ibland även inom myndigheter. Detta kan därmed försvåra bland annat automatiserad hantering.⁴⁹

Pensionsmyndigheten har gjort en målmedveten satsning på att automatisera handläggningen av flera förmåner. En förutsättning för detta var att myndigheten har arbetat systematiskt med att ta initiativ till och implementera regelförändringar. Effektiviseringen innebar att målgrupperna kunde få sina beslut snabbare än tidigare och att myndigheten minskade antalet handläggare för bostadstillägg från 180 till 50–60 personer.⁵⁰ Pensionsmyndigheten har föreslagit att se över och pröva om lagstiftningen inom pensionssystemet kan förenklas för det ska bli möjligt att i ännu större utsträckning automatisera handläggningen.⁵¹

Norges motsvarighet till Skatteverket har tagit fram en checklista för regelverksförändringar.⁵² Checklistan ska visa vad myndighetens företrädare bör ta hänsyn till när de arbetar med regelförändringar inom skatteområdet. Det handlar bland annat om villkor som behöver vara uppfyllda för att automatisering ska kunna ske. Några av villkoren är:

⁴⁸ 43 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring samt intervju med Arbetsförmedlingen.

⁴⁹ Enqvist, L & Naarttijärvi, M (2022). *Rättsstatliga principer och beslutsprocesser i en (alltmer) digitaliserad och automatiserad förvaltning* i Statskontorets forskningsantologi *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, s. 228.

⁵⁰ ESV (2016:59). *Effektivisering i statsförvaltningen*, s. 26 och 30.

⁵¹ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 82.

⁵² Skatteetaten (Norge). *Sjekklista for regelverksendringer* (2019-01-21).

-
- använd entydiga begrepp
 - undvik regler som innebär att det behöver göras bedömningar
 - undvik undantag och särlösningar
 - använd digital tredjepartsinformation (från exempelvis andra myndigheter) där det är möjligt
 - regelverket bör vara teknologineutralt, inte bygga på specifika tekniska lösningar som i framtiden kan komma att ersättas av andra.
-

I sammanhanget kan nämnas att Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) just nu arbetar med att ta fram en vägledning för automatiseringsvänliga regelverk, som ska publiceras 2023.

It-system behöver vara anpassade till automatiserad handläggning

En förutsättning för att automatiserad handläggning ska kunna ske på ett effektivt sätt är att myndigheterna har tillgång till it-system som stödjer detta. Skatteverket och Migrationsverket har pekat på att deras it-system i många väsentliga delar är eller håller på att bli föråldrade och att systemen förr eller senare behöver bytas ut, vilket kommer att kräva stora investeringar. Myndigheterna har framfört detta till regeringen i samband med att de har överlämnat budgetunderlag.

Riksrevisionen granskade 2019 förekomsten av föråldrade it-system hos drygt sextio större myndigheter. Fokus för granskningen var om myndigheterna och regeringen gör tillräckligt för att hantera de problem som föråldrade it-system innebär eller inte. Riksrevisionens motiv för granskningen var att både riksdag och regering anser att digitaliseringen har stor betydelse och att föråldrade it-system kan vara ett stort hinder för en effektiv digitalisering. Granskningen visade att det finns föråldrade it-system hos ett stort antal myndigheter. Den övergripande slutsatsen var att de flesta myndigheter inte har gjort tillräckligt för att hantera problemet. Riksrevisionen bedömde att problemet är så allvarligt och

utbredd att det innebär ett hinder för en fortsatt effektiv digitalisering av statsförvaltningen.⁵³

Myndigheten behöver ha tillgång till strukturerade data

Myndigheten behöver ha tillgång till strukturerade data för att kunna automatisera handläggningen. Denna data behöver ha tillräckligt bra kvalitet och ett sådant format att den kan användas i automatiserade processer. En del myndigheter har mycket av den data de skulle behöva använda i pappersformat eller pdf-filer. Det gör att det kan krävas betydande investeringar för att automatiserad handläggning ska bli möjligt rent tekniskt. En del myndigheter, till exempel Arbetsförmedlingen, uppger att de arbetar systematiskt med att begränsa antalet fritextfält som kunden möter bland annat i digitala blanketter. Det är ett sätt att se till att den data som myndigheten får in i handlägningsprocessen är strukturerad och anpassad för automatisering.

Det krävs en tillräckligt stor ärendevolym för att det ska löna sig att automatisera

Det krävs också att myndighetens ärendevolym är tillräckligt stor för att automatiseringen ska leda till en resursbesparing, eftersom automatiseringen kräver investeringar.⁵⁴ Det går inte att fastställa en generell brytpunkt i termer av antalet ärenden eftersom det beror på många faktorer, till exempel hur regelverket för det aktuella ärendeslaget ser ut samt de it-relaterade kostnaderna för att genomföra automatiseringen. Men exempelvis har Arbetsförmedlingen infört en riskbaserad automatiserad granskning av aktivitetsrapporter där antalet ärenden var i genomsnitt 342 000 per månad under 2021, vilket motsvarar drygt 4 miljoner ärenden under året.⁵⁵ (Mer om det i avsnittet ”Automatisering kan förbättra både effektiviteten och rättssäkerheten” nedan.) Ett annat exempel är Transportstyrelsen som under 2021 fattade

⁵³ Riksrevisionen (2019:28). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*.

⁵⁴ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 27.

⁵⁵ Arbetsförmedlingen. Årsredovisning 2021, s. 68.

omkring 315 000 beslut om körkortstillstånd⁵⁶, varav en stor del skedde automatiskt.

Ibland kan en och samma automatiserade funktionalitet, med vissa anpassningar, användas till flera olika ärendeslag eller processer.⁵⁷ Till exempel kan samma automatiserade system användas till olika ärendeslag. Detta kan vara ett sätt att komma runt problemet att det krävs en stor ärendevolymin inom ett givet ärendeslag för att det ska vara lönsamt att automatisera.

Myndigheten behöver ha tillgång till kompetens för att översätta regelverk till programkod

När myndigheter utvecklar automatiserad handläggning behöver de ha tillgång till såväl rätt it-kompetens som kompetens inom regelverken för den process som ska automatiseras. It-utvecklarna behöver ha ett nära samarbete med de ansvariga i verksamheten som har djup kunskap om regelverket och om handläggningen av det aktuella ärendeslaget i stort. Riksrevisionen har identifierat att just kompetensen att kunna översätta lagstiftning till programkod är en kritisk faktor för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.⁵⁸

Även enskilda delar av handläggningen kan automatiseras

Automatisering handlar inte bara om att automatisera handläggningen av ett ärende från början till slut, exempelvis från ansökan till beslut. Alla ärendeslag är som sagt inte lämpade för att automatisera i sin helhet på detta sätt. Men det kan ändå gå att automatisera avgränsade moment i handläggningen, till exempel enkla moment som inte kräver någon bedömning. Det finns flera exempel på att myndigheter arbetar med detta.

⁵⁶ Transportstyrelsen. Årsredovisning 2021, s. 43.

⁵⁷ Ett exempel på detta är det beslutsnav för kontroller av regelefterlevnad som Arbetsförmedlingen håller på att utveckla (AF Årsredovisning 2021 s. 79-80).

⁵⁸ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 5.

AI används till att kategorisera ärenden och frågor

Skatteverket är ett exempel på en myndighet som använder sig av AI-baserad teknik inom avgränsade delar av handläggningen, bland annat för att kategorisera ärenden. Inom inkomstbeskattningen används AI till att klassificera de så kallade övriga upplysningar som lämnas på deklARATIONER som inkommer via e-tjänsten. Uppgifterna kategoriseras enligt en algoritm och fördelas till den handläggare som har rätt kompetens för att hantera just den uppgiften. Skatteverket använder en liknande funktion för att kategorisera skriftliga frågor som kommer in till handläggare. AI-funktionen kan bland annat kategorisera frågor efter hur brådskande de bedöms vara utifrån nyckelord, till exempel ”anstånd”.⁵⁹

RPA-lösningar kan vara ett sätt att automatisera vissa funktioner och uppgifter till lägre kostnad

Ett annat exempel på hur automatiserade inslag kan användas i handläggning är RPA (*Robotic Process Automation*). RPA är en typ av teknisk lösning som innebär att ett makro (en robot) utför en avgränsad uppgift, till exempel att föra över vissa uppgifter från ett system till ett annat. Skatteverket är en av de myndigheter som arbetar med sådana robotar. Myndigheten lyfter fram att sådana lösningar innebär att de kan effektivisera utan att göra kostsamma förändringar i systemen, eftersom RPA tillämpas inom ramen för befintliga system. Ett exempel på Skatteverkets användning av en RPA-lösning handlar om handläggningen av ansökningar om registrering av nya företag. För att ta fram de ansökningar som behöver hanteras manuellt, till exempel för att det finns risk för fusk, sker en automatisk sortering. Skatteverket använder sig av två olika it-stöd i kategoriseringsprocessen, vilket kräver att information förs över från ett system till ett annat. Detta skedde tidigare manuellt, men den manuella hanteringen har nyligen ersatts av en robot. Därmed kan handläggarnas tid användas mer effektivt. Skatteverket beräknar att RPA-lösningen kommer att frigöra omkring 10 årsarbetskrafter.⁶⁰

⁵⁹ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 56, samt intervjuer med Skatteverket.

⁶⁰ Underlag skickat från Skatteverket till Statskontoret.

Skatteverket har också under 2021 tagit fram en delvis automatiserad modell för att granska underrättelser om misstänkt felaktig folkbokföring. Myndigheten tar emot en stor mängd sådana underrättelser, från både privatpersoner och andra myndigheter. När Skatteverket tar emot en underrättelse från en myndighet om att en person till exempel inte bor kvar på sin folkbokföringsadress, sker en automatiserad kontroll av om andra myndigheter har anmält samma sak. Det huvudsakliga syftet med utvecklingen är att förbättra myndighetens förmåga att riskvärdera uppgifter om misstänkt felaktig folkbokföring och sätta in lämpliga åtgärder. Skatteverket bedömer att automatiseringen också har skapat förutsättningar för en effektivare ärendehandläggningsprocess.⁶¹

Automatisering kan förbättra både effektiviteten och rättssäkerheten

Automatisering har potential att förbättra såväl effektiviteten som rättssäkerheten i myndigheternas ärendehandläggning. Men då behöver processen planeras väl och genomföras med en medvetenhet om de risker som finns vid automatisering.

Automatisering kan ge snabbare beslut och förbättra kostnadseffektiviteten

Att automatisera processer som tidigare utförts manuellt kan innebära stora effektivitetsvinster, såväl i form av snabbare beslut som i form av sänkta kostnader. Riksrevisionen konstaterar att automatisering av handläggning i statliga myndigheter har ökat effektiviteten genom att privatpersoner får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Hos vissa myndigheter har förvaltningskostnaderna minskat. När det gäller handläggningen av föräldrapenningen hos Försäkringskassan, har Riksrevisionen fastställt att det var just automatiseringen som ledde till lägre kostnader. Kostnaden per beslut inom föräldrapenningen har minskat från 269 kronor till 197 kronor under de år som gått sedan automatiseringen infördes.⁶²

⁶¹ Skatteverket. Årsredovisning 2021, s. 71 samt skriftliga uppgifter från Skatteverket.

⁶² Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 4 och 32.

Skatteverket tog de stora stegen mot automatiserad handläggning redan kring millennieskiftet. Elektronisk inkomstdeklaration för privatpersoner infördes exempelvis 2001. Enligt myndigheten är nu 90 procent av besluten inom beskattningsområdet helt automatiserade. Om Skatteverket rent hypotetiskt skulle gå tillbaka till en helt manuell handläggning skulle det innebära en enorm ökning av personalkostnaderna.

Ett mer avgränsat exempel från Skatteverket gäller registrering av nya personnummer när barn föds. Sjukhus kan nu rapportera digitalt till Skatteverket när ett barn har fötts och genom en automatiserad process få ett personnummer inom ett par sekunder. Tjänsten infördes 2009 och används sedan 2019 av samtliga sjukhus i samtliga regioner. Skatteverket bedömer att den automatiserade processen nu innebär en besparing motsvarande ungefär 10 årsarbetskrafter enbart för myndigheten själv. Effektiviseringsvinsterna i form av mindre tidsåtgång för sjukhusen och mer korrekta uppgifter i folkbokföringsregistret, ingår då inte. Kostnaden för att ta fram tjänsten har varit omkring 25 miljoner kr, vilket innebär att myndigheten räknar med att tjäna in kostnaden på ungefär 6-7 år.⁶³

Arbetsförmedlingen har automatiserat stora delar av kontrollen av de aktivitetsrapporter som arbetssökande lämnar in. Myndigheten bedömer att denna åtgärd har lett till att resurser motsvarande 100 årsarbetskrafter har sparats in 2022. Statskontoret anser att utvecklingsarbetet rymmer flera intressanta aspekter kring automatiserad handläggning.⁶⁴ Därför beskriver vi det lite närmare i faktarutan nedan.⁶⁵

⁶³ Underlag skickat från Skatteverket till Statskontoret.

⁶⁴ Observera om att detta inte rör sig om samma automatiserade system för granskning av aktivitetsrapporter som tidigare orsakat ett stort antal felaktiga beslut hos Arbetsförmedlingen, vilket det rapporterades om i media 2019. För en mer utförlig bild av denna rapportering, se Enqvist, L & Naarttijärvi, M (2022). *Rättsstatliga principer och beslutsprocesser i en (alltmer) digitaliserad och automatiserad förvaltning* i Statskontorets forskningsantologi *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, s. 218.

⁶⁵ Arbetsförmedlingens årsredovisning 2021 samt underlag skickat från Arbetsförmedlingen.

Arbetsförmedlingens kontroll av aktivitetsrapporter – ett gott exempel på automatiserad handläggning

Arbetsförmedlingen införde 2018 en automatiserad riskbaserad kontroll av aktivitetsrapporter. Alla som är inskrivna som arbetssökande på Arbetsförmedlingen måste fylla i aktivitetsrapporter där de redovisar vad de har gjort för att få ett arbete, till exempel jobb de har sökt. Om den arbetssökande inte har varit tillräckligt aktiv i sitt sökande skickas en underrättelse från Arbetsförmedlingen till aktuell a-kassa eller internt till enheten Ersättningsprövning om den arbetssökande deltar i ett program.

Den automatiserade kontrollen fångar upp de aktivitetsrapporter där vissa riskfaktorer är uppfyllda, till exempel om den arbetssökande har redovisat få sökta jobb, redovisat identiska sökta jobb eller inte har genomfört obligatoriska aktiviteter i handlingsplanen. Dessa aktivitetsrapporter handläggs manuellt, medan de som inte uppfyller några riskfaktorer enbart granskas automatiskt. I nuläget granskas ungefär 50 procent enbart automatiskt medan 50 procent handläggs manuellt. Den manuella granskningen görs numera av handläggare som är specialiserade på granskning och uppföljning. Tidigare sköttes granskningen av arbetsförmedlare, som ibland hade problem att kombinera de stödjande och kontrollerande rollerna.

Dessa förändringar i handläggningen har lett till följande resultat:

- Arbetsförmedlingen har frigjort resurser motsvarande ungefär 100 årsarbetskrafter under 2022, enligt myndighetens bedömning. De frigjorda resurserna har använts till att på olika sätt förstärka kontrollarbetet.
- Kontrollen av de arbetssökande har stärkts. Granskningen av aktivitetsrapporter leder nu oftare till att Arbetsförmedlingen agerar, till exempel genom att skicka underrättelse till a-kassan eller att besluta om sanktion när det handlar om programdeltagare.
- De arbetssökande söker numera fler jobb än tidigare, som en följd av att granskningen har stramats upp. Det är ett exempel på hur en effektivisering kan förbättra kvaliteten i en process, alltså att handläggningen uppfyller sitt syfte på ett bättre sätt.

Automatisering kan minska sårbarheten vid ojämna ärendeflöden

En plötslig ökning i antalet ärenden kan vara besvärlig att hantera för en myndighet om handläggningen sker manuellt. Det kan till exempel kräva att stora personalresurser behöver tillföras på kort tid för att undvika att många ärenden får stå i kö och att handläggningstiderna ökar. Stora variationer i ärendeinflöden över tid försämrar också möjligheterna att planera verksamheten. En automatiserad handläggningsprocess påverkas inte i samma utsträckning av att antalet ärenden ökar.

Arbetsförmedlingen konstaterar till exempel att den automatiserade kontrollen av aktivitetsrapporter har bidragit till att myndigheten har kunnat hålla handläggningstiderna på en rimlig nivå trots att antalet arbetslösa ökade under pandemin.

Automatisering minskar utrymmet för mänskligt godtycke, men det kan finnas andra risker ur ett rättssäkerhetsperspektiv

Statskontoret har tidigare konstaterat att många inom förvaltningen bedömer att den regelstyrda processen i ett automatiserat beslutsfattande är mer rättssäker än motsvarande manuell handläggning. Det beror på att automatiserat beslutsfattande minskar riskerna för mänskligt godtycke och för att det växer fram olika kulturer inom en organisation.⁶⁶ Ett exempel är att Pensionsmyndigheten har börjat tillämpa ett nytt handläggningssystem för bostadstillägg. Systemet hämtar in fler beslutsunderlag automatiskt, vilket har lett till högre kvalitet i besluten. Automatiseringen har även minskat kostnaderna.⁶⁷

Men det finns även risker med automatiserat beslutsfattande som myndigheter behöver hantera om handläggningen ska kunna ske på ett rättssäkert sätt. Rättssäkerheten kan försämrans om det automatiserade förloppet är slutet och svårt att förstå för de medborgare som berörs. En annan risk är att myndigheter gör sig beroende av en metod som de inte fullt ut kan kontrollera. Det har exempelvis hänt att myndigheter har haft

⁶⁶ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (Dnr 2019/6-5), s. 50.

⁶⁷ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 66 och 81. Kostnadsminskningen var dock mindre än myndigheten räknat med. Införandet av det nya handläggningssystemet ledde också till högre kostnader inledningsvis, eftersom myndigheten genom det nya systemet upptäckte att uppgifter i många ärenden var felaktiga.

svårt att upptäcka och utreda fel som uppstår i det automatiserade beslutsfattandet.⁶⁸ Det är därför viktigt att processen är så transparent att myndigheten kan överblicka processen samt identifiera eventuella fel som uppstår. Myndigheten behöver också hålla denna kunskap levande inom organisationen så att de kan åtgärda fel som uppstår i framtiden.

Delegationen för korrekta utbetalningar i välfärdssystemen konstaterar också att myndigheter i sitt arbete med digitalisering och automatisering bör prioritera åtgärder för att utbetalningar ska bli korrekta. Bland annat bör myndigheterna vidta åtgärder för att säkerställa att de uppgifter som ligger till grund för besluten är riktiga, eftersom oriktiga uppgifter är den viktigaste orsaken till felaktiga utbetalningar. Delegationen konstaterar också att myndigheter behöver bli bättre på att följa upp kvaliteten i den automatiserade handläggningen.⁶⁹

Riksrevisionen finner i sin granskning av automatiserat beslutsfattande vid statliga myndigheter att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats genom automatiseringen. Men det förekommer att myndigheterna brister i sitt arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel, samt att de brister i sin uppföljning av att beslut som utförs automatiserat är korrekta. Dessutom ser Riksrevisionen vissa brister när det gäller transparensen, som består i att vissa myndigheter saknar en tillräckligt tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.⁷⁰

⁶⁸ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov* (Dnr 2019/6-5), s. 50. Problem med bristande transparens i automatiserat beslutsfattande tas även upp av Enqvist, L & Naartijärvi, M i kapitlet *Rättsstatliga principer och beslutsprocesser i en (alltmer) digitaliserad och automatiserad förvaltning* i Statskontorets forskningsantologi *Rättsstaten i den svenska förvaltningen* (2022), s. 223.

⁶⁹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (2019). *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 9-10, 13-15.

⁷⁰ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 4.

Att använda AI kan innebära risker för partiskhet

En annan risk med automatisering gäller specifikt när myndigheterna använder AI. Om den data som används för att träna algoritmerna innehåller partiskhet (bias) och fördomar, kan det leda till att AI-lösningen ”ärver” dessa. Lösningen kan då producera resultat som leder till diskriminering av grupper och personer.⁷¹ Diskrimineringsombudsmannen har kartlagt myndigheternas arbete med dessa risker, och drar slutsatsen att myndigheterna nästan helt saknar ett diskrimineringsperspektiv när de tar fram de automatiska beslutsprocesserna.⁷² DIGG konstaterar att en myndighet som tillämpar en AI-lösning behöver analysera hur samt var i processen eventuella problem med partiskhet kan uppstå. För att undvika att problem uppkommer behöver myndigheten se till att algoritmerna är utformade på rätt sätt, säkerställa att träningsdata inte innehåller partiskhet samt ständigt utvärdera resultaten som AI producerar.⁷³ Jämställdhetsmyndigheten har tagit fram metoder för hur myndigheter kan identifiera risker med AI samt hur de kan tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i utvecklingen av AI.⁷⁴

Framgångsfaktorer när myndigheter automatiserar ärendehandläggningen

Här lyfter vi fram några framgångsfaktorer när myndigheter automatiserar sin ärendehandläggning. Det handlar om att noggrant beräkna kostnader och effektivitetsvinster, samordna närliggande processer, implementera i lagom stora steg samt följa upp hur effektiviteten och rättssäkerheten påverkas.

⁷¹ DIGG (2020). *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI*. Dnr I2019/01416/DF, I2019/01020/DF, s. 87-88.

⁷² Diskrimineringsombudsmannen (2022:1). *Transparens, träning och data – Myndigheters användning av AI och automatiskt beslutsfattande samt kunskap om risker för diskriminering*, s. 35.

⁷³ DIGG (2020). *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI*. Dnr I2019/01416/DF, I2019/01020/DF, s. 88.

⁷⁴ Jämställdhetsmyndigheten (2022). *AI och jämställdhet i statlig förvaltning*.

Viktigt att beräkna både effektivitetsvinster och kostnader inför en automatisering

Som vi har beskrivit kan det finnas stora effektivitetsvinster med en automatisering. Samtidigt är det viktigt att en myndighet som planerar för att automatisera inte överskattar den förbättring i effektivitet som förändringen kommer att leda till. Riksrevisionen har konstaterat att myndigheter ibland brister i planeringen av sitt arbete med att uppnå högre effektivitet i handläggningen genom att automatisera. De tar inte alltid fram nyttokalkyler och det finns ibland brister i dokumentationen.⁷⁵ Som Statskontoret har konstaterat visar erfarenheterna från digitaliseringsprojekt hos statliga myndigheter att förväntningarna om effektivisering och kostnadsbesparing relativt ofta inte infrias, alternativt att det tar betydligt längre tid än vad myndigheten förutsett. Myndigheterna bör inte heller underskatta de finansiella insatser som krävs för att etablera och förvalta den infrastruktur som är nödvändig för att införa automatiserat beslutsfattande.⁷⁶

Ett exempel på detta är den så kallade körkortsreformen 2010, då Transportstyrelsen tog över ansvaret för handläggningen av körkortsärenden från länsstyrelserna. Ett mål med reformen var att kostnaderna för verksamheten skulle minska med 50 miljoner per år, delvis genom automatisering av handläggningen. Statskontoret fann i sin utvärdering av reformen 2014 att kostnaderna i stället hade ökat. En viktig förklaring till det var att utmaningarna i samband med att införa en automatiserad handläggning hade underskattats. Samtidigt hade effektiviseringsvinsterna med automatiseringen överskattats. Dessutom försämrades rättssäkerheten under en period. De höga ärendebalanserna gjorde att myndigheten inte fullt ut kunde genomföra sitt arbete med att återkalla körkort i samband med till exempel trafikbrott.⁷⁷

⁷⁵ Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 35.

⁷⁶ Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklings-tendenser och strategiska utvecklingsbehov* (Dnr 2019/6-5), s. 52.

⁷⁷ Statskontoret (2014:25). *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, s. 7-10, 43, 49, 99-101.

Ett annat exempel är Pensionsmyndigheten som har infört ett nytt delvis automatiserat systemstöd för handläggningen av bostadstillägg. En analys visar att de besparingar som myndigheten faktiskt har uppnått bara uppgår till 40 procent av de beräknade. Systemstödet har inte heller löst problemet med långa handläggningstider på det sätt som Pensionsmyndigheten avsåg. Däremot skapar systemstödet förutsättningar för en högre kvalitet i handläggningen.⁷⁸

Närliggande processer kan samordnas vid automatisering

Många myndigheter har flera olika ärendeprocesser som på något sätt är relaterade till varandra. När en myndighet utvecklar en automatiserad handläggning i en ärendeprocess är det bra att de även kartlägger om denna process är kopplad till några andra. Om så är fallet kan det finnas effektiviseringsvinster att göra i utvecklingsarbetet genom att ta hänsyn till dessa kopplingar. Exempelvis arbetar Skatteverket med att utveckla sin verksamhet inom folkbokföring för att förbättra både effektiviteten och rättssäkerheten. Myndigheten har valt att först ta sig an ett specifikt område inom folkbokföringsområdet där de ser stora utmaningar, nämligen området Flytta till Sverige. Genom att it-systemen förnyas kommer goda förutsättningar att skapas för att registrera uppgifter även inom andra områden på folkbokföringsområdet, som civilstånd och namn. Skatteverket förväntar sig att detta på sikt kommer att öka effektiviteten.

Ett annat exempel är Arbetsförmedlingens arbete med att bygga upp ett så kallat beslutsnav som ska kunna förbättra kontrollen av regelefterlevnad. Beslutsnavet ska samla alla sådana kontroller, oavsett om den omfattar arbetssökande, arbetsgivare eller fristående aktörer som myndigheten anlitar. Syftet är att myndigheten ska få ett helhetsgrepp om dessa kontroller av regelefterlevnad för beslut om stöd och tjänst som täcker alla målgrupper.⁷⁹ Alla dessa kontroller gäller regelefterlevnad och därför

⁷⁸ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 81.

⁷⁹ ESV (2022:23). *Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – en lägesbeskrivning*, s. 11; även AF Årsredovisning 2021 s. 79-80.

är det möjligt att ta fram generella tekniska lösningar som sedan kan anpassas och tillämpas inom olika regelverk.

Bra att implementera automatisering i etapper

Genom att implementera automatiseringen av en process i etapper blir det möjligt att löpande följa upp, utvärdera och göra eventuella justeringar innan man går vidare med nästa steg. Arbetsförmedlingen lyfter fram att automatiseringen bör ske stegvis och under kontrollerade former för att undvika att systematiska fel uppstår. Ett sätt att göra detta är att påbörja automatiseringen i form av en pilot som omfattar en begränsad del av ärendena.

Skatteverket varnar för fartblindhet som kan uppstå när en myndighet arbetar med att automatisera en process. Om det uppstår fel i en automatiserad process kan det på kort tid drabba en mycket stor mängd ärenden. Därför är det viktigt att följa upp och kontrollera att de automatiserade besluten blir korrekta. Skatteverket lyfter också fram att myndigheten tillämpar ett agilt arbetssätt utifrån ramverket Safe inom sin it-utveckling och verksamhetsutveckling i stort för att löpande kunna följa en utvecklingsprocess och göra ändringar utefter behov.⁸⁰

Det handlar inte bara om att undvika rena fel som uppstår vid automatisering utan även att undvika onödiga investeringar. Ett exempel på detta är Skatteverkets arbete med det så kallade korttidsstödet, som myndigheten övertog från Tillväxtverket i april 2022. Skatteverket var på väg att utveckla en omfattande digital lösning för stödet, men omprövade detta val. Skälet till det var att det visade sig att myndigheten fick in så få ansökningar att det inte var motiverat att fortsätta investera i den digitala lösningen. I stället valde de att hantera ansökningarna manuellt i högre utsträckning. Genom att Skatteverket hade en flexibilitet i sin verksamhetsutveckling blev det möjligt att agera tidigt och undvika onödiga investeringar.

⁸⁰ Skatteverket, Årsredovisning 2021, s. 110, samt intervju med Skatteverket.

Utmaningar i samband med automatisering

Det finns flera utmaningar i samband med att automatisering av ärendehandläggning. En utmaning är kostsam it-utveckling, och en annan är att behålla nödvändig kompetens när automatiseringen väl är genomförd. En tredje utmaning är att se till att handläggningen av ett ärendeslag är responsiv för rättsutvecklingen även sedan automatisering genomförts, alltså att den automatiska handläggningen kan ändras då lag eller förordning ändras.

Utmaning att bygga upp ett fungerande it-system för automatiserad handläggning

Att bygga upp ett system för automatiserad handläggning för ofta med sig en betydande it-utveckling som kan vara mycket kostsam.

Migrationsverket framhåller att myndigheten inte kommer att göra riktigt stora effektiviseringsvinster genom automatisering förrän de byggt upp en it-plattform som tillåter dem att få tillgång till strukturerade data. Detta kräver betydande investeringar i tid och resurser.

Statskontoret konstaterade i sin utvärdering av körkortsreformen att regeringen underskattade utmaningarna med att utveckla en fungerande digital och delvis automatiserad ärendehandläggning. Det administrativa stödsystemet som myndigheten tog fram för körkortsverksamheten var till att börja med underdimensionerat, arbetade långsamt och hade inte testats fullt ut.⁸¹

Utmaning att upprätthålla kompetensen hos handläggare när en ärendeprocess har automatiserats

När en myndighet har automatiserat hela eller stora delar av en ärendeprocess kan det vara en utmaning att upprätthålla kompetensen hos handläggarna, till exempel när det gäller att förstå och tillämpa regelverket. Ett exempel på detta gäller Skatteverkets beräkning av pensionsgrundande inkomst som myndigheten utför för Försäkringskassans räkning. Där är andelen ärenden som beräknas automatiskt omkring 99,5 procent. De återstående 0,5 procenten, som utgör de mest komplexa ärendena, måste hanteras manuellt. Skatteverket

⁸¹ Statskontoret (2014:25). *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, s. 8.

konstaterar att det är svårt för dem att upprätthålla den kompetens som behövs för att handlägga dessa ärenden. Det beror på att de saknar den kritiska massa av ärenden som behövs för att upprätthålla kompetensen, sedan den absoluta merparten av handläggningen har automatiserats.

Att hålla den automatiserade handläggningen responsiv i förhållande till rättsutvecklingen kan vara en utmaning

När en handläggningsprocess väl har automatiserats har även en specifik tolkning av gällande regelverk fixerats i form av till exempel en algoritm. Det kan föra med sig vissa svårigheter att ändra handläggningen. Detta uppmärksammas av forskarna Enqvist och Naarttijärvi i en artikel om automatiserad handläggning och rättsstatliga principer. De framhåller att det är mycket viktigt att myndigheten ser till att denna tolkning av regelverken är uttömmande och juridiskt välgrundad. Annars finns det risk att normgivning sker som oavsiktlig konsekvens av de överväganden som it-personalen gör för att lösa rent tekniska problem.

Myndigheten måste även säkerställa att den automatiserade handläggningen är responsiv i förhållande till rättsutvecklingen. Det betyder att det ska gå att ändra systemen för beslutsfattande utifrån förändringar i lagstiftningen på både nationell och europeisk nivå eller i rättspraxis. Detta kan ofta vara en särskild utmaning för myndigheten när det gäller just automatiserad handläggning jämfört med manuell handläggning. Enqvist och Naarttijärvi tar upp ett exempel där Pensionsmyndigheten behövde ompröva sina beslut om garantipension utifrån det att ett avgörande från EU-domstolen hade förändrat rättsläget. Denna omprövning kom att dröja omkring två år på grund av myndighetens svårigheter att anpassa de tekniska systemen utifrån det nya rättsläget.⁸²

⁸² Enqvist, L & Naarttijärvi, M (2022). *Rättsstatliga principer och beslutsprocesser i en (alltmer) digitaliserad och automatiserad förvaltning*, i Statskontorets forskningsantologi *Rättsstaten i den svenska förvaltningen*, s. 230-232.

5 Behovsanpassade kontaktvägar för kunder

Det tredje av de fyra övergripande tillvägagångssätt som statliga myndigheter använder sig av för att effektivisera sin ärendehandläggning är att se till att de kontaktvägar som kunder kan använda sig av är effektiva och anpassade efter deras behov. I detta kapitel analyserar vi hur myndigheterna arbetar med att behovsanpassa kontaktvägarna, och beskriver bland annat utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet.

Sammanfattande iakttagelser

- En myndighet behöver kartlägga och analysera målgruppernas behov för att kunna utveckla behovsanpassade kontaktvägar. En analys utifrån ”livshändelser” är ett exempel på en metod som myndigheten då kan använda. Utifrån en sådan analys kan myndigheten få syn på till exempel att olika ärendeslag i praktiken ofta är kopplade till varandra. Kontaktvägar och interna processer kan då behöva anpassas för att tjänsterna ska fungera väl i ett helhetsperspektiv.
- En metod för att utveckla effektiviteten i en ärendehandläggningsprocess är att följa upp och analysera ”onödig efterfrågan”. Sådan efterfrågan består av frågor från myndighetens målgrupper som de aldrig hade behövt ställa till myndigheten om handläggningen fungerade som det var tänkt. Orsakerna till onödig efterfrågan kan vara bristande information eller att myndighetens interna processer är ineffektiva i något avseende.
- Myndigheternas service kan förbättras genom att ha tydlig information på exempelvis deras webbplats, och genom att öka insynen i myndighetens handläggning av kundens ärende i form av tjänster som Mina sidor. Det kan minska behovet för kunden att ställa frågor till myndigheten, och kan därmed också förbättra effektiviteten i handläggningen. Men mer insyn kan sannolikt inte förebygga alla onödiga frågor. Om många kunder hör av sig med frågor om vad som händer i deras ärenden kan grundproblemet i stället vara att själva processen för handläggningen är ineffektiv.

- Många myndigheter tar initiativ till att utveckla en effektivare kundtjänst, där handläggarna har ett större handlingsutrymme och därmed kan hantera ärenden direkt utan att kunderna behöver slussas vidare. Detta kan skapa förutsättningar för en högre effektivitet på två sätt. För det första kan kunden få sitt ärende handlagt snabbare och för det andra kan kostnaderna för myndigheten minska eftersom kunderna inte behöver höra av sig igen.
 - Många myndigheter har gjort stora satsningar de senaste åren på att utveckla de digitala kontaktvägarna med sina kunder och utöka inslagen av självservice. Dessa åtgärder kan förbättra förutsättningarna för effektivitet i handläggningen genom att myndigheten behöver lägga mindre resurser på kundtjänst, samtidigt som de kan öka tillgängligheten för kunden.
 - Vissa uppgifter passar bättre att hantera via traditionella kanaler som telefon och fysiska möten. Det finns också grupper av medborgare som inte kan eller vill använda digitala kanaler. Myndigheterna behöver analysera och bedöma hur digitala respektive traditionella kanaler för kundkontakter kan komplettera varandra och hur mycket resurser som myndigheten vill satsa på vardera kategorin av kanaler.
-

Vad vi menar med behovsanpassade kontaktvägar

Det ligger i både kundernas och en myndighets intresse att myndigheten ser till att kunderna snabbt och enkelt kan få bra svar på sina frågor. Det förbättrar tillgängligheten och servicen gentemot kunderna. Men det kan också förbättra effektiviteten i myndigheternas handläggning, eftersom kunderna inte behöver höra av sig på nytt och belasta myndighetens kundservice i onödan. Att bristande kommunikation och långa handläggningstider kan öka efterfrågan på service är något som Statskontoret har sett i våra regeringsuppdrag.

Digitala kontaktvägar är en del av myndigheternas övergripande arbete med digitalisering, där regeringen varit drivande. Regeringen har uttalat att digitala kontakter ska vara förstahandsvalet i den offentliga förvaltningens kontakter med privatpersoner och företag. Det innebär att

den offentliga förvaltningen ska välja digitala lösningar när det är lämpligt vid utformningen av sin verksamhet.⁸³

Ett sätt att behovsanpassa kontaktvägarna är att utveckla myndighetens digitala kanaler. Statliga myndigheter har gjort omfattande satsningar på digitala kontaktvägar under 2000-talet. Bland de tjänster som myndigheterna har tagit fram finns digital brevlåda, applikationer för mobiltelefon och surfplatta, videomöten samt så kallade chattbotar, det vill säga en automatiserad chatttjänst. Det är också vanligt att myndigheterna använder sig av sociala medier.⁸⁴ Försäkringskassan har till exempel satsat på att förbättra sina digitala tjänster för att underlätta för den enskilde att lämna korrekta uppgifter. Handläggare ska digitalt kunna ställa frågor till och begära in kompletterande uppgifter från den enskilde samt lämna information som gäller den enskildes ärende via Mina sidor inom sjukpenning. Försäkringskassan har även tagit fram en mobilapplikation för att anmäla och begära tillfällig föräldrapenning, där användare ska kunna följa sina ärenden och se sina kommande och tidigare utbetalningar.⁸⁵ På så sätt ska det bli lättare för den enskilde att göra rätt från början, vilket ska minska antalet felaktiga utbetalningar.⁸⁶ Om det blir rätt från början minskar myndighetens arbete med att åtgärda fel som uppstått, vilket gör att uppdraget också har en tydlig koppling till effektivitet.

Riksrevisionen har funnit i en granskning av 22 myndigheter att de digitala servicekanalerna har ökat i betydelse hos de flesta av myndigheterna. Mellan 2010 och 2019 ökade användarnas kontaktförsök via digitala kanaler kraftigt som andel av det totala antalet registrerade

⁸³ Prop. 2019/20:1. *Budgetpropositionen för 2020. Utgiftsområde 2. Samhällsekonomi och finansförvaltning*; Riksrevisionen. (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 7.

⁸⁴ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 17-18.

⁸⁵ Försäkringskassan (2022). *Rapport – Rätt från början. Svar på regeringsuppdrag*. Dnr: FK 2021/000498, s. 3.

⁸⁶ ESV (2022:23). *Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – en lägesbeskrivning*, s. 15.

kontaktförsök. Andelen som utgörs av bemannad telefonkundtjänst och fysisk kundtjänst har minskat under samma period.⁸⁷

Förutsättningar för att behovsanpassa kontaktvägar

För att kunna utveckla kontaktvägar som är anpassade till målgruppernas behov behöver en myndighet göra en kartläggning och kvalificerad analys av dessa behov.

Myndigheterna behöver kartlägga målgruppernas behov

I en rapport om effektivisering i statliga myndigheter lyfter ESV fram att målgruppsorientering är en förutsättning för verksamhetsutveckling och effektivisering, där behovsdriven utveckling är ett nyckelord. ESV anser att en myndighets verksamhetsutveckling ska utgå från de behov som myndighetens målgrupper har. Om en myndighet inte arbetar behovsdrivet finns risken att de utvecklar tjänster som målgruppen inte vill eller kan använda. I den behovsdrivna utvecklingen är det centralt att skapa så stor förståelse som möjligt för hela den situation som en viss målgrupp befinner sig i när den kommer i kontakt med myndigheten.⁸⁸ Ett exempel på detta är Försäkringskassans arbete med att digitalisera handläggningen av sjukpenningansökningar. Där var god kunskap om målgruppen en förutsättning för att kunna öka målgruppens användning av webbverktyg.⁸⁹

Samverkansprogrammet Esam har tillsammans med Myndigheten för digital förvaltning (DIGG) tagit fram flera vägledningar som stöd för myndigheternas digitaliseringsarbete.⁹⁰ Enligt deras vägledning *Svenskt ramverk för digital samverkan* behöver myndigheter göra en avvägning av när mötet med privatpersoner och organisationer ska vara digitalt respektive analogt, utifrån vilken målgrupp som personen eller

⁸⁷ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 14.

⁸⁸ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 19.

⁸⁹ ESV (2016:59). *Effektivisering i statsförvaltningen*, s. 36.

⁹⁰ Esam är ett program för samverkan kring digitaliseringsfrågor där 34 myndigheter ingår och där SKR är adjungerad medlem.

organisationen tillhör.⁹¹ Riksrevisionen konstaterar att många myndigheter har tagit fram policydokument för utbudet av servicekanaler. Policydokumenten kallas för kanalstrategi, kundmötesstrategi och liknande, och det är i många fall tydligt att myndigheterna har hämtat inspiration från DIGG:s och Esams vägledningar. Flera av myndigheterna genomför målgruppsanalyser kopplat till enskildas behov i kontakten med den egna myndigheten.⁹²

Fyra arbetssätt för att åstadkomma behovsanpassade kontaktvägar

Om en myndighet kartlagt och gjort en analys av kundernas behov har den en bra grund för att utveckla kontaktvägar som är effektiva och innebär en god service. I det följande tar vi upp fyra arbetssätt som myndigheter kan använda sig av för att utforma kontaktvägarna:

-
- arbeta för att förebygga onödig efterfrågan
 - se till att kunden möter en sammanhållen myndighet
 - utveckla en effektiv kundtjänstfunktion som kan hantera ett ärende utan dröjsmål för kunden
 - låta digitala kontaktvägar ersätta fysiska möten där det är lämpligt.
-

Dessa arbetssätt utesluter inte varandra utan kan i praktiken kombineras.

Onödig efterfrågan kan ofta förebyggas genom information, bättre insyn och anpassade processer

Ofta när enskilda eller företag hör av sig till myndigheter handlar det om att få information av något slag. Det gäller antingen generell information om till exempel regelverk eller specifik information om pågående ärenden de har hos myndigheten. Många av dessa frågor skulle de aldrig behöva ställa om myndigheterna använde sina informationskanaler på ett

⁹¹ DIGG (2020). *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*, s. 25. DIGG har 2020 tagit över ansvaret för att vidareutveckla ramverket. Se även Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 14-15.

⁹² Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 15.

bättre sätt, genom exempelvis tydlig och lätt åtkomlig information om regelverk på webbplatsen eller om det var lättare för den enskilde att själv ta del av information om sitt pågående ärende. I andra fall kan det vara myndighetens ärendeprocesser som är ineffektiva och ger upphov till frågor, vilket kan kräva ett större utvecklingsarbete.

Myndigheter kan identifiera onödig efterfrågan för att hitta orsaker till ineffektivitet

Med ”onödig efterfrågan” menas frågor och andra kontakter från kunder till myndigheterna, som hade kunnat undvikas om myndigheternas kommunikation och handlägningsprocesser varit utformade på ett bättre sätt.⁹³ Det kan till exempel handla om att information på webbplatsen är otydlig, att processen inte är transparent eller att handläggningen drar ut på tiden. Kunden hör då av sig till myndigheten för att ta reda på vad som gäller eller för att försöka få fart på sitt ärende. Onödig efterfrågan skapar alltså ineffektivitet i handläggningen genom att belasta myndigheten med överflödiga frågor som myndigheten behöver lägga resurser på att hantera. Men den kan samtidigt vara ett tecken på att något i själva handlägningsprocessen behöver fungera bättre.

ESV erbjuder en webbutbildning, som bland annat ska ge ett forskningsförankrat metodstöd för att identifiera och minska onödig efterfrågan.⁹⁴ Enligt myndigheten kommer vissa ärenden in till myndigheter för att tidigare kontakter eller informationssökning inte har lett till önskat resultat, trots att det borde kunna ha gjort det. Myndigheter kan exempelvis analysera e-post och telefonsamtal för att bättre förstå kundernas frågor och på så sätt öka kunskapen om varför den första kontakten inte lyckades. Myndigheter bör kunna eliminera delar av den onödiga efterfrågan genom att studera och förstå orsakerna.⁹⁵

⁹³ Begreppet ”onödig efterfrågan” kan uppfattas som svårförståeligt och till exempel Skatteverket talar nu hellre om ”icke-värdeskapande efterfrågan”. Onödig efterfrågan är dock ett etablerat begrepp och vi använder det därför i den här rapporten.

⁹⁴ ESV: <https://www.esv.se/utbildningar-och-seminarier/utbildningar/webbutbildningar/> (hämtat 2022-10-02).

⁹⁵ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 22.

Tydlig information och insyn i vad som händer i ärendet förebygger frågor, men det löser inte alla problem

Tydligare information och bättre insyn för kunderna i vad som händer i deras ärende kan i vissa fall leda till att de inte behöver ställa lika många frågor. Arbetsförmedlingen gjorde 2016 en systematisk uppföljning av onödig efterfrågan hos myndigheten bland frågor till deras kundtjänst som rörde arbetslöshetsförsäkringen. De fann att nära två tredjedelar av frågorna utgjordes av onödig efterfrågan, vilket innebär att de kunde ha undvikits om kunden fått hjälp vid en första kontakt.

Myndigheterna identifierade att en av de bakomliggande orsakerna till denna onödiga efterfrågan är bristande information om regelverk. En arbetssökande omfattas av minst två olika regelverk, nämligen reglerna för arbetslöshetsförsäkring respektive aktivitetsstöd. Myndigheten konstaterade att det inte fanns någon samlad vägledning som stödjer den arbetssökande att hitta rätt information om arbetslöshetsförsäkringens regelverk.⁹⁶

I Arbetsförmedlingens uppföljning av onödig efterfrågan fann de även att de behöver förbättra de arbetssökandes insyn i handläggningen. Det verktyg för självservice som myndigheten använde sig av tillät inte arbetssökande att se om en uppgift har registrerats, vad som har registrerats och vad som händer i ärendet. Många av de samtal som Arbetsförmedlingens kundtjänst tog emot handlade om att den arbetssökande ville kontrollera vad som hänt i deras ärende. En del av dessa kontakter hade sannolikt kunnat undvikas om transparensen varit större.⁹⁷

I en forskningsrapport om onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket drar författarna liknande slutsatser. En relativt stor andel (omkring 20 procent) av de samtal till kundtjänst som analyserades handlade om att den som hör av sig ville kontrollera att myndigheten verkligen registrerat en uppgift, eller att de på annat sätt ville ta reda på

⁹⁶ Arbetsförmedlingen (2016). *Onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingen*, dnr Af-2015/440909, s. 5-6, 26-27.

⁹⁷ Arbetsförmedlingen (2016). *Onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingen*, dnr Af-2015/440909, s. 7 och 26.

vad som hände i ärendet. En lösning som diskuteras i rapporten är att låta kunderna följa hanteringen i realtid via webben.⁹⁸ Men forskarna varnar för att låta ökad transparens bli en universallösning. De skriver att problemet att många hör av sig till Försäkringskassan för att förhöra sig om vad som pågår i deras ärende inte enbart behöver ha med bristande insyn att göra. Det kan också handla om att handläggningen är för ineffektiv med långa ledtider och att många därför hör av sig och undrar vad som händer. I så fall är det viktigare att analysera orsakerna till att handläggningen brister än att öka insynen.⁹⁹

Kunden ska möta en sammanhållen myndighet

Många myndigheter tillämpar ett förhållningssätt som innebär att utgå från kundens situation i ett helhetsperspektiv, där de tar hänsyn till att kundens behov kan beröra flera olika ärendeslag eller verksamheter hos myndigheten. I dessa fall krävs det att kunden möter en sammanhållen myndighet och att myndighetens interna processer är anpassade till kundens behov för att handläggningen ska kunna vara effektiv.

Att se olika ärendeslag och tjänster i ett helhetsperspektiv

Ett prioriterat utvecklingsområde för Skatteverket är kundens möte med myndigheten. Kunden ska möta ett ”sammanhållet Skatteverk” där tjänster och arbetssätt ska utgå från kundens situation. Skatteverket konstaterar att myndigheten historiskt har bedrivit utveckling utifrån andra utgångspunkter, till exempel skatteslag eller företagsformer. Detta har lett till att vissa kunder har behövt ta fler kontakter med Skatteverket för att lösa sitt ärende eller få svar på sin fråga.¹⁰⁰

Den metod som Skatteverket har använt sig av i utvecklingsarbetet för en sammanhållen myndighet är att göra en kundsituationskartläggning. Kartläggningen visade att kunden ofta har flera ärenden, eller använder flera tjänster, som är kopplade till varandra. En slutsats var att Skatteverkets olika tjänster behöver fungera tillsammans så att de utgör

⁹⁸ ISF (2014:10). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket*, s. 49-50.

⁹⁹ ISF (2015:7). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport*, s. 87.

¹⁰⁰ Skatteverket (2021). *Skatteverkets verksamhetsplan 2022–*, dnr: 8-1327667, s. 14.

en helhet i kundens perspektiv. Myndigheten förväntar sig att detta både förbättrar servicen i förhållande till enskilda och företag och effektiviteten i ärendehandläggningen, bland annat genom att myndigheten redan i första kontakten och i ett och samma sammanhang kan ta in all relevant information som gäller en kunds situation. Det skulle också minska belastningen på Skatteverket genom att kunden inte behöver höra av sig lika många gånger för att lösa sina ärenden. På så sätt skulle även kostnadseffektiviteten kunna öka.

Här följer några konkreta exempel på hur Skatteverket i dag bedriver arbetet för att åstadkomma en mer sammanhållen myndighet:

-
- Genom funktionen Mina sidor kan den enskilde nå information som har att göra med hans pågående ärenden inom olika delar av Skatteverkets verksamhet. Det minskar behovet att kontakta Skatteverket i olika ärenden, vilket sparar tid för både kunden och myndigheten.
 - Skatteverket utvecklar sina kontaktvägar för att bygga ihop handläggningen av ärenden i olika ärendeslag som ofta är kopplade till varandra. Ett exempel på det är att företag ofta har ärenden som handlar om både moms och bolagsskatt. Skatteverket kan minska antalet tillfällen då kunden behöver kontakta myndigheten, och minska antalet kontakter mellan handläggare för att hämta in information, genom att samtidigt ta in information som används i parallella ärenden. Detta ger förutsättningar att sänka kostnaderna och därmed öka effektiviteten i handläggningen.
 - Skatteverket håller på att gå över till ett mer teambaserat arbetssätt. Handläggare med olika specialistkunskaper ska då ingå i gemensamma team, vilket gör det lättare att föra över kunskap och information mellan handläggare i olika ärendeslag. Det minskar den tid som går åt för handläggare att ta reda på vad som gäller i frågor som handläggaren själv inte har kunskap om.
-

Effektivare kundtjänst när den som tar emot frågan ska kunna handlägga den

Flera myndigheter arbetar med att utveckla en effektivare kundtjänst som kan hantera fler frågor utan att behöva skicka dem vidare inom organisationen. Det finns olika sätt att åstadkomma detta. Ett sätt är att myndigheten låter frågorna gå direkt till de enheter som handlägger ärenden. Ett annat sätt är att höja och bredda kompetensen hos kundtjänstens handläggare. De kan också få utökade befogenheter att till exempel handlägga ärenden. Riksrevisionen konstaterar att det är vanligt att myndigheter integrerar kundservice med den ordinarie verksamheten. Medarbetare vid kundtjänst ansvarar ofta för enklare handläggning eller varvar arbetet i kundtjänst med handläggning av ärenden inom någon annan del av myndigheten. På så sätt vill myndigheterna se till att ha en hög kompetens i den första kontakten, vilket de räknar med kommer att minska behovet för kunden att ta fler kontakter.¹⁰¹

Mål om ökad tillgänglighet kan stå i vägen för bättre effektivitet och service

En slutsats i ISF:s rapport från 2015 om onödig efterfrågan inom Försäkringskassan är att idén om den ”tillgängliga myndigheten” hade lett till ineffektivitet i myndighetens handläggning. Försäkringskassan hade inrättat ett kundcenter för att öka sin tillgänglighet, där kunder skulle kunna få svar på sina frågor. Men medarbetarna på kundcentret var ofta inte tillräckligt insatta i regelverket och i det aktuella ärendet för att kunna hjälpa kunden. Kundcentret blev en onödig mellanstation innan kunden nådde fram med sin fråga till de specialiserade, handläggande avdelningarna.¹⁰² När kunderna får vänta längre på svar innebär det att servicen blir sämre. Men det kan även öka kostnaderna om de fruktlösa kontakterna med kundtjänsten innebär att myndigheterna behöver lägga mer pengar på den.

¹⁰¹ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 16.

¹⁰² ISF (2015:7). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport*, s. 116–119.

Att integrera kundtjänst med handläggning och agera direkt

Pensionsmyndigheten bedriver ett utvecklingsarbete som syftar till att åstadkomma en sammanhållen handläggning, där styrningen ska fokusera på snabb genomströmningstid för nya ärenden och att minska onödig efterfrågan. Som ett led i detta har myndigheten organiserat om sin kundtjänst inom handläggningen av bostadstillägg och planerar att göra liknande förändringar inom allmän pension.

Det ingår nu i handläggarnas uppgifter att både handlägga ärenden och att ta emot telefonsamtal från kunder. Målsättningen är att möta kundens ärende direkt. Handläggaren ska helst redan i den första kontakten säkerställa att myndigheten får tillgång till all nödvändig information för att kunna fatta beslut i ärendet. Kunden ska inte behöva återkomma med frågor som kunde ha lösts i tidigare kontakter. Att bredda handläggarnas roll ligger också i linje med att Pensionsmyndigheten har utvecklat den interna styrningen enligt idéerna bakom tillitsbaserad styrning. Statskontoret konstaterar att det ännu inte går att bedöma om åtgärderna kommer att förbättra produktiviteten och kostnadseffektiviteten i Pensionsmyndighetens verksamhet.¹⁰³

Pensionsmyndighetens ändrade arbetssätt kan enligt Statskontoret tolkas som ett sätt att hantera variation i de ärenden myndigheten handlägger. Forskarna Fransson och Quist framhåller att det ofta föreligger en hög grad av variation i kundernas ärenden till statliga myndigheter. Detta gör det svårt att utforma en standardiserad process utifrån ”fabrikens logik”, där handläggare är specialiserade på exempelvis vissa moment i ärenden och hanterar dessa utifrån detaljerade instruktioner.¹⁰⁴ Ett sätt att hantera variationen är att bredda den mottagande handläggarens kompetens och handlingsutrymme. På så sätt kan handläggaren redan i ett tidigt skede analysera vad kunden behöver ha hjälp med och bedöma vilka uppgifter som behövs för handläggningen. Myndigheten kan då undvika att behöva

¹⁰³ Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 38, 47–49 och 79.

¹⁰⁴ Quist, J & Fransson, M (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning*, Liber, s. 140–156.

ta nya kontakter som skulle gå ut över både handläggningstider och myndighetens kostnader.

Myndigheter kan åstadkomma snabbare hantering av kundfrågor genom att kundtjänsten får handlägga ärenden

Skatteverket strävar liksom Pensionsmyndigheten mot att kunder som hör av sig med frågor ska få hjälp så snabbt som möjligt, helst redan i den första kontakten. Det gäller både då kunden har generella frågor om till exempel regelverk och då hen vill ställa frågor om ett specifikt ärende eller inleda ett nytt. De frågor som kommer in till Skatteverket hanteras vanligen av Kundmötesavdelningen. Skatteverket har satsat på att bredda och utveckla kompetensen hos handläggarna på denna avdelning, som ska agera utifrån devisen ”lös frågan på en gång”. Enligt Skatteverket kan den handläggare som tar emot frågan i de flesta fall hantera de allmänna frågor som kommer in. Mer komplexa frågor kan behöva stämmas av eller skickas vidare till en ”andra linje” inom Kundmötesavdelningen, där det finns mer specialiserad kompetens.

Om det däremot handlar om ett pågående ärende får i stället den aktuella handläggaren på den operativa avdelningen hantera frågan. Gäller det exempelvis frågor om ett pågående inkomstskatteärende så är det Skatteavdelningen som hanterar det. Men handläggarna på Kundmötesavdelningen har också fått ökade befogenheter att handlägga vissa ärenden av enklare slag inom bland annat folkbokföringen. Det kan till exempel handla om namnbyten. På så sätt kan myndigheten hålla nere antalet kontakter som kunden behöver ta med Skatteverket och antalet kontakter inom myndigheten mellan olika handläggare. Båda dessa aspekter ska bidra till högre effektivitet. Statskontoret anser att utvecklingsarbetet rymmer flera intressanta aspekter kring behovsanpassade kontaktvägar. Därför beskriver vi det lite närmare i faktarutan nedan.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Detta bygger på underlag från Skatteverket till Statskontoret.

Skatteverkets hantering av frågor om folkbokföring – ett gott exempel på behovsanpassade kontaktvägar

Skatteverket strävar mot att kundens möte med Skatteverket ska bli enkelt, rätt och tryggt för alla. En av de vägledande principerna för att uppnå detta är att kundmötet ska vara *sammanhållet*. Enligt ett inriktningsbeslut 2021 ska Skatteverket arbeta på följande sätt inom det personliga kundmötet:

- Kundmötet ska ses som en profession där handläggare med bred och djup kompetens också har mandat att i högre grad än tidigare lösa kundens situation i första kontakten.
- Ökad integrering mellan handläggning och service ska leda till både större kundnytta och effektivare verksamhet genom att lämpliga delar hanteras sammanhållet.
- Kundmötet ska kännetecknas av ett gemensamt ansvarstagande i hela organisationen.

Skatteverket har hittills framför allt arbetat med att utveckla kundmötet inom folkbokföringsområdet. Det innebär att flera olika ärendeslag nu hanteras i det direkta kundmötet. I stället för att hänvisas vidare till den handläggande verksamheten får kunden sin fråga löst under pågående telefonsamtal. En uppföljning visar att samtalstiderna inte har blivit längre jämfört med tidigare, då kunden inte fick sitt ärende hanterat utan ofta slussades vidare. Effektiviteten har förbättrats på följande sätt:

- Tidsåtgången minskar för kunden, som får ett svar i sitt ärende snabbare.
- Det uppstår en tidsbesparing inom den handläggande verksamheten, som inte i lika hög utsträckning behöver belastas med ärenden som skickas vidare från Kundmötesavdelningen. Detta beräknas spara två årsarbetskrafter per år.

Kostnaderna för att utveckla kundmötet inom folkbokföringsområdet beräknas till mellan 700 000 och 1 000 000 kronor, vilket ungefär motsvarar de kostnader myndigheten sparat in under ett år. Det handlar främst om utbildningskostnader. I och med att färre medarbetare kommande år bedöms behöva ta del av utbildningen, räknar Skatteverket med att besparingarna kommer att öka. Skatteverket har inte gjort någon beräkning av den externa nyttan, alltså att kunden får svar snabbare.

Digitala kontaktvägar kan ersätta fysiska besök

En annan aspekt kring frågan om att uppnå högre effektivitet genom att anpassa kontaktvägar efter behoven är att inte använda sig av mer resurskrävande kontaktvägar än vad situationen motiverar. Många myndigheter arbetar med att till viss del ersätta fysiska besök och telefonsamtal med digitala kontaktvägar. På det sättet kan de hålla nere kostnaderna för handläggningen.

Digitala tjänster för rutinkontakter ska ge mer tid till kvalificerade arbetsuppgifter

Arbetsförmedlingen genomför sedan flera år tillbaka ett större förändringsarbete, där en viktig del är att införa en kund- och kanalstrategi. Den handlar bland annat om att arbetssökande och arbetsgivare i större utsträckning ska använda självservice-tjänster och att ersätta fysiska besök med andra kontaktformer. På så sätt ska arbetsförmedlarna få mer tid till kvalificerad rådgivning. Arbetsförmedlingens tjänster och service ska utgå från arbetssökandes behov och servicen ska hänga ihop sömlöst, det vill säga utan avbrott för den arbetssökande.¹⁰⁶ Arbetsförmedlingen tog 2020 fram ett särskilt strategidokument för detta: *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. Avsikten var att förtydliga och skärpa denna inriktning.¹⁰⁷

Statskontoret har i en analys lyft fram att vissa medarbetare inom olika delar av Arbetsförmedlingen har uttryckt en oro för att det finns en övertro på digital användning. Statskontoret konstaterade 2019 att Arbetsförmedlingen själva bedömde att de digitala kontaktvägarna hittills inte har lett till ökad tillgänglighet eller högre kvalitet.¹⁰⁸ Arbetsförmedlingen uppger 2022 att myndighetens effektivitet har ökat, men att myndigheten ännu inte kan visa på ett övergripande plan hur satsningarna på digitalisering påverkat effektiviteten. Myndigheten strävar mot att

¹⁰⁶ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 49; Statskontoret. (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 41.

¹⁰⁷ Arbetsförmedlingen (2020). *Strategi för kundarbetet – digitalt först*. Dnr: Af 2020/00576430.

¹⁰⁸ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 85.

kunna analysera dessa samband genom att ta fram nya indikatorer utifrån den data som digitaliseringen ger dem tillgång till.

Arbetsförmedlingen lyfter också fram avgränsade delar inom myndighetens övergripande digitaliseringsarbete som har ökat effektiviteten i handläggningen. Det gäller inte minst den ovan nämnda granskningen av aktivitetsrapporter. Ett annat exempel är det så kallade självserviceflödet. Det innebär att en viss grupp arbetssökande, de som uppger att de har jobb eller studier som startar inom 90 dagar, enbart använder Arbetsförmedlingens digitala tjänster och endast vid behov kontaktar myndigheten. Myndigheten kan då minska kostnaderna för handläggningen eftersom de arbetssökande som skrivs in i självserviceflödet, till skillnad från övriga nyinskrivna, inte har ett planeringssamtal med arbetsförmedlare. De får i stället ett automatiskt förslag på handlingsplan. Arbetsförmedlingen bedömer att självserviceflödet ledde till att kostnaderna för den handläggningen blev lägre under 2021, jämfört med vad de hade blivit om alla arbetssökande haft ett planeringssamtal.

Självserviceflödet omfattar för närvarande under 10 procent av de arbetssökande som skriver in sig på Arbetsförmedlingen, men myndigheten bedömer att den andelen på sikt kan bli större. Arbetsförmedlingen bedömer också att digitala tjänster som självserviceflödet kan leda till en enhetligare process och även öka kundnyttan, bland annat genom att den arbetssökande får ett stöd som är anpassat efter hans behov.

Digitala kontaktvägar kan ge förutsättningar för effektivisering, men för vissa frågor passar fysisk kundservice bäst

Ett viktigt syfte med myndigheternas arbete med att utveckla digitala kontaktvägar är alltså att förbättra effektiviteten. Riksrevisionen har funnit att driftskostnaderna för service hos 22 granskade myndigheter i själva verket ökade med 2 procent i fasta priser mellan 2010 och 2019 – en period då andelen kontaktförsök via digitala kanaler ökade i förhållande till bemannade kanaler som telefonkundtjänst och fysiska

besök.¹⁰⁹ Men vi kan inte utifrån detta dra slutsatsen att den ökade användningen av digitala kontaktvägar inte har lett till en effektivare handläggning. En mer fullständig analys skulle behöva ta hänsyn till att Sveriges befolkning ökade med 10 procent under samma period, vilket rimligtvis har ökat myndigheternas totala arbetsbörda. Vi skulle också behöva ta hänsyn till hur kvaliteten i myndigheternas service utvecklats.

Riksrevisionens granskning visar också att fysisk kundservice är överlägset dyrast jämfört med både telefonkundservice och digitala kanaler. 2019 stod fysisk kundservice för 70 procent av myndigheternas servicedriftkostnader. Räknat i årsarbetskrafter stod den fysiska kundservicen hos Arbetsförmedlingen för nära 50 procent av de resurser som de granskade myndigheterna lade på kundservice.¹¹⁰ Det visar att det kan finnas effektivitetsvinster att göra för myndigheter som ersätter en del av den fysiska kundservicen med digitala tjänster.

Fysisk kundservice bör främst användas där det verkligen behövs och tillför något som myndigheten inte kan uppnå på andra sätt. Exempel på detta kan vara handläggning som kräver fördjupade samtal med kunden eller då kunden av någon orsak inte är bekväm med att använda digitala kanaler. Enklare och mer rutinmässiga kontakter bör kunna skötas via digitala kanaler, alternativt telefonkundtjänst. Myndigheterna behöver göra en medveten analys av hur avvägningen mellan olika kontaktvägar bör se ut och hur de olika kontaktvägarna kan komplettera varandra.

Framgångsfaktorer när myndigheter behovsanpassar kontaktvägar

En framgångsfaktor när det gäller att utforma effektiva och behovsanpassade kontaktvägar är att myndigheterna förstår målgruppernas behov i ett helhetsperspektiv. Detta kan myndigheten uppnå till exempel genom att använda sig av en så kallad livshändelseanalys. En annan framgångsfaktor är att myndigheten

¹⁰⁹ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 18-19, 22.

¹¹⁰ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 23.

använder sig av metoder för uppföljning som verkligen fångar upp kundernas upplevelse och om de får hjälp med sitt ärende. En sådan metod är uppföljning av onödig efterfrågan.

Att analysera livshändelser för att förstå kundernas behov

En metod för myndigheter att analysera målgruppens behov är att använda sig av ett livshändelseperspektiv.¹¹¹ Metoden rekommenderas av såväl ESV, Esam som DIGG. Grundtanken är att utgå från ”livshändelser” hos myndigheternas kunder och inte utgå från myndighetens interna processer och verksamheter. Exempel på sådana livshändelser är att bli arbetslös eller att bli sjuk.

Livshändelser är berättelser om typiska situationer som den enskilde ställs inför som leder till att hen tar kontakt med en eller flera myndigheter. Dessa berättelser kan hjälpa myndigheten att förstå kundens behov i ett större perspektiv och att anpassa kontaktvägarna och myndighetens interna processer. Livshändelser berör ofta mer än en myndighets verksamhet och perspektivet kan därför också bidra till myndigheternas förståelse för hur de behöver samverka med varandra.¹¹² ESV understryker att om myndigheten ser verksamheten ur ett målgruppsperspektiv kan det också göra det lättare att utveckla lösningar som kräver samverkan med andra organisationer.¹¹³

Att följa upp onödig efterfrågan kan förbättra effektiviteten, men uppföljningen kan i sig vara resurskrävande

Ett sätt att följa upp myndighetens kontakt med kunderna är att följa upp och analysera onödig efterfrågan. Analysen kan ge en bild av om dessa kontakter bidrar till en effektiv ärendehandläggning eller inte. Om kunden till exempel hör av sig flera gånger i ett och samma ärende är det ett tydligt tecken på att hen inte har fått hjälp i sin första kontakt. Genom att följa upp denna onödiga efterfrågan och genomföra rätt

¹¹¹ ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 20; DIGG (2020). *Svenskt ramverk för digital samverkan 1.3*, s. 28; Esam (2016). *Behovsdriven utveckling – en vägledning*, s. 23.

¹¹² Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 15-16.

¹¹³ ESV (2019:28). *Myndigheters effektiviseringsinsatser*, s. 17. Se även ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*, s. 19-20.

åtgärder kan myndigheten både minska belastningen på till exempel kundcenter och få bort moment i sina handläggningsprocesser som skapar onödiga dröjsmål.

Men det kommer sannolikt alltid att återstå en viss mängd frågor som är onödiga ur myndighetens perspektiv, även om myndigheten arbetar systematiskt med att analysera varför onödig efterfrågan uppstår och vidtar åtgärder för att undvika det. Skatteverket får varje år ett stort antal frågor som handlar om när skatteåterbäringen kommer att betalas ut. Skatteverket har tagit fram generell information om vilka datum som skattepengarna betalas ut, utifrån olika typfall. Myndigheten bedömer att de inte kan ge mer exakt information än så, vilket bland annat beror på bankernas olika rutiner. Frågorna om dessa utbetalningar är ett exempel på onödig efterfrågan som är mycket svår att åtgärda.

Att kartlägga onödig efterfrågan, analysera orsakerna till att den uppstår samt ta fram lämpliga åtgärder kan i sig vara en resurskrävande process. En myndighet som använder detta arbetssätt behöver alltså avgöra när de har kommit till en punkt när åtgärderna för att identifiera och förebygga onödig efterfrågan kostar mer resurser än vad myndigheten har att vinna.

Utmaningar i att utveckla behovsanpassade kontaktvägar

Vi har identifierat följande utmaningar i myndigheters arbete med att utveckla behovsanpassade kontaktvägar.

Föråldrade it-system

Många myndigheter har föråldrade it-system som på olika sätt begränsar möjligheterna att effektivisera ärendehandläggningen. Samma problem gäller myndigheternas arbete med att utveckla digitala kontaktvägar. Många myndigheter anser att de behöver utveckla och anpassa sina it-system, vilket i vissa fall betyder att de skulle behöva ersätta sina gamla system. Men detta kan kräva mycket stora investeringar.

Statskontoret har tidigare lyft fram att Migrationsverket på olika sätt arbetar med att göra det smidigare för de sökande, så att målgruppen får bättre möjligheter att komma i kontakt med myndigheten samt att myndigheten enkelt ska kunna slussa dem genom systemet. En del av detta arbete har skett genom att utveckla digitala tjänster. 2016

tredubblades användandet av dessa tjänster jämfört med föregående år.¹¹⁴ Men myndigheten har ändå inte kunnat hantera den stora efterfrågan på service från de sökande, eftersom digitaliseringen av servicefunktionerna har gått för långsamt.¹¹⁵

Det är en utmaning att säkerställa smidiga och enkla kontaktvägar för personer som inte kan eller vill använda digitala tjänster

Myndigheterna ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. De ska ge den hjälp som krävs för att den enskilde ska kunna ta till vara sina intressen.¹¹⁶ Samtidigt som den offentliga förvaltningen digitaliseras alltmer, finns det medborgare som inte kan eller vill använda digitala kontaktvägar. Till exempel möter Migrationsverket utmaningar och begränsningar i att kommunicera digitalt med asylsökande. Det följer bland annat av att det är svårt att utveckla former för autentisering som passar denna grupp.

Riksrevisionen har granskat 22 myndigheters förmåga att ge service med god tillgänglighet och kvalitet till enskilda som inte kan eller vill vara digitala. Granskningen visar att var tredje myndighet har orimligt långa väntetider i telefon och att endast ett fåtal av de myndigheter som tar emot fysiska besök följer upp väntetider vid kontoren. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ställa tydligare krav på god service i icke-digitala kanaler. Men samtidigt lyfter de fram att utvecklingen av digitala tjänster kan bidra till högre effektivitet om de används av tillräckligt många. De resurser som effektiviseringen frigör kan myndigheterna använda till att ge bättre stöd till enskilda som behöver personlig service, även i icke-digitala kanaler.¹¹⁷ De frigjorda personalresurserna kan därmed bidra till att förbättra servicen och i förlängningen även spara pengar, eftersom risken minskar att kunden behöver höra av sig med nya frågor.

¹¹⁴ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, s. 84.

¹¹⁵ Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 74.

¹¹⁶ 6 § förvaltningslagen (2017:900).

¹¹⁷ Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar - service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*, s. 4-5 och 7.

6 Effektiva handläggare

Det fjärde av de fyra övergripande tillvägagångssätt som statliga myndigheter använder sig av för att effektivisera sin ärendehandläggning är att se till att handläggarna har stöd som ger förutsättningar för en effektiv handläggning. I detta kapitel presenterar vi vår analys av hur myndigheterna arbetar med handläggare. Vi beskriver bland annat utmaningar och framgångsfaktorer i arbetet.

Sammanfattande iakttagelser

- Myndigheternas ärendehanteringssystem behöver vara enhetliga för att de ska kunna bidra till en effektiv ärendehandläggning. Använder en myndighet mer än ett system till samma ärendeprocess bör de vara integrerade eller på annat sätt samordnade med varandra, för att undvika dubbelarbete och åstadkomma att myndigheten använder handläggarens resurser effektivt.
- Skriftliga handläggare behöver vara samordnade, enhetliga och lätta att ta till sig för att de ska kunna ge förutsättningar för en effektiv och rättssäker handläggning. Det ska inte finnas så många olika skriftliga stöd att de blir svåra att överblicka. Det är också viktigt att myndigheten håller de skriftliga stöden aktuella.
- Ärendehanteringssystem och skriftliga stöd behöver vara sammanhållna och heltäckande för att de ska kunna ge förutsättningar för en effektiv och rättssäker handläggning. Därför är det en fördel om de skriftliga stöden är integrerade i ärendehanteringssystemet.
- Myndigheterna kan arbeta tvärfunktionellt när de tar fram både ärendehanteringssystem och skriftliga stöd, för att de ska bli användarvänliga och ge förutsättningar för en effektiv handläggning. Det innebär att alla funktioner inom myndigheterna som berörs av stödet deltar i arbetet med att utveckla det, till exempel handläggarna, it-stödet och rättsligt stöd.

- Myndigheter behöver se till att funktioner som rättsligt stöd ger ett verksamhetsnära stöd som är anpassat till handläggarnas behov. Ett sätt att lösa detta är att organisatoriskt placera stödfunktionerna nära den handläggande verksamheten.
 - Stödfunktionerna ska ge förutsättningar för en enhetlig handläggning. En utmaning för myndigheterna är att se till att de olika stödfunktionerna är tillräckligt internt samordnade för att kunna bidra till enhetlighet, samtidigt som de ger ett verksamhetsnära stöd.
-

Vad vi menar med handläggarstöd

Statliga myndigheter använder sig av många olika typer av stöd och hjälpmedel till handläggarna för att underlätta och effektivisera ärendehandläggningen. I det här kapitlet analyserar vi tre typer av stöd:

- Ärendehanteringssystem, det vill säga olika former av it-system som används till handläggningen.
 - Skriftliga stöd i form av instruktioner, vägledningar och liknande.
 - Personellt stöd, alltså stödfunktioner till ärendehandläggningen, till exempel rättsligt stöd. Vi räknar här inte in it-support.
-

Dessa tre övergripande typer av stöd till handläggare överlappar ofta varandra. Det är viktigt att myndigheten säkerställer att de olika stöden tillsammans bildar en sammanhängande helhet.

Enhetliga och verksamhetsanpassade ärendehanteringssystem är en förutsättning för effektivitet

Ärendehanteringssystemen är handläggarens kanske viktigaste verktyg. Det är viktigt att de är utformade på rätt sätt för att de ska kunna ge förutsättningar för en effektiv handläggning. De behöver vara enhetliga och väl anpassade till handläggningsprocessen och handläggarens behov.

Systemen bör vara samordnade för att undvika dubbelarbete

Handläggningen bör i så stor utsträckning som möjligt kunna hanteras i ett och samma ärendehanteringssystem eller med samma användargränssnitt. Om så inte är fallet riskerar effektiviteten att bli sämre. Det

visar iakttagelserna från några av Statskontorets regeringsuppdrag. Hos Migrationsverket behövde personal ibland arbeta i flera olika system. Detta försvårade överlämningen mellan handläggare, till exempel i de fall då handläggare från olika enheter arbetade i samma ärende.¹¹⁸ Statskontorets rapporter visar att flera myndigheter har försökt att effektivisera genom att investera i nya it-system. Men det uppstår ändå ofta problem när de nya systemen ska integreras med de gamla.¹¹⁹

Påminnelsefunktioner kan förbättra kvalitet och effektivitet

Handläggare som är utformade på ett bra sätt kan förebygga misstag i handläggningen. Arbetsförmedlingen konstaterade i en analys av myndighetens handläggning av ärenden inom arbetslöshetsförsäkringen att det var relativt vanligt att handläggaren begick misstag som i sin tur skapade merarbete. Arbetsförmedlingen drog slutsatsen att många av dessa misstag skulle kunna undvikas om ärendehanteringssystemet skulle bli mer användarvänligt. Vissa funktioner behövde bli mer användarvänliga, exempelvis funktionen som påminner arbetsförmedlaren om att göra en ersättningsanmälan till a-kassan i samband med inskrivningstillfället.¹²⁰

Även Migrationsverket har arbetat med att ta fram nya funktioner i ärendehanteringssystemen för att stärka effektiviteten och kvaliteten i handläggningen. Migrationsverket arbetar med att ta fram lösningar för att genom automatiserade kontroller göra handläggaren uppmärksam på avvikelser som påverkar den sökandes rätt till ersättning.¹²¹

¹¹⁸ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, s. 42.

¹¹⁹ Se t.ex. Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 60-61 och 73.

¹²⁰ Arbetsförmedlingen (2016). *Onödigt efterfrågan inom Arbetsförmedlingen*. Dnr: Af-2015-440909, s. 30.

¹²¹ ESV (2022:23). *Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, s. 23.

Skriftliga handläggarstöd behöver utformas så att de ger förutsättningar för effektiv och enhetlig handläggning

En myndighet bör ha någon form av instruktioner och stöddokument till sina handläggare för att ha förutsättningar för en effektiv och enhetlig handläggning. De bör då utgå från de övergripande rutinerna för handläggningen, till exempel en processbeskrivning för ärendeslagen. Stöddokumentet bör visa vad som ska göras och av vem, när det ska göras och inom vilken tidsram.¹²²

Skriftliga stöd behöver utformas så att de blir lätta att använda

Skriftliga stöd behöver utformas så att det är lätt för handläggare att hitta och tillämpa rätt stöd. Statskontoret har i en utvärdering av Migrationsverket lyft fram att myndigheten har tagit fram ett mycket stort antal skriftliga stöd. Den stora mängden stöddokument gjorde i sig att de var svåra att överblicka för både chefer och handläggare. Därför var det svårt att tillämpa rätt stöd vid behov. Stöden skilde sig kraftigt åt i omfattning och detaljeringsgrad, vilket också gjorde att handläggarna hade svårt att tillämpa dem. De upplevde även att rutinerna och ansvaret för att införa standarder var otydligt.¹²³ I en uppföljande rapport två år senare konstaterade Statskontoret att de skriftliga stöden hade blivit bättre, men att handläggarna ibland hade svårt att hitta rätt stöd. Vissa stöd uppdaterades inte tillräckligt ofta, vilket ledde till att handläggarna i stället frågade sina kollegor.¹²⁴ Därmed riskerar handläggningen att inte vara enhetlig.

I en rapport om Arbetsförmedlingen konstaterade Statskontoret att medarbetarna upplevde att vissa handläggarstöd var onödigt komplicerade och ibland också otydliga. Handläggarstöden behövde renodlas så att det tydligt framgår vilka moment som är nödvändiga för att skapa rättssäkra beslut och vilka moment som inte behöver utföras.¹²⁵

¹²² Se t.ex. Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*, s. 64-65.

¹²³ Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*, s. 44-45.

¹²⁴ Migrationsverket (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*, s. 47.

¹²⁵ Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning – Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*, s. 97.

Skriftliga stöd behöver ge förutsättningar för enhetlighet i handläggningen

Det är viktigt att skapa en balans i detaljeringsgraden i skriftliga handläggarstöd. Mycket detaljerade stöd kan bli alltför komplicerade och därmed svåra att använda, medan alltför sparsmakade stöd inte ger förutsättningar för en enhetlig handläggning. Statskontoret har analyserat Arbetsförmedlingens arbete med intensivåret för nyanlända. Handläggarna inom intensivåret upplever att det skriftliga handläggarstödet i vissa delar är mindre detaljerat och därmed inte ger tillräcklig vägledning i dessa frågor. Statskontoret bedömde att denna låga detaljeringsgrad kan göra att handläggarna inte får det stöd de behöver i enskilda frågor. Det kan också innebära att intensivårshandläggarna i hög grad måste göra sina egna bedömningar. Det kan i sin tur leda till att handläggningen inte blir enhetlig.¹²⁶

Stödfunktioner behöver vara verksamhetsnära för att bidra till att ärendehandläggningen effektiviseras

Många myndigheter som arbetar med att handlägga ärenden behöver ha tillgång till särskilda funktioner i organisationen som ger stöd och vägledning i handläggningen. Det kan handla om till exempel rättsligt stöd. Stödfunktionerna ska bidra till att handläggningen blir enhetlig utifrån myndigheternas styrkedja, till exempel deras rättsliga styrning, samtidigt som stödet behöver vara anpassat till handläggarnas behov.

Myndigheterna arbetar på olika sätt för att hitta organisatoriska lösningar för verksamhetsnära stödfunktioner.

Det organisatoriska avståndet mellan stödfunktion och handläggande verksamhet bör inte vara för stort

Ett alltför stort organisatoriskt avstånd mellan stödfunktioner och de som handlägger ärenden kan leda till att stödet från stödfunktionerna inte är anpassat till handläggarnas behov. Ett exempel kan hämtas från Post- och telestyrelsen (PTS). PTS hade under en period problem med hur de tillämpade regelverk, vilket ledde till att många av myndighetens beslut överklagades till domstol. En del i förändringsarbetet bestod i att sprida

¹²⁶ Statskontoret (2022:7). *Genomförandet av ett intensivår för nyanlända – Delrapport*, s. 21-22.

myndighetens juridiska kompetens över samtliga avdelningar för att etablera en länk mellan specialister och jurister.¹²⁷ Vi anser att denna lösning är ett sätt att erbjuda ett verksamhetsnära rättsligt stöd.

Integrerade stödfunktioner kan föra med sig samordningsproblem

Försäkringskassan har nyligen beslutat att organisatoriskt skilja på rättslig styrning och rättsligt stöd för att komma till rätta med brister i hur myndighetens handläggning tillämpar lagstiftning. Det innebär konkret att rättsavdelningen ska ansvara för den rättsliga styrningen, vilket främst innebär att tolka och besluta vad myndigheten anser ska vara gällande rätt. Det innebär också att det rättsliga stödet ska flyttas från rättsavdelningen till rättsfunktioner på de olika försäkringsavdelningarna, där handläggningen sker. Myndigheten anser att det rättsliga stödet behöver finnas nära den handläggande verksamheten.¹²⁸

Statskontoret har bedömt att denna åtgärd är en bra grund för att stärka det rättsliga arbetet. Men Statskontoret konstaterar också att det finns utmaningar. Det handlar exempelvis om hur Försäkringskassan ska dra gränsen mellan rättslig styrning och rättsligt stöd och att få till ett samarbete mellan rättsavdelningen och försäkringsavdelningarna.¹²⁹

Statskontoret har tagit upp ett liknande dilemma i en analys av Sida, där ansvaret för lärande och utveckling finns spritt på olika enheter inom myndigheten. Sida har valt denna organisation eftersom myndighetens verksamhet är mångfacetterad, geografiskt spridd och skiljer sig åt mellan olika avdelningar. Statskontoret konstaterar att modellen innebär en risk för att samordning och kunskapsöverföring mellan olika delar inom verksamheten brister. Sida behöver därför se över behovet av expertstöd,

¹²⁷ ESV (2016:59). *Effektivisering i statsförvaltningen*, s. 37.

¹²⁸ Statskontoret (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Delrapport*, Dnr 2021/121-5, s. 34–43.

¹²⁹ Statskontoret (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Delrapport*, Dnr 2021/121-5, s. 34–43.

förbättra förutsättningarna för samordning och utveckla bättre strukturer för att sprida och utbyta information inom myndigheten.¹³⁰

Framgångsfaktorer i arbetet med effektiva handläggare

Vi har identifierat följande framgångsfaktorer i myndigheternas arbete med att utforma effektivt stöd till handläggare:

-
- Att arbeta tvärfunktionellt för att utveckla handläggare
 - Att ha skriftliga handläggare som är integrerade med ärendehanteringssystem
-

Att arbeta tvärfunktionellt med att utveckla handläggare

Flera myndigheter vi samtalat med betonar vikten av att handläggarna i den operativa verksamheten involveras när ärendehanteringssystemen tas fram och utvecklas, och att det sker i en tvärfunktionell process tillsammans med it-funktionen. Även den rättsliga funktionen kan behöva inkluderas i utvecklingsprocessen. Stöden kan då anpassas till handläggarens arbetsituation på ett sätt som ger förutsättningar för ökad effektivitet. Detsamma gäller även skriftliga stöd.

Skriftliga stöd bör vara integrerade med ärendehanteringssystem

Statskontoret har konstaterat att ett sätt att effektivisera ärendehanläggningen är att integrera de skriftliga handläggarens stöd med ärendehanteringssystemen. Det blir då tydligare för handläggaren vilka instruktioner som gäller i en viss situation vilket minskar tiden som går åt till att leta i skriftliga handläggarens stöd.

Det handläggarens stöd som Migrationsverket använder sig av inom återvändandeverksamheten är ett bra exempel. Den processbeskrivning som handläggarna använder sig av har integrerats i ärendehanteringssystemet och det finns länkar till dokument som visar vad handläggarna ska göra.¹³¹ Detta gällde även för Arbetsförmedlingen i

¹³⁰ Statskontoret och ESV (2020:22). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*, s. 47, 93.

¹³¹ Statskontoret (2022:1). *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 66.

deras arbete för att införa ett nytt ärendehanteringssystem. I den nya lösning som myndigheten arbetade med skulle det bland annat ingå en ”regelmotor” som guidar arbetsförmedlarna. Syftet var att det ska vara lätt att göra rätt, och att det ska främja enhetlighet och rättssäkerhet.¹³²

Utmaningar i arbetet med effektiva handläggare

Vi har identifierat följande utmaningar i myndigheternas arbete med att utforma effektivt stöd till handläggare:

- Att hitta rätt detaljnivå för de skriftliga stöden kan vara svårt.
- Det är en utmaning att utveckla stödfunktioner som är verksamhetsnära och samtidigt ger förutsättningar för likvärdighet.

Att hitta rätt detaljnivå för de skriftliga stöden kan vara svårt

Statskontoret pekade i rapporten om intensivåret vid Arbetsförmedlingen på att det finns en risk för att handläggarnas bedömningar blir mindre enhetliga om stöden inte är tillräckligt detaljerade. När det gällde intensivåret var handläggarna mest nöjda med de delar i det skriftliga metodstödet som var mer detaljerade, och minst nöjda med de delar som var mindre detaljerade.¹³³

Samtidigt kan en alltför hög detaljeringsgrad i skriftliga stöd i vissa fall leda till en bristande flexibilitet. Det kan ibland vara mer effektivt att göra en individuell bedömning av vilken åtgärd som är mest lämplig i det enskilda fallet, snarare än att exakt följa en instruktion om vilka åtgärder som handläggaren ska vidta. Exempelvis Migrationsverket har gått över till att låta handläggaren i återvändandearöden bedöma om ett återvändandesamtal är meningsfullt i just det aktuella ärendet.¹³⁴ Frågan om detaljeringsgrad i handläggarestöden har alltså att göra med tillit och

¹³² Statskontoret (2019:1). *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*, s. 29.

¹³³ Statskontoret (2022:7). *Genomförandet av ett intensivår för nyanlända – Delrapport*, s. 22.

¹³⁴ Statskontoret (2022:1). *Myndigheters arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 55.

vilket handlingsutrymme handläggaren ska ha. Varje myndighet måste bedöma hur de ska väga mellan detaljeringsgrad och handlingsutrymme i handläggarsstöden. Myndigheten bör då väga in både vilka förutsättningar som stöden skapar för en likvärdig bedömning och förutsättningarna för en effektiv handläggning.

Det är en utmaning att utveckla stödfunktioner som är verksamhetsnära och samtidigt ger förutsättningar för likvärdighet

Det stöd som expertfunktioner inom myndigheten ger, till exempel rättsligt stöd, behöver som sagt vara anpassat till de frågor som uppkommer i verksamheten, för att handläggarna ska kunna använda stödet på ett smidigt sätt. En lösning som vissa myndigheter har valt är att integrera stödfunktionerna med de operativa funktionerna.

Försäkringskassans initiativ för att skilja rättsligt stöd från rättslig styrning är ett exempel på detta, eftersom det rättsliga stödet flyttas ut till de olika försäkringsavdelningarna där handläggningen sker (se ovan).

Men en sådan lösning kan i sin tur ge upphov till problem, vilket Statskontoret har tagit upp när det gäller Försäkringskassans lösning. Till exempel krävs det att myndigheten klargör hur samarbetet i rättsliga frågor ska ske mellan rättsavdelningen, som ansvarar för den rättsliga styrningen, och de enheter som står för det rättsliga stödet ute på försäkringsavdelningarna. Myndigheten bör också vara observant på att det inte uppstår gråzoner och dubbelarbete.¹³⁵

Det är en generell utmaning för myndigheter att det stöd som stödfunktionerna ger ska vara tillräckligt samordnat för att kunna ge förutsättningar för enhetlighet i handläggningen, samtidigt som det är anpassat till handläggarnas behov. Detta gäller särskilt myndigheter med en geografiskt spridd verksamhet. Oavsett vilken modell en myndighet väljer behöver det finnas strukturer på plats som ger förutsättningar för myndighetens centrala nivå och de operativa avdelningarna att dela kunskap och att samordna arbetet.

¹³⁵ Statskontoret (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Delrapport*, Dnr 2021/121-5, s. 34–43, 11.

7 Regeringens styrning

I detta kapitel diskuterar vi hur regeringens styrning kan påverka myndigheternas arbete med och förutsättningar att effektivisera sin ärendehandläggning. Vi fokuserar på regeringens styrning av enskilda myndigheter, och inte på frågor som i bredare bemärkelse handlar om att utveckla och effektivisera den statliga förvaltningen.

Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns risker och utmaningar när den styr mot effektivisering hos myndigheterna. Styrningen kan påverka myndigheternas effektiviseringsarbete på flera olika sätt, till exempel hur de prioriterar mellan olika ärendeslag.
 - Regeringen behöver ta hänsyn till att vissa regelverk som myndigheterna måste följa gör det svårt att effektivisera ärendehandläggningen. Regeringen behöver fånga in signaler från myndigheterna om regelverk som försvårar effektivisering, och ta initiativ till att förändra dem när regeringen bedömer att det är lämpligt. Ett exempel på detta är att regelverk behöver anpassas för att underlätta automatisering i handläggningen.
 - Regeringen behöver i sin styrning ta hänsyn till att olika myndigheters uppdrag hänger ihop. Effektiviteten i ärendehandläggningen hos de enskilda myndigheterna påverkas av effektiviteten i handläggningen hos andra myndigheter med närliggande uppgifter. Det gäller till exempel för återvändandeverksamheten, som involverar Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården.
-

Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns risker och utmaningar när den styr mot effektivisering

Det är självklart att regeringen styr, och ska styra, myndigheterna i enlighet med sina intentioner och prioriteringar. Regeringen kan ha olika

motiv till varför den vill effektivisera ärendehandläggningen hos en myndighet. Det kan till exempel vara för att öka allmänhetens förtroende för förvaltningen genom kortare handläggningstider eller att minska statens kostnader. Regeringen måste samtidigt vara uppmärksam på vad myndigheterna själva gör för att effektivisera sin handläggning, och efter dialog med myndigheterna anpassa styrningen efter det.

ESV har tidigare konstaterat att myndigheterna i många fall får en generell instruktion om effektivisering i sina regleringsbrev, men utan att regeringen anger syfte eller förväntat resultat. När regeringen inte preciserar de begrepp som knyter an till effektivitet blir styrningen otydlig och myndigheten får själv tolka vad effektivitet är.¹³⁶ Vår studie visar samtidigt att det är viktigt att regeringen är medveten om att det också finns risker och utmaningar som regeringen behöver ta hänsyn till, när den styr mot effektivisering. Här beskriver vi det med några belysande exempel.

Regeringens detaljstyrning av vissa ärendeslag hos en myndighet kan få oavsedda konsekvenser för myndighetens andra ärendeslag

Om regeringen detaljstyr vissa ärendeslag hos en myndighet kan det få oavsedda konsekvenser för andra ärendeslag hos myndigheten. Regeringens styrning av Migrationsverket har indirekt påverkat hur myndigheten har prioriterat i ärendehandläggningen. Det visar en tidigare analys där Statskontoret har studerat hur återvändandeverksamheten kan bli effektivare genom att analysera Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens arbete. Statskontoret konstaterade bland annat att Migrationsverkets återvändandeverksamhet inte hade avsatt mer resurser för att handlägga återvändandeärenden, trots att balansen av återvändandeärenden hade ökat. En av förklaringarna till detta var sannolikt att regeringen hade formulerat tydliga mål och krav på Migrationsverkets handläggningstider för alla stora ärendeslag utom

¹³⁶ ESV (2016:59). *Effektivisering i statsförvaltningen*, s. 45–47.

återvändandeärenden. Därmed styrde regeringen indirekt myndighetens utrymme att avsätta resurser för återvändandeverksamheten.¹³⁷

Stora förändringar som rör ärendehandläggning behöver analyseras noga och ges utrymme för att planera genomförandet

Statliga myndigheters ärendehandläggning har stor betydelse för och påverkan på företag och medborgare. Det är därför viktigt att regeringen noga analyserar förutsättningarna inför stora förändringar som rör ärendehandläggning, och ger utrymme för att planera genomförandet. Ett exempel gäller den så kallade körkortsreformen 2010 som innebar att Transportstyrelsen tog över handläggningen av körkortstillstånd från länsstyrelserna. Målet var att effektivisera verksamheten genom att bland annat minska kostnaderna för handläggningen. Det skulle ske genom att digitalisera och delvis automatisera handläggningen. Statskontoret konstaterade i en utvärdering att regeringen underskattade utmaningarna med detta. I själva verket ökade kostnaderna.¹³⁸ Det är viktigt att regeringen inför sådana reformer säkerställer att det avsätts tillräckligt med tid för att först analysera hur verksamhetens behov av it-stöd ser ut, och därefter se till att det finns goda förutsättningar att designa och testa stödsystemet innan det ska tas i bruk. Regeringen behöver noga väga vilka för- och nackdelar det innebär att genomföra sådana förändringar i handläggningen samtidigt som en verksamhet byter huvudman.¹³⁹

Återhållsam styrning kring effektivisering kan leda till att en myndighet enbart fokuserar på att uppfylla befintliga mål

Om regeringen inte styr mot att en myndighet ska effektivisera kan det leda till att myndigheten enbart fokuserar på att leva upp till befintliga mål i stället för att utveckla verksamheten. Statskontoret pekade i en analys av Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) på att regeringens återhållsamma styrning av myndigheten minskade incitamentet att

¹³⁷ Statskontoret (2022:1). *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 53–54.

¹³⁸ Se avsnittet ”Framgångsfaktorer när myndigheter automatiserar ärendehandläggningen” i kapitel 4.

¹³⁹ Statskontoret (2014:25). *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, s. 91 och 102.

utveckla och förbättra verksamheten. ÖKS fokuserade i stället på att klara av regleringsbrevets mål om handläggningstider. Den återhållsamma styrningen innebar ingen press på myndigheten att se över sina kostnader och arbeta mer effektivt, så länge de klarade av regleringsbrevets mål. ÖKS följde inte heller upp om myndigheten skulle kunna arbeta på några andra sätt för att minska handläggningstiderna ytterligare.¹⁴⁰

Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns flera aspekter av effektivitet när den styr myndigheterna

Regeringen behöver ta hänsyn till att det finns flera aspekter av effektivitet och effektivisering när den styr myndigheterna. Detta kan exemplifieras med regeringens styrning av Pensionsmyndigheten, som förvaltar ålderspensionssystemet. Riksdagen har tidigare formulerat ett mål om att förvaltningen av systemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer.¹⁴¹ Statskontoret har konstaterat att regeringen inte har preciserat några krav på att Pensionsmyndigheten ska redovisa hur kostnadseffektiviteten har utvecklats för pensionsadministrationen, eller hur myndigheten arbetar för att effektivisera verksamheten. Regeringen använder uppgifter om myndighetens handläggningstider som central indikator för sin resultatredovisning till riksdagen. Statskontoret har pekat på att handläggningstider är en bra indikator för att beskriva servicenivån för pensionärer. Men det säger inte nödvändigtvis så mycket om kostnadseffektiviteten i handläggningen, eftersom det är enkelt att minska tiderna genom att avsätta mer resurser för handläggningen.¹⁴²

Regeringen behöver ta hänsyn till att vissa regelverk försvårar effektivisering av ärendehandläggningen

En förutsättning för effektiv ärendehandläggning är att de lagar och förordningar som myndigheterna måste följa inte hindrar detta.

¹⁴⁰ Statskontoret (2020:9). *Myndighetsanalys av Överklagandenämnden för studiestöd*, s. 66.

¹⁴¹ I budgetpropositionen för 2023 föreslog regeringen ett nytt mål för det berörda utgiftsområdet, som bland annat innebär att målet om att förvaltningen av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt tas bort.

¹⁴² Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*, s. 27.

Regeringen behöver ta hänsyn till att vissa regelverk försvårar effektivisering. Regeringen har ett ansvar för att fånga in signaler från myndigheterna om detta, och ta initiativ till att förändra regelverken när de bedömer att det är lämpligt. Statliga myndigheter ska årligen pröva hur ändamålsenliga de regler som styr verksamheten är, och de ska vid behov lämna förslag till författningsändringar i budgetunderlagen. Detta sker i dag i viss utsträckning, men det är även vanligt att myndigheterna lyfter denna typ av frågor genom hemställan. I det följande beskriver vi några exempel på regelverk som försvårar för myndigheter att effektivisera sin handläggning, som vi har uppmärksammat i arbetet med studien. Men vi vill understryka att vi inte har gjort en systematisk kartläggning av detta.

Regelverken kan behöva anpassas för att underlätta automatisering

Det är viktigt att regeringen driver på för att anpassa regelverk för automatiserad ärendehandläggning, om den strävar efter att myndigheter ska kunna effektivisera handläggningen genom automatisering. Vår bild utifrån arbetet med studien är att några myndigheter anser att lagstiftningen på deras områden generellt sett blir mer och mer komplex och att tillämpningen av den innebär fler inslag av bedömning i handläggningen, vilket försvårar automatisering. I kapitel 4 ger vi flera exempel på detta. Statskontoret konstaterar att det för vissa ärendeslag är motiverat att regelverken innebär bedömningar i handläggningen. Men vi anser samtidigt att regeringen aktivt behöver arbeta för att ta bort hinder i regelverken som inte är motiverade, om automatiseringen ska kunna öka.

Det finns också utmaningar kring lagstiftning och automatisering som är av mer generell karaktär. Digitaliseringsrättsutredningen analyserade lagstiftning som i onödan försvårar digital utveckling inom den offentliga förvaltningen, bland annat om gällande regler gör det möjligt att få tillräckligt god insyn vid automatiserad handläggning. Utredningen bedömde att de regelverk som säkerställer insynsmöjligheter när vissa automatiserade processer används, behöver anpassas för att undvika att rättslig osäkerhet hindrar digitaliseringen och samtidigt säkerställa offentlighetsprincipen och stärka rättssäkerheten.¹⁴³ Vidare kan lagstiftning om sekretess vara ett hinder mot automatisering. Så är fallet

¹⁴³ SOU (2018:25). *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, s. 18.

om lagstiftningen innebär att information som är nödvändig för att kunna automatisera inte kan föras över mellan eller inom myndigheter.

Det viktigaste för att minska långa handläggningstider inom fastighetsbildningen är att modernisera regelverket

Riksrevisionen konstaterade nyligen i en granskning av de statliga insatserna inom fastighetsbildningen att handläggningstiderna är långa och att de har blivit allt längre. Den viktigaste åtgärden för att komma till rätta med detta är att modernisera regelverket runt fastighetsbildningen, enligt Riksrevisionen. Regelverket är föråldrat och hindrar en effektivare handläggning. Men de konstaterade att regeringen inte har tagit initiativ till detta. I stället har regeringen gett olika uppdrag till Lantmäteriet, till exempel att utveckla indikatorer för handläggningstiderna och ställt särskilda krav på att redovisa handläggningstiderna.¹⁴⁴

Även EU-regelverk försämrar förutsättningarna för effektivisering

Även EU-regelverk kan försämma förutsättningarna för myndigheterna att effektivisera ärendehandläggningen. Jordbruksverket har sedan 2017 haft i uppdrag att minska sina kostnader för att hantera EU-stöd till lantbrukare. Myndighetens kostnader för stöden beror i hög grad på hur EU-reglerna kring stöden är utformade. Reglerna ställer exempelvis detaljerade krav på hur myndighetens it-system ska se ut och vilka kontroller som myndigheten ska genomföra. Statskontoret har bedömt att Jordbruksverkets möjligheter att minska kostnaderna för att hantera stöden delvis begränsas av att regelverket kring stöden inte har blivit enklare. Detta har minskat myndighetens möjligheter att förenkla sina it-system och handläggningsrutiner.¹⁴⁵

Regeringen behöver i sin styrning ta hänsyn till att olika myndigheters uppdrag hänger ihop

Det är viktigt att regeringen i sin styrning tar hänsyn till att effektiviteten i ärendehandläggningen hos de enskilda myndigheterna också påverkas

¹⁴⁴ Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*, s. 39.

¹⁴⁵ Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? – En analys av förutsättningar och vägar framåt*, s. 17-18.

av effektiviteten i ärendehandläggningen hos andra myndigheter med närliggande uppgifter. Det finns flera exempel på detta.

Regeringen behöver utveckla styrningen av berörda myndigheters arbete med återvändandeverksamheten

Det är vanligtvis Migrationsverket som verkställer beslut om av- eller utvisning från Sverige. Men Migrationsverket får lämna över ett ärende till Polismyndigheten om personen håller sig undan eller om det behövs tvångsmedel för att verkställa beslutet. Kriminalvården bistår Migrationsverket och Polismyndigheten med transporter. Sammantaget brukar denna verksamhet kallas för återvändandeverksamhet. Återvändandeverksamheten är ett tydligt exempel på hur olika myndigheters verksamheter hänger ihop, och där regeringen behöver förbättra sin styrning för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt.

Riksrevisionen har granskat hur regeringen har styrt återvändandeverksamheten. Granskningen visade att kostnaderna har ökat med nästan 40 procent under de senaste åren. Riksrevisionen bedömde att detta delvis kan bero på svagheter i regeringens styrning och i samordningen mellan de tre ansvariga myndigheterna.¹⁴⁶ Med anledning av granskningen gav regeringen Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för en effektivare återvändandeverksamhet. Statskontoret bedömde att regeringen bör behålla den nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. Statskontoret pekade i stället på att det är bättre att regeringen förbättrar hur den styr och följer upp myndigheternas arbete med återvändandeuppgiften. Regeringen bör bland annat förtydliga sina förväntningar på myndigheterna för att öka måluppfyllelsen och effektivisera verksamheten.¹⁴⁷

Regeringen behöver ta hänsyn till konsekvenserna för hela rättskedjan när den styr berörda myndigheter

Ytterligare ett exempel på att olika myndigheters uppdrag hänger ihop gäller rättskedjan. Rättskedjan omfattar polis, åklagare, allmän domstol

¹⁴⁶ Riksrevisionen (2020:7). *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, s. 5-8.

¹⁴⁷ Statskontoret (2022:1). *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, s. 7-8.

och kriminalvård. Myndigheterna i kedjan har sina respektive ansvarsområden, men är samtidigt i varierande grad ömsesidigt beroende av varandra för att kunna fullgöra sina uppgifter.¹⁴⁸ Det gör att regeringens styrning av en myndighet kan påverka andra myndigheter.

Riksrevisionen har granskat om regeringens styrning av olika delar av rättskedjan har tagit hänsyn till konsekvenser för effektiviteten i hela kedjan. Deras slutsats var att Regeringskansliet är medvetet om behovet av ett kedjeperspektiv, men att styrningen ändå inte tagit tillräcklig hänsyn till effektiviteten i hela rättskedjan. Det behövs mer kunskap om sambanden i rättskedjan för att kunna styra mot en sammanhållen och effektiv kedja. Riksrevisionen framhöll också att regeringen i större utsträckning kan tillämpa ett mer strategiskt och övergripande fokus på hur rättskedjan som helhet ska arbeta effektivt, och utifrån detta identifiera var enskilda insatser i styrningen ska göras. En tydligare prioritering i styrningen på effektiviteten i rättskedjan, skulle sannolikt även skapa incitament för myndigheterna att i större utsträckning samverka mot en effektiv rättskedja.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Statskontoret (2019:4). *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen*, s. 30.

¹⁴⁹ Riksrevisionen (2019:15). *Styrningen av rättskedjan*, s. 5-7.

Summary

The processing of cases by government agencies is very extensive and concerns essential services that affect citizens, businesses and society as a whole. Some of the services that require most resources in central government are run by case-processing agencies. Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) has conducted a study on the work of agencies to make their case processing of more efficient. The purpose of the study is to produce generalisable knowledge about efficient case processing in central government.

Four general approaches to increasing efficiency

Agencies take many different measures to make their case processing more efficient. Their measures can be sorted into four approaches:

- a process-oriented way of working
- automated processing
- needs-adapted contact paths for customers
- efficient support for staff processing cases.

It is common for government agencies to use a *process-oriented way of working* so as to increase efficiency, i.e. to increase efficiency on the basis of a survey of the agency's case processes. This makes it possible to identify bottlenecks, to time processes as well as to specialise case processing, making it possible to increase the efficiency of case processing as a whole. In recent years some agencies have increased the level of trust in their processing so as to be more flexible and avoid overly detailed control.

Automated processing can reduce costs, shorten processing times and improve legal certainty. But automated processing is best suited to regulatory frameworks that do not, for example, require making an assessment. There is also a risk that automated processing will have a negative impact on legal certainty. Agencies therefore need to follow up their automated decision-making and ensure that it is transparent.

Many agencies are working on *adapting their contact paths* for customers to needs. This can involve developing more digital contact paths that complement or replace physical meetings and the telephone. Another step can be to develop their customer service function so that this function is able to process cases straightaway instead of forwarding them internally. Agencies must have good knowledge of customer needs by, for example, carrying out a life events analysis.

Another approach is to work with *efficient support for staff processing cases* in the form of case management systems and documentary support that complement one another and enable efficient processing. The forms of support provided need to be uniform, integrated with one another and easy to use.

Success factors and challenges in efficiency work

There are several general success factors and challenges when agencies work on making their processing more efficient. One success factor is following up how efficiency changes over time. Otherwise it is not possible to evaluate the results of the efficiency measures. Another success factor is that agencies ensure that they make use of the resources freed up by increasing efficiency in the form of e.g. lower costs or higher processing quality. General challenges when agencies increase efficiency are regulatory frameworks that impede efficiency measures, outdated IT systems and the fact that increasing efficiency takes time and may increase costs initially.

Risks and challenges in the Government's governance

Governance by the Government is of great importance for the ability of government agencies to make their case processing more efficient. The Government needs to take account of the existence of risks and challenges in steering its agencies towards increased efficiency. If, for instance, the Government actively requires increased efficiency in a particular type of case at an agency, this may, in practice, lead to the agency giving lower priority to efficiency in other types of cases. The Government also needs to be aware of how regulatory frameworks affect the possibilities for agencies to make their processing more efficient, one example being the

possibilities of automation. The Government may therefore need to take measures to change regulatory frameworks.

Referenser

Statskontorets rapporter

Statskontoret (2022). *Rättsstaten i den svenska förvaltningen: En forskningsantologi*

Statskontoret (2022:12). *Myndighetsanalys av Pensionsmyndigheten*

Statskontoret (2022:7). *Genomförandet av ett intensivår för nyanlända – Delrapport*

Statskontoret (2022:2). *Hur ska Jordbruksverket nå en ekonomi och verksamhet i balans? En analys av förutsättningar och vägar framåt*

Statskontoret (2022:1). *Myndigheters arbete med personer som ska återvända till sitt hemland - analys och förslag för att effektivisera verksamheten*

Statskontoret (2022). *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen – Delrapport. (Dnr 2021/121-5)*

Statskontoret och ESV (2020:22). *Verksamhetsanpassad styrning – en översyn av regeringens styrning och Sidas interna effektivitet, ledning och uppföljning*

Statskontoret (2020:14). *Myndighetsanalys av Datainspektionen*

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

Statskontoret (2019:19). *Hur utvecklas Migrationsverkets nya organisation?*

Statskontoret (2019:4). *Myndigheternas prognoser över flödet i brottmålsprocessen*

Statskontoret (2019:3). *Arbetsförmedlingens interna styrning. Slutrapport om förändringsarbetets genomslag*

Statskontoret (2019:1). *Ett nytt regelverk för etableringsuppdraget – genomförande och effekter för Arbetsförmedlingens verksamhet*

Statskontoret (2019). *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov, dnr 2019/6-5*

Statskontoret (2018:18). *Ombildningen till en sammanhållen polismyndighet - Slutrapport*

Statskontoret (2018:5). *Arbetsförmedlingens ledning och styrning – Delrapport om förändringsarbetets genomslag*

Statskontoret (2017:18). *Delat ansvar för fastighetsbildning*

Statskontoret (2017:6). *Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation*

Statskontoret (2014:25). *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*

Övriga rapporter

ESV (2022:26). *Säkerställ korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – förslag på åtgärder*

ESV (2022:23). *Arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen – en lägesbeskrivning*

ESV (2021:11). *En översyn av Jordbruksverkets förvaltningsanslag och hantering av EU-stöd*

ESV (2019:29). *Stöd för effektivisering*

ESV (2019:28). *Myndigheters effektiviseringsinsatser*

ESV (2016:59). *Effektivisering i statsförvaltningen*

ISF (2015:7). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan. Slutrapport*

ISF (2014:10). *Onödig efterfrågan inom Försäkringskassan och Skatteverket*

Jämställdhetsmyndigheten (2022). *AI och jämställdhet i statlig förvaltning*.

Riksrevisionen (2022:3). *Fastighetsbildningen i Sverige – handläggningstider, avgifter och reformbehov*

Riksrevisionen (2021:8). *Var god dröj, myndigheterna digitaliserar – service till enskilda som inte kan eller vill vara digitala*

Riksrevisionen (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*

Riksrevisionen (2020:7). *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*

Riksrevisionen (2019:28). *Föråldrade it-system – hinder för en effektiv digitalisering*

Riksrevisionen (2019:15). *Styrningen av rättskedjan*

SOU (2019:43). *Med tillit följer bättre resultat – Tillitsbaserad styrning och ledning i staten*

SOU (2018:25). *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*

Övriga dokument

Arbetsförmedlingen (2021). *Årsredovisning*

Arbetsförmedlingen (2016). *Onödig efterfrågan inom Arbetsförmedlingen – en studie av inkomna telefonsamtal rörande Arbetslöshetsförsäkringen till Arbetsförmedlingen Kundtjänst*.
Dnr: Af-2015/440909

Försäkringskassan (2022). *Rapport – Rätt från början. Svar på regeringsuppdrag*. Dnr FK2021/000498

Försäkringskassan (2020). *Verksamhetsplan 2021–2023 för Avdelningen för sjukförsäkring*. Dnr FK2020/00636

Migrationsverket (2021). *Årsredovisning*

Migrationsverket (2019). *Högre produktivitet – vad behöver vi göra?*

Migrationsverket. *Verksamhetsstrategin – vår långsiktiga styrning*

Migrationsverket (2021). Processbeskrivning skyddsprocessen (DUA/177/2021)

Quist, Johan & Fransson, Martin (2014). *Tjänstelogik för offentlig förvaltning: en bok för förnyelsebyråkrater*. Stockholm: Liber

Regeringen (dir. 2022:8). *Inrättande av Utbetalningsmyndighet*

Regeringens skrivelse 2017/18:47. *Hur Sverige blir bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter – en skrivelse om politikens inriktning*

Skatteetaten (Norge). *Sjekkliste for regelverksendringer (19-01-21)*

Skatteverket (2021). *Skatteverkets verksamhetsplan 2022*. Dnr: 8-1327667

Transportstyrelsen (2021). *Årsredovisning*.

Bilaga – Metod och tillvägagångssätt

I denna bilaga beskriver vi inriktningen på studien mer utförligt, samt hur vi har gått till väga i arbetet och vilka avgränsningar som vi har gjort.

Bakgrund och syfte

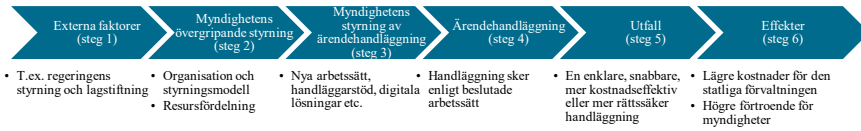
Statskontoret har i många regeringsuppdrag analyserat frågor som handlar om statliga myndigheters arbete med att effektivisera sin ärendehandläggning. Vi har då gjort iakttagelser om effektivisering i handläggningen som har ett värde för hela den statliga förvaltningen. Vi har därför genomfört en närmare studie av statliga myndigheters arbete för att effektivisera sin ärendehandläggning, i första hand med utgångspunkt från våra tidigare regeringsuppdrag.

Syftet med studien är att ta fram generaliserbar kunskap om effektiv ärendehandläggning i staten. Studien ska synliggöra framgångsfaktorer, utmaningar och goda exempel hos myndigheter för att åstadkomma detta. Studien ska vara ett kunskapsunderlag för myndigheter som vill arbeta med att förbättra effektiviteten i sin ärendehandläggning. Den ska också vara ett stöd för regeringen i sin styrning av myndigheterna.

Studien fokuserar på åtgärder som myndigheterna själva kan genomföra för att effektivisera ärendehandläggningen

Det är många olika faktorer och förhållanden som påverkar statliga myndigheters förutsättningar att effektivisera sin ärendehandläggning. Vår studie fokuserar på faktorer som myndigheterna själva styr över, och åtgärder som de själva kan genomföra för att effektivisera handläggningen. Vi beskriver detta med en figur som förenklat illustrerar en effektkedja för myndigheters effektiviseringsarbete.

Figur 1. Effektkedja för myndigheters arbete med att effektivisera ärendehandläggning



Myndigheternas övergripande organisering och styrning av verksamheten gäller till exempel organisationsstrukturen, verksamhetsplanering, myndighetssamverkan, personalpolitik och kompetensutveckling samt myndigheternas egen resursfördelning och prioriteringar i verksamheten (steg 2 i figur 1). Även dessa mer övergripande faktorer kan påverka effektiviteten i ärendehandläggningen. I studien berör vi dessa aspekter i vissa fall när det är särskilt relevant, men de är generellt sett inget vi har analyserat närmare.

I studien fokuserar vi på steg 3 och steg 4. Steg 3 handlar om myndigheternas konkreta tillvägagångssätt och åtgärder som direkt har att göra med handläggningen, snarare än frågor som rör myndigheternas övergripande organisation och verksamhetsstyrning. Det kan till exempel handla om åtgärder för att effektivisera arbetssätt som handläggarna ska använda eller stöd och hjälpmedel till handläggarna i form av exempelvis ärendehanteringssystem. Dessa åtgärder kan i nästa led förväntas påverka effektiviteten i själva handläggningen som sådan (steg 4).

En effektivare ärendehandläggning hos statliga myndigheter kan i förlängningen förväntas leda till lägre kostnader för den statliga förvaltningen och till att allmänheten får ett högre förtroende för förvaltningen (steg 5 och steg 6).

Regeringens styrning av myndigheterna genom instruktion och regleringsbrev kan påverka myndigheternas ärendehandläggning och förutsättningar att effektivisera handläggningen mycket (steg 1). Det kan till exempel ske genom att regeringen har formulerat särskilda mål eller krav för myndigheterna som handlar om effektiviteten, eller att de ska

effektivisera en viss verksamhet eller ärendetyp. Vi analyserar några frågor som rör regeringens styrning i ett eget kapitel.

Det finns även andra externa faktorer som myndigheterna inte styr över, men som påverkar förutsättningarna att effektivisera handläggningen. Det gäller inte minst regelverk i form av lagar och förordningar som myndigheterna ska följa, samt olika typer av omvärldsfaktorer. Vår studie fokuserar inte på dessa externa faktorer, men vi berör vissa av dem i rapporten när det är relevant.

Avgränsningar

Här beskriver vi de avgränsningar vi gjort i arbetet med studien.

Vi har inte granskat myndigheterna och lämnar inte specifika rekommendationer till enskilda myndigheter

Syftet med studien är att ta fram generaliserbar kunskap om effektiv ärendehandläggning i staten. Syftet är inte att granska myndigheterna i meningen bedöma resultat och göra ett utlåtande om dem, eller att lämna specifika rekommendationer till enskilda myndigheter. Däremot bygger studien i mycket hög grad på erfarenheter och lärdomar hämtat från rapporter om och intervjuer med enskilda myndigheter.

Vi har inte analyserat samverkan mellan myndigheter

På områden där flera myndigheter på något sätt är inblandade i en handlägningsprocess är samverkan mellan myndigheterna viktig. Vi konstaterar exempelvis i vår studie att återvändandeverksamheten är beroende av att berörda myndigheter samverkar med varandra. Men vi har inte fokuserat på samverkan, även om samverkan i vissa fall har betydelse för en effektiv ärendehandläggning. Vi bedömer att aspekten samverkan mellan myndigheter i sig är för komplex och omfattande för att hanteras på ett bra sätt inom ramen för denna studie. Statskontoret har tidigare berört samverkan mellan myndigheter i OOS-rapporterna *En innovativ och samverkande förvaltning* från 2020 och *Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel* från 2016.

Vi har inte analyserat ärendehandläggning med mindre volymer

Vi har avgränsat studien till att huvudsakligen handla om ärendeslag där ärendena initieras av medborgare eller företag. Det innebär att vi har

utelämnat ärenden som initieras av myndigheterna själva. Vidare har vi avgränsat oss generellt sett till ärendeslag där volymen av ärenden är stor. Vi bedömer att de stora ärendehandläggande myndigheterna står inför liknande utmaningar och att avgränsningen därför möjliggör intressanta jämförelser.

Vi har inte analyserat AI som ett verktyg för effektivisering

Vi har inte närmare analyserat automatiserad handläggning som sker genom artificiell intelligens (AI). AI är tekniska system som uppvisar eller påminner om ett intelligent beteende, genom att de med viss grad av självständighet analyserar sin miljö och genomför åtgärder för att uppnå särskilda mål. Att vi inte analyserar detta närmare beror främst på att Riksrevisionen i en granskning 2020 av automatiserat beslutsfattande i statliga myndigheter fann att ingen av de granskade myndigheterna tillämpade beslutsfattande genom AI. Däremot fann Riksrevisionen att myndigheter använder AI för vissa inslag i handläggningen, till exempel att identifiera ärenden som ska falla ut för kontroll eller kategorisera de uppgifter som kommer in.¹⁵⁰ Denna mer begränsade tillämpning av AI ingår i vår analys av automatiserad handläggning i denna studie.

Centrala analysfrågor

Vi har i arbetet utgått från dessa centrala analysfrågor:

-
- Vilka är de tillvägagångssätt och åtgärder som myndigheterna arbetar med för att effektivisera ärendehandläggningen?
 - Hur har effektiviteten i ärendehandläggningen påverkats av de åtgärder myndigheterna har genomfört för att effektivisera? Vilka andra effekter har uppstått?
 - Vilka är de viktigaste framgångsfaktorerna och största utmaningarna för myndigheterna när de effektiviserar ärendehandläggningen?
 - Hur påverkar regeringens styrning myndigheternas arbete med och förutsättningar för att effektivisera ärendehandläggningen?
-

¹⁵⁰ Riksrevisionen. (2020:22). *Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister*, s. 55.

Utredningsaktiviteter

Här beskriver vi de konkreta utredningsaktiviteter som vi har genomfört i arbetet med studien.

Strukturerad kartläggning av rapporter från Statskontoret

Huvuddelen av empirin och underlaget för studien är hämtad från Statskontorets rapporter från olika regeringsuppdrag. Detta är utgångspunkten för vår studie. Vi har gått igenom och analyserat rapporter från perioden 2018–2022, och bedömt vad som är relevant för frågan om effektiv ärendehandläggning hos statliga myndigheter. Vi har även använt några rapporter från före 2018.

Intervjuer med tre myndigheter

Vi har genomfört intervjuer med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skatteverket. Syftet med intervjuerna har varit att få fram ytterligare kunskap om myndigheters ärendehandläggning, framför allt kopplat till de åtgärder som myndigheterna har genomfört för att förbättra effektiviteten i handläggningen. Vi har varit intresserade av goda exempel att lyfta fram, men också risker, utmaningar och framgångsfaktorer kring olika tillvägagångssätt och åtgärder för att effektivisera handläggningen.

Alla tre myndigheterna hanterar stora volymer av ärenden. I urvalet tog vi hänsyn till vilka tillvägagångssätt de har använt för att effektivisera sin ärendehandläggning, för att sammantaget få en god spridning. Vi valde ut två myndigheter som Statskontoret har granskat relativt nyligen (Arbetsförmedlingen och Migrationsverket) och en som Statskontoret inte har analyserat i närtid (Skatteverket). På så sätt har vi både kunnat bygga vidare på slutsatser som Statskontoret har dragit i tidigare rapporter och breddat vårt samlade kunskapsunderlag och öppnat för perspektiv som inte har framkommit i Statskontorets tidigare utredningar.

Kartläggning och analys av rapporter från andra aktörer

Vi har också gjort en kartläggning av rapporter från andra aktörer än Statskontoret, som har analyserat frågan om effektiv ärendehandläggning hos statliga myndigheter. Det gäller huvudsakligen rapporter från ESV och Riksrevisionen. Vi har i viss utsträckning även gått igenom forskning om effektiv ärendehandläggning hos svenska statliga myndigheter.

Workshop med forskare och företrädare för statliga myndigheter

Vi har kompletterat de övriga utredningsaktiviteterna med en enklare workshop med företrädare för tre myndigheter (CSN, Försäkringskassan och Transportstyrelsen) och forskaren Johan Quist vid Karlstads universitet. Denna workshop var också en del i vår kvalitetssäkring. Vid workshoppen diskuterades bland annat preliminära slutsatser i studien. Dessa personer är inte ansvariga för studiens färdiga resultat.

Intervju med myndighetshandläggare på Regeringskansliet

Vi har genomfört en intervju med myndighetshandläggarna för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skatteverket. Syftet med denna intervju var bland annat att diskutera deras syn på hur regeringens styrning påverkar eller kan påverka myndigheters arbete för att förbättra effektiviteten i sin ärendehandläggning.

Vissa dokumentstudier

Intervjuerna med Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skatteverket har kompletterats med vissa dokumentstudier kring dessa myndigheter. Det handlar om bland annat årsredovisningar, verksamhetsplaner, handläggnings- och processbeskrivningar, handläggarstöd, statistik över handläggningsprocessen samt annat material som myndigheten har tagit fram som handlar om deras ärendehandläggning.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Arbetet med studien har genomförts av Per Helldahl och Thomas Ringbom (projektledare). Sara Berglund har bidragit till arbetet med en förstudie. Under hösten 2022 deltog praktikanten Emma Lång i arbetet.

Kvalitetssäkring har skett genom att de tre myndigheter som vi har intervjuat har tagit del av och lämnat synpunkter på valda delar av utkast till studien. Vi har även genomfört en enkel workshop med representanter för några statliga myndigheter samt en forskare (se ovan). Statskontoret har också haft en intern referensgrupp knuten till projektet.

Förteckning över skrifter i serien Om offentlig sektor

2022

- Effektiv ärendehandläggning i staten. En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning.
- Rättsstaten i den svenska förvaltningen. En forskningsantologi.
- Regeringens styrning i tvärsektoriella frågor. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.

2021

- Perspektiv på omprövning.
- God förvaltningskultur i praktiken. En studie av myndigheternas arbetssätt, utmaningar och möjligheter.

2020

- Förvaltningsmodellen under coronapandemin.
- På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling.
- En innovativ och samverkande förvaltning. 10 år med det förvaltningspolitiska målet.
- Statlig förvaltningspolitik för 2020-talet. En forskningsantologi.

2019

- Offentligt anställdas bisysslor. En studie av hanteringen av bisysslor i myndigheter, kommuner och regioner.
- Udda fåglar i kommittéväsendet. En studie av otraditionella kommittéer.

2018

- Myndigheternas personalansvarsnämnder.
- Myndighetsstyrelser i praktiken.
- Strategier och handlingsplaner. Ett sätt för regeringen att styra?

2017

- Ledarskapets betydelse för en god förvaltningskultur i staten.
- Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel.

2016

- Myndighetschefernas syn på regeringens styrning.
- Förändringsprocesser i stora organisationer.
- Statsförvaltningen efter 20 år i EU.
- Renodling av statlig verksamhet.
- Forskning i praktiken. Om praktikrelevant forskning och praktikinära forskningsmiljöer.
- Att styra mot ökat förtroende – är det rätt väg?

2015

- Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar.
- Att göra eller köpa? Om outsourcing av statlig kärnverksamhet.
- Överenskommelser som styrmedel.

2014

- Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?
- Myndigheters självverksamhet – hur och varför?

2013

- Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.
- Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.
- Attraktiv och föredömlig. En studie om staten som arbetsgivare.

2012

- Tänk till om tillsynen. Om utformningen av statlig tillsyn.
- Den effektiva staten. En antologi från Statskontoret.
- För säkerhets skull. Om myndigheters arbete mot hot och våld riktat mot deras anställda.

2011

- Fångar FISKEN* fel? Betydelsen av intern styrning och kontroll för att motverka felaktiga utbetalningar.
- Förvaltningen om förvaltningspolitiken – förväntningar, utmaningar och möjligheter.
- Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend?
- Från trappa till spaljé – myndigheters arbete med karriärutveckling.
- Uppfattningar om förvaltningen – kvalitet i offentlig verksamhet från allmänhetens och företagens horisont.

2010

- När fler blir en – om nyttan med enmyndigheter.
- Public management reform during financial austerity.
- Reforming Norway's welfare administration.
- Fokus på mångfald – strategisk kompetensförsörjning i staten.
- Statens regionala företrädare – trender och scenarier.
- Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010.
- Centralisering och specialisering inom svensk statsförvaltning.
- Värdegrunden i staten – en nulägesbild.