

Effektiviseringsvinster i statliga myndigheter



Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
Metod och underlag för studien	7
Disposition	8
2 Myndigheternas effektiviseringsarbete	9
Sammanfattande iakttagelser	9
Vad betyder begreppet effektivitet?	11
Effektiviseringsåtgärder kan se olika ut	12
Interna beslutsprocesser spelar roll för resultatet av effektiviseringsåtgärder	13
Effektiviseringsvinster kan användas för olika ändamål	14
Arbete med effektivisering frigör personella resurser	16
3 Effektiviseringsåtgärder som vi har belyst i denna studie	19
Sammanfattande iakttagelser	19
De studerade åtgärderna är av olika slag	20
Automatiserad granskning av aktivitetsrapporter vid Arbetsförmedlingen	20
Nytt handläggningssystem för Centrala studiestödsnämndens omställningsstudiestöd	23
Ett system för digitalt brottmålsavgörande inom rättsväsendet	26
Ny produktionsplaneringsmodell för Försäkringskassans handläggning av barnbidrag	29
Robotiserad processautomation på Pensionsmyndigheten	30
Skatteverkets insatser för ett mer effektivt nyttjande av verkets lokaler	31
4 Diskussion och slutsatser	33
Det finns ett tryck på myndigheterna att effektivisera	33
Det är svårt att dra generella slutsatser om hur frigjorda resurser används	35

Myndigheter gör ofta förhandsbedömningar inför beslut om effektiviseringsåtgärder...	36
...men är mindre benägna att följa upp det faktiska utfallet	37
Myndigheter bör i större utsträckning följa upp och rapportera effekter av genomförda åtgärder	37
Referenser	40
Bilagor	
1. Metodbilaga	42

Sammanfattning

I denna studie undersöker Statskontoret statliga myndigheters arbete med effektivisering och vinsterna av detta arbete.

Vi har fokuserat på sex utvalda effektiviseringsåtgärder och särskilt intresserat oss för hur myndigheterna har använt de vinster som åtgärderna har lett till. Vi har också undersökt varför myndigheterna har genomfört åtgärderna i fråga och hur de har redovisat åtgärdernas effekter.

Det finns ett tryck på statliga myndigheter att över tid genomföra åtgärder för att effektivisera verksamheten. Det handlar bland annat om att uppfylla det förvaltningspolitiska målet om en innovativ, rättssäker och effektiv statsförvaltning. Arbetet utgår också från budgetlagens och myndighetsförordningens krav. Produktivitetskravet i pris- och löneomräkningen, som innebär att myndigheternas årliga anslag inte fullt ut kompenserar för löneökningar, är en viktig drivkraft i effektiviseringsarbetet.

Det finns olika slags åtgärder som kan bidra till ökad effektivitet. För myndigheter med stora ärendemängder syftar åtgärderna ofta till att helt eller delvis automatisera moment i handläggningen. De effektiviseringsvinster som myndigheterna uppnår kan användas för olika ändamål. Några exempel är att finansiera åtgärder för att utöka myndighetens verksamhet, öka kvaliteten i myndighetens prestationer eller för att spara resurser och därmed minska de statliga utgifterna.

Bland de exempel som vi har studerat närmare har ingen av de berörda myndigheterna kunnat lämna underlag som tydligt visar hur de har använt åtgärdens effektiviseringsvinst. Mot bland annat denna bakgrund drar vi slutsatsen att det i allmänhet är svårt att spåra och kvantifiera användningen av statliga myndigheters effektiviseringsvinster. I våra intervjuer lyfter flera företrädare för myndigheterna fram att effektiviseringen har minskat deras arbetsbelastning. Några nämner också att en del av medlen har gått till en annan verksamhetsgren inom myndigheten, till satsningar

inom it eller för att på olika sätt stärka säkerheten på myndigheten. I intervjuerna nämns också att effektiviseringar behöver genomföras för att skapa ett finansiellt utrymme för oförutsedda utgiftsbehov.

Som underlag inför beslut har de myndigheter som vi studerat tagit fram bedömningar av de förväntade effekterna av åtgärder som de genomfört. Men efter att en åtgärd är genomförd har de flesta av myndigheterna inte uppskattat den faktiska effektiviseringsvinsten. Det kan bland annat bero på att myndigheten inte planerar att upprepa åtgärden eller genomföra en liknande åtgärd och därför ser ett begränsat värde i en efterhandsbedömning.

För ökad kunskap om hur myndigheter använder effektiviseringsvinster behövs enligt vår bedömning bättre analys och dokumentation av effekter. Vi anser att myndigheter i större utsträckning än i dag bör rapportera effekterna av mer omfattande effektiviseringsåtgärder samt hur de har använt vinsterna. Denna rapportering bör göras i årsredovisningen och i det årliga budgetunderlaget till regeringen. En mer omfattande rapportering skulle leda till ökad kunskap om lyckade och mindre lyckade effektiviseringsåtgärder, vilket kan bidra till att stärka myndigheternas effektiviseringsarbete.

En mer omfattande rapportering skulle också kunna vara betydelsefull för regeringens styrning genom att ge vägledning om vilka typer av åtgärder som myndigheterna bör prioritera.

1 Inledning

De statliga myndigheterna behöver kontinuerligt effektivisera sina verksamheter för att uppfylla regeringens mål och krav. Det ständigt pågående effektiviseringsarbetet frigör resurser, men vad händer med dessa vinster?

Flera offentliga rapporter har belyst de statliga myndigheternas arbete för att öka sin effektivitet. Men det saknas studier som uppskattar effektiviseringsvinsternas storlek och vad myndigheterna använder dessa vinster till. Det är alltså oklart hur stora resurser som myndigheterna sammantaget frigör genom effektiviseringar och därför inte möjligt att studera användningen av vinsterna i statsförvaltningen som helhet.

Det ställs inte några särskilda krav på myndigheterna att redovisa hur de använder de resurser som de har frigjort genom effektivisering. Myndigheternas återrapportering till regeringen i budgetunderlag och årsredovisningar innehåller ibland uppgifter om hur de på olika sätt har arbetat för att öka effektiviteten. Men det finns i regel inga uppgifter som visar effektiviseringsvinsternas storlek eller hur frigjorda resurser har fördelats till olika ändamål såsom inbesparingar för att minska utgifterna.

Det finns skäl till att öka kunskaperna om hur myndigheterna arbetar med att effektivisera sina verksamheter och vilka vinster som uppnås genom olika typer av åtgärder. Sådana kunskaper kan bidra till att förbättra både regeringens styrning av myndigheterna och myndigheternas interna styrning. Bättre information om myndigheternas effektiviseringsarbete kan också ge uppslag om vilka åtgärder som fungerar bra och vilka som bör undvikas. Det kan därtill vara av intresse för allmänheten att få ökad kunskap om effektiviteten i den statliga sektorn och om vinster av effektiviseringsåtgärder används på ett ändamålsenligt sätt.

I denna studie undersöker vi ett antal statliga myndigheters arbete med att effektivisera sin verksamhet. Vi har fokuserat på att undersöka effekter av avgränsade effektiviseringsåtgärder och hur myndigheterna har använt de vinster som åtgärderna har lett till. Vi har också undersökt vad som ligger

till grund för beslut om att genomföra effektiviseringsåtgärder och hur myndigheterna redovisar åtgärdernas effekter. De primära målgrupperna för denna rapport är regeringen och myndighetsledningarna.

Metod och underlag för studien

Myndigheters effektiviseringsåtgärder är av olika karaktär och omfattning och genomförs med olika förutsättningar och under olika omständigheter. Vi har därför valt att fördjupa oss i ett avgränsat antal åtgärder med intervjuer som huvudsaklig metod. Vi har granskat ett flertal myndigheters årsredovisningar i syfte att välja ut lämpliga åtgärder. I arbetet har vi också använt andra offentliga rapporter samt intern dokumentation som vi har bett berörda myndigheter lämna ut.

Vi har i första hand valt myndigheter som handlägger stora ärendevolymer. Detta val har vi gjort utifrån en bedömning om att sådana myndigheter har relativt goda förutsättningar att kvantifiera och redovisa vinster, eftersom det ofta rör sig om stora organisationer.

De åtgärder som ingår i studien har genomförts av Arbetsförmedlingen, Central studiestödsnämnden (CSN), Domstolsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Antalet anställda i dessa sex myndigheter var 2024 sammanlagt omkring 36 100 personer och förvaltningsanslagen uppgick 2024 till 30,7 miljarder kronor. Vi har intervjuat ansvariga tjänstepersoner i de utvalda myndigheterna och då utgått från följande frågor:

-
1. Vilka beslutsunderlag har myndigheten tagit fram inför beslut om åtgärden?
 2. Vilket slags och hur stor effektiviseringsvinst har myndigheten bedömt att åtgärden skulle ge?
 3. Vilket slags och hur stor effektiviseringsvinst blev resultatet av åtgärden?
 4. Hur har effektiviseringsvinsten använts?
-

Vid sidan om de exempel på åtgärder som vi studerar närmare har vi också intervjuat personer i ledningsgrupperna på CSN, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om hur de ser på myndighetens övergripande, strategiska arbete med effektivisering.

Disposition

I kapitel 2 redogör vi för övergripande aspekter av effektivisering i en statlig kontext. Det gäller exempelvis definitionen av effektivitetsbegreppet, drivkrafterna bakom myndigheternas effektiviseringsarbete, vad effektiviseringsåtgärder kan avse och hur myndigheterna kan använda vinster.

I kapitel 3 redogör vi för de särskilda åtgärder som vi har studerat närmare. Vi redovisar varför de har genomförts, resultatet av dem och hur de frigjorda resurserna har använts, i den mån det har varit möjligt att redovisa detta.

I kapitel 4 redogör vi för våra slutsatser om vad som driver myndigheternas effektiviseringsarbete och hur de använder effektiviseringsvinster. Vi för också ett resonemang om behovet av att bedöma och följa upp effektiviseringsvinster.

2 Myndigheternas effektiviseringsarbete

Enligt myndighetsförordningen ska ledningen i en statlig myndighet se till att verksamheten bedrivs effektivt samt enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av att Sverige är medlem i Europeiska unionen.¹ I detta kapitel redogör vi för övergripande aspekter av myndigheternas effektiviseringsarbete.

Sammanfattande iakttagelser

- De statliga myndigheterna behöver över tid genomföra åtgärder för att uppnå målet om att verksamheten ska vara innovativ, rättssäker och effektiv samt ha väl utvecklad kvalitet och service.
- Myndigheterna behöver på olika sätt effektivisera verksamheten för att klara produktivitetsavdraget. Detta avdrag innebär att förvaltningsanslagen inte fullt ut kompenserar för löneutvecklingen bland de anställda.
- Det finns olika former av åtgärder som kan bidra till ökad effektivitet. Dessa kan delas upp i fyra kategorier: processorienterat arbetssätt, automatiserad handläggning, behovsanpassade kontaktvägar för kunder och effektiva handläggarstöd.
- Myndigheter med stora ärendemängder som i stor utsträckning kan automatisera sin handläggning har ofta goda förutsättningar att ta hem stora effektiviseringsvinster.
- Intervjuer med företrädare för CSN:s, Försäkringskassans och Skatteverkets ledningsgrupper visar att de på strategisk nivå har inriktat sitt effektiviseringsarbete på olika typer av automatisering av moment i ärendehandläggningen genom it-lösningar.

¹ Myndighetsförordningen (2007:515), 3 § och 6 §.

- Konkreta förslag om hur olika processer och rutiner kan automatiseras kommer ofta från enheterna i kärnverksamheten som ansvarar för de aktuella uppgifterna.
 - De effektiviseringsvinster som myndigheterna uppnår kan användas för olika ändamål. Exempel på ändamål är inbesparing (minskade utgifter), finansiering av insatser för att öka kvaliteten i verksamheten och finansiering av ny eller utökad verksamhet.
-

Myndigheterna har ansvar för god ekonomisk hushållning

Det övergripande målet för förvaltningspolitiken i 2010 års förvaltningspolitiska proposition är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv. Därtill säger myndighetsförordningen och budgetlagen att myndigheterna ska hushålla väl med statens medel, bedriva verksamheten effektivt och fortlöpande utveckla den.² För att uppfylla det förvaltningspolitiska målet och de fastställda kraven behöver de statliga myndigheterna över tid genomföra olika åtgärder som effektiviserar verksamheten.³

Det finns ett generellt produktivitetsavdrag i pris- och löneomräkningen (PLO) som regeringen använder när den lämnar förslag till anslag till myndigheterna i budgetpropositionen. Produktivitetsavdraget utgår från produktivitetsutvecklingen i den privata tjänstesektorn och tanken med avdraget är att det ska driva på myndigheternas effektiviseringsarbete.⁴ Rent tekniskt är det löneutvecklingen som står i centrum, vilket innebär att myndigheternas förvaltningsanslag inte kompenseras fullt ut för löneökningar bland anställda. Därför behöver myndigheterna över tid effektivisera sina verksamheter.

² Myndighetsförordning (2007:515), 3 § och 6 § och Budgetlag (2011:203), 1 kap, 3 §.

³ Prop. 2009/10:175. *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 27.

⁴ Regeringens skrivelse 2021/2022:241, *Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag*, s. 3.

Effektivisering i myndigheterna kan i praktiken handla om att förändra hur verksamheten är organiserad, öka eller förändra myndighetens användning av digitala verktyg, kompetensutveckla personalen, förenkla rutiner eller gå över till att dela administrativ service med andra myndigheter.

Vad betyder begreppet effektivitet?

I denna studie utgår vi från en definition av begreppet ”effektivitet” som Ekonomistyrningsverket (ESV) har formulerat och som gäller relationen mellan kostnad och kvalitet.⁵ ESV:s definition ligger också i linje med hur Statskontoret tolkar begreppet när vi i andra sammanhang analyserar myndigheters verksamheter.

Samspelet mellan kostnader och kvalitet innebär att en effektiviseringsåtgärd kan leda till olika utfall och ibland framkalla målkonflikter (Figur 1). Det gäller till exempel när en myndighet strävar efter att både minska kostnaderna och bibehålla eller öka kvaliteten i verksamheten.

Relationen mellan kostnaderna för och kvaliteten i olika tjänster speglar både den inre och yttre effektiviteten. Den inre effektiviteten handlar om resurseffektiviteten i genomförandet. Det gäller alltså frågan om verksamheten bedrivs med bibehållen eller högre kvalitet till lägre kostnad. En dyrare tjänst kan exempelvis vara förenad med högre kvalitet som innebär att resurseffektiviteten inte blir lägre jämfört med en billigare tjänst. Yttre effektivitet handlar om resultatet av en åtgärd har fallit ut som önskat eller inte. Det gäller alltså frågan om målen har uppfyllts, den önskade förändringen har inträffat eller utvecklingen går i rätt riktning.

⁵ <https://forum.esv.se/verksamhetsutveckling/effektivitet/vad-menas-med-effektivitet-i-staten> (hämtad 2025-06-10).

Figur 1. Typsituationer för en relation mellan kvalitet och kostnad utifrån effektivitetsperspektivet



Källa: ESV Forum.

Med högre effektivitet menar vi i denna rapport att en verksamhet utförs till lägre kostnad med oförändrad kvalitet eller att kvaliteten i verksamheten ökar med bibehållen kostnadsnivå. I vissa avsnitt tar vi också upp frågan om produktivitet i myndigheterna. Produktivitet är då volymen ärenden eller tjänster som produceras i förhållande till de insatta resurserna.

Effektiviseringsåtgärder kan se olika ut

Statskontoret pekar i en tidigare rapport särskilt ut fyra områden för åtgärder som kan öka effektiviteten i myndigheternas handläggning av ärenden:⁶

- processorienterat arbetssätt
- automatiserad handläggning
- behovsanpassade kontaktvägar för kunder
- effektiva handläggarstöd.

⁶ Statskontoret (2022), *Effektiv ärendehandläggning i staten – En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning*, OOS 46, s. 7.

De flesta exempel på åtgärder som vi belyser längre fram i denna studie har på olika sätt att göra med dessa områden.

Det är vanligt att myndigheter använder ett *processororienterat arbetssätt* för att effektivisera. Det innebär att de effektiviserar utifrån en kartläggning av myndighetens ärendeprocesser. De kan då identifiera flaskhalsar och tidsätta processerna samt specialisera handläggningen, vilket ger förutsättningar att effektivisera handläggningen som helhet.

Automatiserad handläggning kan sänka kostnaderna, förkorta handläggningstiderna och förbättra rättssäkerheten. De verksamheter som har en omfattande handläggning av ärenden som delvis kan automatiseras kan i regel vinna mycket på att effektivisera genom att investera i digitala system. Men automatiserad handläggning förutsätter att ärendehanteringen är förhållandevis enkel och kräver ibland inslag av manuella bedömningar inför beslut.

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.

Ett ytterligare sätt att effektivisera handläggningen är att arbeta med *effektiva handläggarstöd* i form av ärendehanteringssystem och skriftliga stöd som kompletterar varandra.

Interna beslutsprocesser spelar roll för resultatet av effektiviseringsåtgärder

Ekonomistyrningsverket (ESV) beskriver i flera rapporter hur en effektiv verksamhetsstyrning och processer för att effektivisera verksamheten bör se ut. I en rapport från 2014 betonar ESV att en väl fungerande intern styrning är en förutsättning för en effektiv verksamhet.⁷ De understryker bland annat att

⁷ ESV (2019), *Vägledning – att få rätt saker att hända – Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter*, ESV 2014:49, s. 82 ff.

-
- planering startar med uppföljning, det vill säga att först följa upp det som hittills har uppnåtts,
 - verksamhetens resultat ska analyseras och resultatanalysen ska ge bilden av produktivitet, effektivitet och kvalitet och att
 - det är viktigt att välja indikatorer som säger något om verksamheten.
-

ESV har tagit fram rapporten *Stöd för effektivisering* som ett metodstöd för myndigheter. Där framhåller ESV att arbetet med effektivisering bör innefatta de fyra stegen nulägesanalys, börläge, genomförande och uppföljning.⁸ För att nå goda resultat är det centralt att myndighetens ledning har en tydlig plan för hur arbetet med effektivisering ska gå till. ESV:s fyra steg kan därför vara en lämplig grund för myndigheternas interna strategi för effektiviseringsarbetet.

Effektiviseringsvinster kan användas för olika ändamål

olika sätt. Med hjälp av vinsterna kan de exempelvis genomföra besparingar (minska utgifterna), finansiera en ny eller utökad verksamhet eller verka för att öka kvaliteten i befintlig verksamhet.

Som vi skriver inledningsvis har det hittills inte gjorts någon uppskattning av de samlade effektiviseringsvinsterna av myndigheternas effektiviseringsarbete. Såvitt vi kan se finns det i dagsläget heller inga förutsättningar för att ta fram en sådan beräkning, eftersom det saknas ett lämpligt dataunderlag. Av detta följer att det heller inte är möjligt att analysera och visa hur de frigjorda resurserna har använts i staten som helhet. Men genom de intervjuer som vi gjort med sex myndigheter har vi fått fram viss information om effektiviseringsvinster som uppnåtts som följd av ett antal åtgärder som genomförts i myndigheterna. Vi återkommer om det i kapitel 3.

Resultatet av reformer som regeringen har genomfört för att effektivisera myndigheternas administration kan ge en fingervisning om hur effektivitetsvinster generellt används i statsförvaltningen. Riksrevisionen utvärderade 2021 effekten av åtgärder som regeringen har vidtagit över

⁸ ESV (2019), *Stöd för effektivisering*, ESV 2019:29, s. 9.

en längre tidsperiod och då i huvudsak inom områdena digitalisering, centraliserade tjänster och utvecklad styrning. Bland de studerade åtgärderna ingår inrättandet av Statens servicecenter 2012 och den så kallade tillitsreformen. Riksrevisionens slutsats är att de resurser som har frigjorts genom att effektivisera administrativa arbetsmoment i statliga myndigheter har använts för att kunna ge mer kvalificerat administrativt stöd snarare än för att öka resurserna i kärnverksamheten.⁹

Riksrevisionen skriver att de frigjorda resurserna i huvudsak används för att leva upp till ökade krav och förväntningar på myndigheterna utan att det alltid är självklart hur dessa krav omvandlas till mer kärnverksamhet som är bättre för mottagarna.

I denna studie tar vi sikte på effektiviseringsåtgärder som ett antal myndigheter själva har planerat och genomfört. En effektiviserad verksamhet innebär ofta att färre personer kan utföra samma mängd arbetsuppgifter, vilket medför att personalkostnaderna blir lägre. Ett exempel är att införa nya it-lösningar i en ärendebaserad tjänsteproduktion. Det medför att en anställd kan hantera fler ärenden, det vill säga att arbetsproduktiviteten stiger. En lägre kostnad för arbetskraften i en myndighet gör det möjligt att minska anslaget till myndigheten, om riksdagen fattar beslut om detta.

Men en oförändrad anslagsnivå leder i stället till att de resurser som frigörs genom effektivisering i en del av verksamheten kan användas för andra ändamål i myndigheten. Om personalen minskas i en del av verksamheten kan exempelvis fler personer anställas för att öka tjänsteproduktionen i en annan del av verksamheten. Men de frigjorda resurserna kan också användas för att öka kvaliteten i befintliga tjänster. Vi bedömer att vinsterna i grova drag kan gå till följande:

⁹ Riksrevisionen (2021), *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, RiR 2021:3, s. 63.

-
- minskade kostnader för verksamheten eller att myndighetens behov av resurstillskott minskar,
 - ökad tjänsteproduktion i den del av verksamheten som har effektiviserats (exempelvis genom förbättrade it-system eller nya arbetssätt),
 - ökad tjänsteproduktion i en annan del av verksamheten,
 - minskad arbetsbelastning för anställda i verksamheten som berörs,
 - ökade resurser för stödverksamhet och
 - ökad kvalitet i de tjänster som utförs och finansiering av högre kostnader för övriga ändamål i verksamheten (men inte kärnverksamhet).
-

Ändamålen för effektiviseringsvinsterna är inte sinsemellan uteslutande. Frigjorda resurser kan med andra ord fördelas mellan flera av dem.

Arbete med effektivisering frigör personella resurser

I detta avsnitt beskriver vi erfarenheter av arbetet med effektivisering som framkommit i våra intervjuer med personer som sitter i ledningsgrupperna för de tre myndigheterna CSN, Försäkringskassan och Skatteverket. Dessa myndigheter har över tid frigjort personal genom effektiviserande åtgärder. Men det finns ingen officiell information om hur många årsarbetskrafter det rör sig om. Det finns heller inga data som tydliggör kopplingen mellan å ena sidan effektiviseringsvinster av olika åtgärder och å andra sidan hur vinsterna har omfördelats till olika verksamheter inom myndigheterna. Enligt våra intervjuer har en stor andel av vinsterna använts till att finansiera högre utgifter inom it-området, men exakt i vilken utsträckning är oklart.

Effektiviseringsarbetet sker kontinuerligt och drivs på av produktivitetsavdraget och nya behov

Samtliga intervjuade på de tre myndigheterna framhåller att effektiviseringsarbetet till stor del påverkas av regeringens effektiviseringskrav. Det finns två tydliga drivkrafter som kan kopplas till det förvaltningspolitiska målet. Den ena drivkraften är produktivitetsavdraget som vi beskriver ovan

och som innebär att myndigheterna i sina förvaltningsanslag inte får full kompensation för ökade lönekostnader. Avdraget innebär att myndigheterna behöver genomföra effektiviserande åtgärder löpande för att på olika sätt frigöra resurser som kan kompensera för detta. Den andra tydliga drivkraften för att effektivisera är att möta omvärldskrav på kvalitetsförbättringar eller att klara av nya uppgifter som kräver resurser och som behöver finansieras inom ramen för givna anslagsmedel.

Effektiviseringsarbetet fokuserar på automatisering inom handläggning och kontroller

Möjligheterna att uppnå effektiviseringsvinster genom olika åtgärder i myndigheter beror på vilken typ av verksamhet som myndigheten bedriver. Exempelvis kan myndigheter som handlägger många ärenden automatisera verksamheten genom ny teknik såsom webbaserade system som minskar arbetstiden per ärende. Myndigheter som inte alls eller i mindre omfattning handlägger ärenden som gäller enskilda individer eller juridiska personer har ofta sämre förutsättningar göra stora effektiviseringsvinster genom tekniska lösningar som höjer produktiviteten.

De intervjuade på de tre myndigheterna beskriver att de har åstadkommit betydande effektiviseringsvinster genom att automatisera olika rutiner och att det har minskat behovet av manuell handläggning. De har med andra ord ersatt vissa moment inom ärendehantering och enklare kontroller med till exempel robotar. Det handlar om sådana rutiner där beslut om ersättningar av olika slag inte kräver särskilda bedömningar av någon handläggare, utan endast grundar sig på registerinformation. Exempel på sådan information är uppgifter om ålder och kön i olika typer av ansökningar om bidrag som Försäkringskassan betalar ut. Denna utveckling har minskat behovet av personal för att hantera enskilda ärenden inom bidragsförmåner, pensioner och studiestöd. Detta har frigjort resurser inom myndigheterna men i okänd utsträckning.

Effektivisering som sker genom digitalisering och automatisering kräver att myndigheterna utvecklar olika it-lösningar. Därför kan myndigheterna behöva göra stora investeringar som behöver finansieras, i vissa fall med lån i Riksgälden. Inom vissa administrativa system, exempelvis för bidragsgivning i Försäkringskassan, behöver myndigheten också över tid

förnya äldre it-system. Ett bakomliggande skäl kan exempelvis vara att den programvara som de använder inte kan uppdateras eftersom produkten inte längre finns på marknaden. Detta innebär kostnader för it som inte nämnvärt bidrar till att öka effektiviteten, utan endast innebär att de verksamheten kan fortsätta att fungera på motsvarande sätt som tidigare.

Företrädare för en av myndigheterna påpekar att utformningen av lagar och regler begränsar möjligheterna till digitalisering och automatisering av olika stöd och ersättningar till enskilda. Regelverken brister ofta i så kallad digitaliseringsvänlighet. De intervjuade anser att offentliga utredningar och Regeringskansliet i större utsträckning behöver ta hänsyn till detta när nya lagar och regler utformas och när befintliga regelverk ses över. På sikt kan det öka effektiviteten i myndigheternas hantering och även leda till förbättringar i hur myndigheterna kan administrera olika stöd och ersättningar.

Myndigheterna identifierar åtgärder som effektiviserar verksamheterna på olika sätt

Våra intervjuer ger bilden av att både ledningen och enheter inom myndigheten i samtliga tre fall bidrar till att identifiera och initiera åtgärder för att effektivisera verksamheten. Det finns ett tryck från ledningarnas sida att skapa finanseringsutrymme för olika satsningar, men även för att skapa säkerhetsmarginaler för oförutsedda utgifter. För enheternas del kan effektiviseringar av till exempel processer underlätta verksamheten genom att minska arbetsbelastningen i det dagliga arbetet och öka motståndskraften vid tillfälliga arbetstoppar.

Effektiviseringsarbetet fokuserar i första hand på att hantera ärenden som gäller enskilda personer, exempelvis ansökningar om bidrag på Försäkringskassan och kontroller av deklARATIONER på Skattemyndigheten. Det är vanligt att åtgärder för att effektivisera verksamheten initieras av enskilda enheter i myndigheterna, alltså där detaljkunskaperna finns om arbetssätt, processflöden och andra rutiner. Myndigheternas övergripande effektiviseringsprogram integreras ofta i formella styrdokument, såsom verksamhetsplanen och interna promemorior för budgetprocessen.

3 Effektiviseringsåtgärder som vi har belyst i denna studie

I detta kapitel beskriver vi sex exempel på åtgärder som myndigheter har genomfört de senaste åren för att effektivisera verksamheten. Vi redogör för resultaten av effektiviseringsåtgärderna och för beslutsunderlag som har legat till grund för åtgärderna, det vill säga myndigheternas bedömningar av åtgärdernas effekter. Vi redovisar också vad myndigheterna har uppgett att de har använt vinsterna till.

Sammanfattande iakttagelser

- I vårt urval av effektiviseringsåtgärder har de berörda myndigheterna i varierande grad tagit fram beslutsunderlag och resultatredovisningar.
 - De resurser som myndigheterna har frigjort genom effektiviseringsåtgärderna har oftast disponerats av myndigheten själv. I inget av våra exempel har effektiviseringsåtgärderna medfört besparingar som har lett till att anslaget till myndigheten har minskats.
 - I samtliga exempel saknar myndigheten underlag som närmare beskriver hur de frigjorda resurserna har fördelats. Detta beror i första hand på att myndigheterna inte har rutiner för att på detaljerad nivå följa upp hur de använder effektiviseringsvinster.
 - I den mån det går är det svårt att spåra hur de frigjorda resurserna har använts av myndigheterna. Detta gäller i synnerhet stora myndigheter där fördelningen av anslagsmedel styrs av prioriteringar mellan många olika verksamheter och behoven i verksamheterna förändras över tid.
 - I exempen på åtgärder lyfter de intervjuade fram att effektiviseringen har bidragit till att klara av en ökad arbetsbelastning och att det i sig är ett sätt att använda effektiviseringsvinsten.
-

De studerade åtgärderna är av olika slag

Vi har valt att studera olika slags åtgärder för att effektivisera verksamhet inom respektive myndighet (tabell 1). Nedan beskriver vi åtgärderna; vi beskriver skälen till att de kom att genomföras, resultatet av dem och i den mån det har varit möjligt myndighetens eller statens användning av frigjorda resurser som uppstått till följd av åtgärderna.

Tabell 1. Effektiviseringsåtgärder i denna studie

Myndighet	Åtgärd	Tidpunkt	Förväntad effekt enligt myndigheten
Arbetsförmedlingen	Automatiserad granskning av aktivitetsrapporter	Infört 2018	Minskad tidsåtgång per granskad rapport
Centrala studiestödsnämnden	Nytt handläggnings-system i omställnings-studiestödet	Infört 2024	Effektiviserad handläggning av stödet
Domstolsverket	Digitalt brottmålsavgörande (DiBa)	Infört 2022	Bättre informations-utbyte inom rättsväsendet
Försäkringskassan	Ny produktions-planeringsmodell för barnbidrag	Infört 2023	Effektiviserad handläggning av förmånen
Pensionsmyndigheten	Robotiserad processautomation för vissa uppgifter	Påbörjat 2019	Ökad automatisering i verksamheten
Skatteverket	Bättre nyttjande av myndighetens lokaler	Påbörjat 2019	En mer kostnadseffektiv användning av lokalerna

Källa: Myndigheternas årsredovisningar och intervjuer med tjänstepersoner i respektive myndighet.

Automatiserad granskning av aktivitetsrapporter vid Arbetsförmedlingen

Sedan den 1 september 2013 ska arbetslösa som är inskrivna vid Arbetsförmedlingen varje månad genom så kallade aktivitetsrapporter redovisa vilka åtgärder de har vidtagit för att ta sig ur arbetslöshet. Rapporterna ska bland annat visa vilka jobb de arbetssökande har sökt och vilka andra aktiviteter de har genomfört för att komma i arbete. Arbetsförmedlingen använder rapporterna dels för att kontrollera och

bedöma om de sökande aktivt har sökt lämpliga arbeten och har rätt till arbetslöshetsersättning, dels som ett underlag i myndighetens arbete med att ge stöd i arbetssökandet.

Systemet med aktivitetsrapporter infördes efter att Expertgruppen för offentliga studier (ESO) i en rapport 2012 hade påpekat att kontrollen av att arbetslösas aktivitet att söka arbete var bristfällig.¹⁰ I rapporten diskuterades också olika åtgärder för att förbättra kontrollfunktionen. För att effektivisera kontrollen införde Arbetsförmedlingen i november 2018 en automatisk granskning av aktivitetsrapporterna. Dessförinnan genomförde arbetsförmedlare granskningen helt och hållet manuellt. Den automatiserade granskningen går i korthet ut på att en maskinell granskning sorterar rapporter med låg respektive hög risk för brister, varav de senare granskas manuellt av Arbetsförmedlingen. Rapporteringen sker huvudsakligen digitalt men den arbetssökande får även lämna in rapporten på pappersblankett eller muntligt. År 2024 var 97,4 procent av rapporteringen digital.

Arbetsförmedlingen bedömde inför förändringen att automatiseringen skulle bidra till att myndigheten skulle kunna genomföra fler rapportgranskningar med samma antal handläggare, alltså att produktiviteten i handläggningen skulle öka.

Automatiseringen har lett till stora besparingar

Arbetsförmedlingen uppskattade i en förstudie från 2016 att kostnaden för att automatiseringen skulle uppgå till 8,3 miljoner kronor. Samtidigt uppskattade myndigheten att nyttan över en treårsperiod skulle motsvara 16,8 miljoner kronor i besparingar. Myndigheten bedömde att de skulle behöva mindre tid för att granska aktivitetsrapporter manuellt samt att arbetsförmedlare i genomsnitt skulle spara två minuter arbetstid varje dag genom att de skulle behöva hantera vissa typsituationer mer sällan.

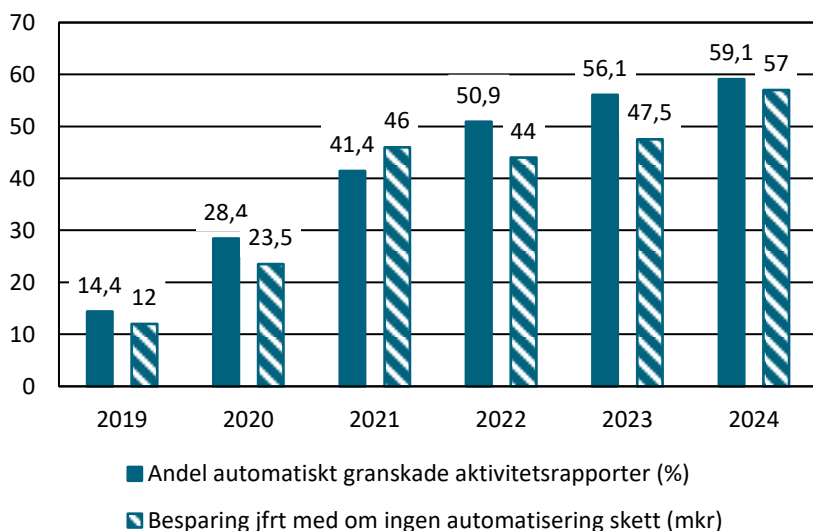
Arbetsförmedlingens beräkningar visar att effektiviseringen har gett betydligt större besparingar än vad myndigheten bedömde på förhand. Den uppskattade besparingen har också ökat över tid och uppgick 2024

¹⁰ Expertgruppen för offentliga studier (2012), *Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*, rapport 2012:6, s. 54.

till 57 miljoner kronor jämfört med om ingen automatisering hade skett (figur 2). Den främsta anledningen till att besparingen har ökat över tid är att aktivitetsrapporter bland fler grupper av arbetssökande än väntat har kunnat granskas helt automatiskt. År 2024 granskade Arbetsförmedlingen drygt 59 procent av aktivitetsrapporterna automatiskt.

Enligt Arbetsförmedlingen bidrog också automatiseringen av aktivitetsrapporterna till att de inte behövde utöka personalstyrkan som följd av att antalet granskningar hade ökat.

Figur 2. Andel automatiskt granskade aktivitetsrapporter och effektivisering jämfört med om ingen automatisering skulle ha skett, för åren 2019–2024



Källa: Arbetsförmedlingens årsredovisningar för 2020–2024.

De frigjorda resurserna har använts till andra verksamheter inom Arbetsförmedlingen men fördelningen är svår att härleda

Effektiviseringen har minskat Arbetsförmedlingens behov av resurser för att granska aktivitetsrapporter. Den ökande automatiseringsgraden har också bidragit till att Arbetsförmedlingen har haft möjlighet att granska aktivitetsrapporterna med högre kvalitet. Genom att aktivitetsrapporter med låg risk har kunnat granskas automatiskt har myndigheten haft möjlighet att fokusera handläggaresurser på aktivitetsrapporter med hög risk.

Myndigheten har också kunnat omfördela medel till andra verksamheter i myndigheten. Men berörda tjänstemän i Arbetsförmedlingen har i våra intervjuer inte kunnat uppge vilken eller vilka verksamheter som har fått tillskott genom de frigjorda medlen.

Statskontoret konstaterar i en tidigare rapport att det i vissa fall är otydligt hur intern medelstillsdelning och verksamhet hänger ihop inom Arbetsförmedlingen.¹¹ Myndigheten har i oktober 2024 förtydligat den interna instruktionen för sin budgetprocess för att förstärka kopplingen mellan verksamhet och ekonomi. I arbetet med att planera verksamhet och ekonomi för 2025 har Arbetsförmedlingen också försökt att anpassa sitt förslag till ekonomiska ramar för olika delar av verksamheten till innehållet i verksamhetsplanen.

Nytt handläggningssystem för Centrala studiestödsnämndens omställningsstudiestöd

Omställningsstudiestödet som administreras av CSN är en studie-stödsform för vuxna i arbetslivet som vill studera vidare för att stärka sin attraktivitet på arbetsmarknaden. Stödet infördes den 1 oktober 2022 och de första utbetalningarna gjordes under 2023.¹² Reformen var en del av ett större så kallat omställningspaket för att ”stärka individers möjlighet till vidareutbildning och karriärväxling under arbetslivet”. De som kan få stödet är personer i åldrarna 27 till 62 år som har arbetat minst 8 av de senaste 14 åren, samt minst 12 av de senaste 24 månaderna.¹³

När ansökningarna om omställningsstudiestöd började komma in under hösten 2022 saknade CSN tekniskt stöd för handläggningen. Detta innebar att handläggningen till stor del fick skötas manuellt. Myndigheten har genom digitalisering och nya arbetssätt successivt effektiviserat hanteringen. Det första steget var att fördela ärendena i en styrd process

¹¹ Statskontoret (2025), *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025:2.

¹² Prop. 2021/22:176, *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden* och budgetpropositionen för 2024, utgiftsområde 15, s. 21.

¹³ <https://www.csn.se/bidrag-och-lan/omstallningsstudiestod/vad-ar-omstallningsstudiestod-och-vem-kan-fa-det.html#h-Villkorvemkanfaomstallningsstudiestod> (hämtad 2025-06-02).

med bedömningsrutiner och registreringar. Ett system med digitaliserad handläggning infördes 2024 och har därefter vidareutvecklats. Enligt våra intervjuer med handläggare på CSN har digitaliseringen effektiviserat handläggningen betydligt.

Det nya systemet har avsevärt minskat tidsåtgången i ärendehandläggningen

Då omställningsstudiestödet infördes gjorde CSN ett antagande om att varje ärende med fullt utvecklat systemstöd – som inbegriper både digitala och manuella moment – från 2026 skulle ta ungefär 30 minuter att handlägga. Myndigheten bedömde att ärenden under utvecklingsperioden skulle ta 3 timmar att handlägga och bedömde att 18 700 personer skulle söka stöd 2023. Men det visade sig tidigt att regelverket för stödet var mer komplext att hantera än väntat och att den verkliga handläggningstiden blev längre än den som myndigheten hade räknat med på förhand. Ett ärende kunde inledningsvis ta upp mot 9 timmar att hantera. Dessutom sökte betydligt fler personer stödet än vad myndigheten hade prognosticerat (33 900). Detta ledde sammantaget till att antalet ansökningsärenden blev större än väntat.¹⁴

Den digitaliserade handläggningen som infördes 2024 har förenklat ärendehantering. CSN uppskattar att den har halverat den genomsnittliga tidsåtgången för ett ärende. Tiden för att handlägga ärenden har successivt minskat ytterligare till följd av systemförändringar, förändrade arbetssätt och regelförenklningar (se tabell 2). I juni 2025 var den genomsnittliga tiden för att handlägga ett ärende inom omställningsstudiestödet 1,8 timmar, avsevärt bättre än utgångsläget, men fortfarande mer än vad myndigheten räknade med innan handläggningen digitaliserades.

¹⁴ CSN:s årsredovisning för 2023 och internt material från myndigheten.

Tabell 2. Förändrad tidsåtgång i CSN:s handläggning av omställningsstudiestödet, händelser, 2022–2025

Beslut per grundansökan	År	Månad	Tidsåtgång (h)	Förbättring (minskad tidsåtgång i %)
Första ansökans-omgången	2022	Okt	9,0	
Studiekontroll och studieförsäkring införs	2023	Mar	9,0	
Ny organisation – förbättrad styrning	2023	Sep	8,6	-5%
Nytt ärendehandläggningssystem införs	2024	Mar	4,3	-50%
Ökad förmåga planering och styrning	2024	Dec	4,1	-5%
Tre releaser för utökad funktionalitet	2024	Maj-Dec	3,7	-10%
Nytt regelverk, ny förordning o utökad funktionalitet	2025	Mar-Jun	1,8	-50%

Källa: CSN, internt material.

Trots en fortlöpande effektivisering är handläggningstiden för ansökningar av omställningsstudiestöd fortfarande lång. CSN kom först i slutet av 2024 i kapp med att handlägga de ansökningar som kom in under 2022 och 2023. Den genomsnittliga handläggningstiden var under året 227 kalenderdagar räknat från att ansökan kom in till myndigheten.¹⁵

CSN beräknar att styckkostnaden per beslut minskade från 3 368 kronor 2023 till 2 542 kronor 2024. Men de totala kostnaderna för handläggningen ökade samtidigt från 150 miljoner till 191 miljoner kronor på grund av att antalet ärenden ökade.¹⁶ Utan den effektivisering som CSN genomförde under 2024 hade kostnaderna för handläggning av omställningsstudiestödet, allt annat lika, uppgått till ungefär 253 miljoner kronor, det vill säga ungefär 62 miljoner kronor mer än det faktiska utfallet för året.¹⁷

¹⁵ CSN:s årsredovisning för 2024, s. 46.

¹⁶ Ibid., s. 15.

¹⁷ Statskontorets beräkningar.

Enligt våra intervjuer med tjänstepersoner vid CSN kommer arbetet med effektiviseringen att fortsätta. I maj 2025 hanterade ungefär 140 handläggare stödet, men myndigheten bedömer att antalet framöver kan minskas till 85.

Effektiviseringsvinsten har minskat behovet av anslagsökningar

CSN prognosticerar varje år sina kostnader för att handlägga omställningsstudiestödet. Dessa prognoser ligger till grund för myndighetens egen bedömning av hur stort myndighetens förvaltningsanslag behöver vara för att täcka kostnaderna. Kostnadsprognoserna utgår från väntade kundvolymer och att myndigheten uppfyller målet om att ge kunderna besked före studiestart. Beräkningarna baseras på kostnaderna för antalet årsarbetskrafter som behövs för att myndigheten ska kunna uppfylla målet.

Regeringen har ökat CSN:s förvaltningsanslag med 50 miljoner kronor för budgetåren 2024 och 2025 för att ge myndigheten förutsättningar att klara av den stora ärendemängden i omställningsstudiestödet.¹⁸ Enligt CSN skulle behovet av förstärkningar vara större om det inte vore för den effektivisering av handläggningen som har genomförts.

Ett system för digitalt brottmålsavgörande inom rättsväsendet

Domstolsverket har på uppdrag av regeringen utarbetat det nya stödet Digitalt brottmålsavgörande (DiBa) i samarbete med andra myndigheter inom rättsväsendet. Det nya systemet infördes i oktober 2022 och ersatte delvis det tidigare verksamhetsstödet för hantering av brottmålsdomar och slutliga beslut i brottmål, som i stor utsträckning innebar manuellt arbete. DiBa är en av 16 utvecklingsinsatser som myndigheter inom rättsområdet har tagit fram inom ramen för den samverkan som ska ske enligt med 5 § i förordningen (2019:1283) om rättsväsendets digitalisering.

¹⁸ Budgetpropositionen för 2024, utgiftsområde 15 Studiestöd, s. 33 och Budgetpropositionen för 2025, utgiftsområde 15 Studiestöd, s. 36.

Det nya verksamhetsstödet innebär bland annat att domare kan signera brottmålsdomar och slutliga beslut i brottmål på distans. Domstolsverket bedömer att DiBa både har ökat effektiviteten och rättssäkerheten inom rättsväsendet i stort. Den högre rättssäkerheten följer av att informationen i det nya systemet bedöms vara mer tillförlitlig eftersom den manuella hanteringen har minskat.

Det är främst tingsrätterna som använder DiBa, men det finns också moduler i systemet som används av hovrätterna och Högsta domstolen. Därutöver kan myndigheter som Polisen och Kriminalvården återanvända den strukturerade information som finns i brottmålsavgörandena som skickas till dem från DiBa. Effektiviseringsvinsterna är således utspridda på ett stort antal myndigheter.

Det nya digitala stödet har minskat tidsåtgången och ökat kvaliteten i informationsutbytet inom rättskedjan

Utvecklingen av DiBa följs upp inom ramen för samverkan för Rättsväsendets digitalisering (RD). Enligt deras årsredovisning lämnade domstolarna 2024 genom DiBa ut sammanlagt 458 000 så kallade strukturerade domar och slutliga beslut (brottmålsavgöranden) till Kriminalvården, Brå, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Tullverket.

RD pekar på att driftsättningen av DiBa har inneburit effektivitetsvinster för såväl domstolarna som myndigheterna som tar emot strukturerade avgöranden. Konsultföretaget Ramboll uppskattar i en nyttoanalys att hanteringen av brottmålsavgöranden inom Rättsväsendets digitalisering har minskat den genomsnittliga tiden för handläggare på domstolarna att skicka en domstolshandling från 25 till 5 minuter.¹⁹ I handläggningsrutinen ingår att hitta mottagare, sammanställa och skicka handlingen samt diarieföring. Jämförelsen utgår från att Domstolsverkets handläggare tidigare skickade handlingarna per e-post.

¹⁹ Ramboll (2023), *Nyttoanalys av Rättsväsendets digitalisering*.

Enligt Rambolls beräkningar sparade detta ungefär 113 600 arbetstimmar under 2023.²⁰ Ramboll uppskattar också att samarbetet kring brottmålsavgöranden har minskat tiden för att handlägga en inkommen handling från 5 till 0 minuter. Det motsvarar ungefär 28 400 arbetstimmar för de mottagande myndigheterna.²¹

Beräknat utifrån Rambolls antaganden och utifrån att 458 000 strukturerade domar och slutliga beslut lämnades ut under 2024 uppgick domstolarnas besparing detta år till ungefär 152 700 arbetstimmar. Vi uppskattar att de mottagande myndigheter har sparat ungefär 38 200 arbetstimmar 2024.

I våra intervjuer framhåller Domstolsverket att den stora vinsten med DiBa är ökad kvalitet i utbytet, det vill säga bättre och mer tillförlitlig information i de överföringar som sker. Detta har i sin tur bidragit till att öka rätts-säkerheten och till att ge ytterligare struktur i informationsöverföringen.

De frigjorda resurserna har underlättat arbetet med andra uppgifter inom rättsväsendet

Att införa DiBa har frigjort resurser för många olika verksamheter inom rättsväsendet. Men det finns ingen särskild dokumentation som visar hur dessa resurser har använts. Statskontoret kan emellertid konstatera att medlen till de rättsvårdande myndigheterna inte har minskat under perioden för DiBas implementering. Intervjuade tjänstemän på Domstolsverket framhåller att DiBa har underlättat arbetet vid myndigheter inom rättsområdet under en period då arbetsbelastningen över lag har ökat kraftigt.

²⁰ Uttryckt som 6 818 000 minuter i Rambolls nyttoanalys. Beräknat på 340 900 utbyten 2023.

²¹ Uttryckt som 1 704 500 minuter i Rambolls nyttoanalys. Beräknat på 340 900 utbyten 2023.

Ny produktionsplaneringsmodell för Försäkringskassans handläggning av barnbidrag

I november 2023 effektiviserade Försäkringskassan handläggningen av barnbidrag genom att införa en ny så kallad produktionsplaneringsmodell. Åtgärden genomfördes inom ramen för myndighetens övergripande arbete för att effektivisera sin administration.

Det förändrade arbetssättet innebär en viss specialisering av arbetsuppgifterna. Det följer av att ärenden efter förändringen schemaläggs och fördelas enligt olika kategorier med utpekade ansvariga enheter och med rotation över tid. På detta sätt skapas variation i handläggarnas arbete. Tidigare behandlade den ansvariga avdelningen ärendena utifrån uppstartsdatum och avdelningens samtliga enheter hanterade alla ärendetyper inom förmånen. Försäkringskassan kom fram till att detta arbetssätt var ineffektivt och minskade möjligheterna att leverera beslut i enlighet med socialförsäkringsbalkens krav om att barnbidrag ska lämnas inom en viss tid, nämligen från och med månaden efter barnets födelse.²²

Åtgärden har effektiviserat handläggningen men kostnaderna har trots det ökat

Försäkringskassan har bedömt att effektiviseringen har ökat produktiviteten i handläggningen av barnbidrag genom att minska arbetstiden med 8–9 procent per ärende. Samtidigt redovisar myndigheten i sin årsredovisning för 2024 att styckkostnaden per beslut om barnbidrag mellan 2023 och 2024 ökade från 307 till 328 kronor.²³ Ökningen beror bland annat på ökade kostnader för kontrollarbete och ökade kostnader för it-utveckling. Statskontoret har bett om att få ta del av myndighetens beräkningar av förväntade effektiviseringsvinster inför att de införde den nya produktionsplaneringsmodellen. Försäkringskassan har uppgett att de inte har tagit fram några sådana underlag.

²² Socialförsäkringsbalken, 15 kap, 3 §.

²³ Försäkringskassans årsredovisning för 2024, s. 42.

Det är svårt att spåra hur de frigjorda resurserna har använts

Enligt uppgift i våra intervjuer med Försäkringskassan finns det inga underlag som visar hur mycket medel som har frigjorts genom effektiviseringen i handläggningen av barnbidrag. Försäkringskassan har inte beräknat vad vinsterna motsvarar i pengar. Enligt våra intervjuer har effektiviseringsvinsterna inneburit att mer resurser har kunnat tillföras i handläggningen av andra familjeförmåner i Försäkringskassan, men det är oklart i vilken utsträckning och hur medlen har fördelats.

Robotiserad processautomation på Pensionsmyndigheten

Pensionsmyndigheten arbetar sedan 2019 systematiskt med så kallad robotiserad processautomation (Robot Process Automation, RPA) för att effektivisera verksamheten. Syftet är att förenkla arbetet, underlätta för kunder, minimera personberoende och höja kvaliteten med mera.

RPA är en robotteknik som möjliggör automatisering av arbetsuppgifter som är monotona och regelstyrda. RPA kan ersätta arbetsmoment som en mänsklig användare tidigare utfört.²⁴ Pensionsmyndigheten använder RPA-tekniken för att till exempel räkna upp garantipensioner, underlätta arbetet med att överföra data (så kallad datamigrering), informationsutskick och i kontrollen av konsultfakturor.

Myndigheten har inrättat ett internt RPA-team som i dagsläget består av sju personer. Teamet arbetar bland annat med att identifiera manuella och repetitiva arbetsuppgifter som kan automatiseras. Det kan avse såväl ärendehantering som andra arbetsmoment. RPA-teamet har tagit fram en utvecklings- och förvaltningsmodell för RPA-arbetet som beskriver alla moment som ingår i framtagandet av en så kallad digital medarbetare. Teamet tar fram en särskild dokumentation för varje arbetsuppgift som enligt dem kan automatiseras.

²⁴ RPA ska inte förväxlas med Artificiell intelligens (AI) som i högre utsträckning efterliknar mänskligt tänkande, där exempelvis komplexa algoritmer ingår i bearbetningen av en uppgift.

Myndigheten följer upp effekterna men omfattningen av vinsterna är oklar

Pensionsmyndigheten följer upp effekterna av införd RPA-teknik i olika processer och rutiner och man jämför med de bedömningar som gjordes innan införandet. Man jämför de bedömda värden enligt en betygsskala i planeringsstadiet vad gäller förväntningar om kvalitet, volymer, minskade risker och nytta för kunderna. Myndigheten har inte genomfört en beräkning av hur mycket resurser som sammanlagt frigjorts genom RPA-tekniken.

Det finns ingen information om hur frigjorda resurser har använts

Eftersom det inte finns någon beräkning av hur mycket medel som frigjorts genom RPA-tekniken finns det heller inga uppgifter om hur de frigjorda medlen har använts inom Pensionsmyndigheten.

Skatteverkets insatser för ett mer effektivt nyttjande av verkets lokaler

I likhet med många andra myndigheter har Skatteverket som mål att effektivisera hur de använder sina lokaler. Skatteverket har systematiskt arbetat med att minska lokalytorna och lokalkostnaderna för så gott som alla delar av verksamheten. Det har minskat hyreskostnaderna, men också kostnaderna för bland annat lokalvård, övrig service, elektricitet och uppvärmning. Minskningen sker fortlöpande. Genomsnittet per anställd på samtliga kontor låg före 2019 på ungefär 23,0 kvadratmeter och 2025 på 18,1 kvadratmeter. Skatteverkets mål är att minska ytterligare till ungefär 14 kvadratmeter per anställd inom sin verksamhet.

Åtgärden har medfört besparingar för Skatteverket

Skatteverkets insatser för att utnyttja sina lokaler mer effektivt har minskat den totala kontorsytan från 242 000 kvadratmeter 2019 till 194 000 kvadratmeter 2025. Skatteverkets mål är att minska den totala ytan med ytterligare 8 800 kvadratmeter till 2027. Antalet kontor har under samma period minskat från 48 till 47 och ska enligt Skatteverkets plan minska till 45 under de närmaste åren.

Effektiviseringen sker i omgångar och berör ett begränsat antal kontor i taget. Målet är att 70 procent av Skatteverkets anställda 2027 ska arbeta på kontor som har ställts om, det vill säga i lokaler som har fått mindre yta. Skatteverket bedömer att insatserna fram till halvårsskiftet 2025 har sparat ungefär 127 miljoner kronor per år.²⁵ Besparingen gäller lägre kostnader för i första hand hyror, elektricitet och lokalvård.

Företrädare för Skatteverket lyfter i våra intervjuer att vissa regler för statlig verksamhet begränsar deras möjlighet att använda lokalytor kostnadseffektivt. Det handlar dels om att myndigheter inte får teckna längre hyreskontrakt än för 6 år utan särskilt tillstånd från regeringen, dels om att myndigheter har begränsade möjligheter att samlokalisera med andra myndigheter. Större möjligheter för myndigheter att teckna långa kontrakt och dela gemensamma ytor med andra myndigheter skulle öka förutsättningarna att få ned hyrorna. Myndigheter får i dag endast söka lokalytor för eget behov, men har möjlighet att genom avtal dela sina ytor med andra myndigheter.

De frigjorda resurserna har bland annat använts till it-satsningar men närmare uppgifter om fördelningen saknas

Enligt Skatteverket är effektivisering genom att sänka lokalkostnaderna ett led i att uppfylla produktivitetskrav och att frigöra resurser för olika behov i verksamheten. Enligt våra intervjuer har de frigjorda resurser bland annat använts för it-satsningar. Men det finns ingen direkt uppföljning som visar hur just de frigjorda resurserna från effektiviseringen har finansierat sådana eller andra satsningar. De intervjuade uppger också att frigjorda resurser också använts för att finansiera säkerhetsåtgärder på myndigheten. Det har bland annat handlat om att rusta lokaler för kris och krig.

²⁵ Skatteverkets beräkningar utifrån en kostnadsschablon om 2 500 kr/kvm per år.

4 Diskussion och slutsatser

Myndigheterna som omfattas av denna undersökning har, vid sidan av de generella kraven på effektivisering, haft olika skäl för att driva igenom effektiviseringsåtgärder. Gemensamt för åtgärderna är att de har genomförts inom avgränsade områden där respektive myndighet har bedömt att det finns effektiviseringspotential. Gemensamt är också att myndigheterna har arbetat med åtgärderna enligt en utstakad plan för att åstadkomma resultat. Men de har i varierande grad följt upp effekterna. Vi konstaterar också att de flesta myndigheterna i studien inte kan redogöra närmare för hur de har använt effektiviseringsvinsterna.

I detta kapitel för vi ett resonemang om att statliga myndigheter i större utsträckning bör följa upp och rapportera effekter av effektiviseringsåtgärder. Men vi inleder med att redogöra för våra slutsatser om vad som driver effektiviseringsarbetet i statliga myndigheter.

Det finns ett tryck på myndigheterna att effektivisera

Den svenska förvaltningsmodellen med fristående myndigheter innebär att myndigheterna i stor uträkning själva avgör hur de ska använda sina tillgängliga resurser. Regeringens finansiella styrning sker huvudsakligen genom anslagstilldelningen, det vill säga genom höjda, minskade eller oförändrade anslag till myndigheterna i budgetpropositionen. Regeringen styr med andra ord statsförvaltningens ekonomi på en övergripande nivå, även om den i regleringsbrev kan ge anvisningar om hur myndigheter ska använda medel.

Detta förhållande återspeglas i regeringens styrning av myndigheternas effektiviseringsarbete. Produktivitetsskravet i pris- och löneomräkningen är ett viktigt verktyg för regeringen att åstadkomma en mer effektiv statsförvaltning och utöver det kan myndigheter ibland få särskilda uppdrag att effektivisera en specifik verksamhet.

För myndigheternas vidkommande är produktivitetsavdraget en stark drivkraft för att genomföra olika åtgärder för att effektivisera verksamheten. Rent tekniskt innebär avdraget att ökningen av lönesumman blir mindre än vad den annars skulle ha varit. För att kunna bibehålla en löneutveckling som säkerställer att kompetensförsörjningen över tid tillgodoses behöver myndigheterna därför effektivisera verksamheten på ett sätt som frigör medel. Detta kan åstadkommas exempelvis genom att implementera mer effektiva arbetssätt eller digitalisera handläggning som sköts manuellt.

Utöver produktivitetsavdraget finns det också andra drivkrafter bakom myndigheternas effektiviseringsarbete. När det gäller till exempel digitalisering är det troligt att myndigheter ofta ser ett behov av att i möjligaste mån hålla jämna steg med samhällsutvecklingen i övrigt. Det gäller särskilt myndigheter som handlägger stora mängder ärenden och som betraktar sina avnämare som kunder, exempelvis Försäkringskassan och Skatteverket.

Effektiviseringstrycket kan också komma från externa granskningar som visar att myndigheten på olika sätt är ineffektiv och att myndigheten behöver åtgärda detta. I våra exempel ser vi fall där ESO eller regeringen har påtalat brister som myndigheten i fråga sedan har avhjälpt och på så sätt effektiviserat verksamheten. Det kan i sammanhanget också nämnas att regeringen med jämna mellanrum ger Statskontoret i uppdrag att granska statlig verksamhet i så kallade myndighetsanalyser. I dessa analyser står verksamhetens effektivitet ofta i centrum.

Men också interna faktorer kan driva fram effektivisering. Det kan till exempel handla om att anställda uppfattar att arbetssätt, arbetets organisering eller digitala verktyg är ineffektiva och att detta leder till onödigt hög arbetsbelastning. En naturlig vinst av lyckade effektiviseringar är mot en sådan bakgrund att anställda blir mer tillfreds med sin arbetssituation.

Det är svårt att dra generella slutsatser om hur frigjorda resurser används

Det finns inga tidigare studier som visar hur myndigheternas effektiviseringsvinster används. Eftersom relevant registerdata för statsförvaltningen som helhet saknas bedömer Statskontoret att det i nuläget inte är möjligt att på övergripande nivå analysera allokeringen av de resurser som myndigheter frigör genom effektiviseringar.

Det går inte heller att utifrån de exempel som vi redovisar i denna rapport dra några generella slutsatser om användningen av effektiviseringsvinster i statsförvaltningen. Samtidigt kan vi konstatera att ingen av de studerade myndigheterna har fått sitt förvaltningsanslag neddraget som en direkt följd av effektiviseringen. Det indikerar att resurser som statliga myndigheter frigör genom effektivisering i första hand används för interna ändamål.

I två av exemplen uppger företrädare för myndigheterna att de har omfördelat effektiviseringsvinsten oavkortat till andra verksamheter inom myndigheten. Det rör sig om stora myndigheter med en omfattande intern budgetprocess – en process som saknar motsvarighet inom mindre myndigheter. Men vi kan konstatera att det i bägge fall saknas underlag som tydligt visar hur myndigheterna har fördelat de frigjorda resurserna. Vi bedömer att det följer av att myndigheter i regel inte öronmärker medel som de förväntar sig kommer att frigöras genom effektivisering. Ofta följer de inte upp faktiska effekter, vilket bidrar till att myndigheterna inte har någon detaljerad kunskap om hur vinsterna i slutändan har använts.

I våra exempel har myndigheterna disponerat de vinster som de har tagit hem från effektiviseringarna. Men i ett fall har effektiviseringen i stället inneburit en besparing för staten som helhet, genom att riksdagen inte har behövt öka medelstillsdelningen i samma utsträckning som annars skulle ha varit fallet.

De flesta myndigheterna i vår studie uppger att effektiviseringsåtgärderna på ett eller annat sätt har minskat arbetsbelastningen och att det i sig är ett sätt att använda vinsten. Detta gäller i synnerhet exemplet från Domstolsverket där det i första hand är andra myndigheter inom

rättsområdet som har gynnats av åtgärden. Den frigjorda arbetstiden har gjort det möjligt för dem att styra om resurser till andra uppgifter under en period då verksamheterna har befunnit sig under högre tryck än tidigare.

Gemensamt för alla studerade åtgärder är att de berörda myndigheterna inte har kunnat redovisa hur vinsten i kronor räknat har fördelats till olika användningsområden. Men de intervjuade personerna i ledningsgrupperna på CSN, Försäkringskassan och Skatteverket påtalar att betydande resurser över tid har använts eller kommer att behöva användas för it-investeringar och driftskostnader som följer av dessa investeringar. I ett av våra exempel uppger myndigheten också att effektiviseringsvinsten har bidragit till eller kommer att bidra till att finansiera säkerhetsåtgärder på myndigheten. Vi bedömer att det, givet omvärldsläget, finns ett allmänt behov på myndigheterna att hitta finansieringskällor för att möta olika krav som ställs på dem inom ramen för statens övergripande arbete med att stärka civilförsvaret. Det handlar bland annat om att rusta lokaler för kriser och förstärka it-säkerheten för att bättre kunna möta yttre hot.

De flesta åtgärderna i studien har syftat till att stärka handläggningen av ärenden som gäller enskilda individer. I den mån åtgärderna har varit lyckosamma har de lett till ökad kvalitet i tjänsteproduktionen, det vill säga ökad kundnytta. Detta kan yttra sig i termer av till exempel kortare väntetider för olika beslut. Ökad kundnytta som en del av en kvalitetshöjning är ofta svår att kvantifiera.

Myndigheter gör ofta förhandsbedömningar inför beslut om effektiviseringsåtgärder...

De exempel som vi redogör för i föregående kapitel indikerar att myndigheter ofta tar fram förhandsbedömningar av effektiviserande åtgärders effekter. Det kan förklaras av att en bedömning av förväntade effekter ofta fungerar som ett viktigt underlag inför beslut om en åtgärd och ibland är en förutsättning för att åtgärden överhuvudtaget genomförs.

...men är mindre benägna att följa upp det faktiska utfallet

Samtidigt uppger flera av de som vi har intervjuat att efterhandsbedömningar har ett begränsat värde just av skälet att åtgärden då redan är beslutad och genomförd. De menar att de då i vilket fall måste förhålla sig till utfallet och att en faktisk uppgift om vinsten mest skulle vara av akademiskt intresse.

Det finns fler anledningar till att enskilda myndigheter inte lägger ner resurser på att bedöma och följa upp utfallet av genomförda åtgärder. Ett skäl är att en löpande uppföljning kräver resurser och att myndigheterna inte alltid uppfattar att den är meningsfull. Om det exempelvis handlar om en investering som redan har genomförts för att effektivisera verksamheten kan myndigheten bedöma att det är mer angeläget att ägna kraft och resurser åt till exempel kärnverksamheten. Syftet kan då vara att åstadkomma ett bra resultat i förhållande till uppsatta mål eller planera andra förändringar.

Ett annat skäl till att myndigheter inte följer upp effektiviseringsvinster har att göra med hur myndigheter hanterar sin budget. För varje budgetår finns en viss summa medel att disponera och behoven varierar över tid. De tillgängliga medlen fördelas varje år inom myndigheten på det sätt som myndighetsledningen bedömer är mest ändamålsenligt. Det spelar då mindre roll att en del av myndighetens disponibla medel har genererats genom effektiviseringar. Myndigheten ser alltså inget uppenbart behov av att i det årliga budgetarbetet följa upp och beräkna effektiviseringsvinster av åtgärder som redan har genomförts.

Ett ytterligare skäl till att myndigheterna inte följer upp och uppskattar effektiviseringsvinster är att det ofta saknas rutiner och metoder för detta. Denna typ av analyser kräver en annan typ av analys än vad som normalt utförs i det löpande planerings- och budgetarbetet.

Myndigheter bör i större utsträckning följa upp och rapportera effekter av genomförda åtgärder

Statskontoret bedömer att det finns ett generellt behov i statsförvaltningen att i ökad utsträckning och mer utförligt följa upp och rapportera effekter av effektiviseringsåtgärder.

En enskild myndighet kan göra bedömningen att det för den egna verksamheten inte är meningsfullt att följa upp hur mycket medel som frigjorts av en särskild åtgärd. Men en sådan uppföljning kan ha ett stort värde för såväl regeringen som andra statliga myndigheter. En efterhandsbedömning kan bland annat ge information om hur lyckosam åtgärden har varit och om det finns skäl för andra myndigheter att vidta en motsvarande åtgärd. En uppföljning av effekten kan också bidra till en lärandeprocess för att åstadkomma mer träffsäkra förhandsbedömningar.

För den enskilda myndigheten kan mer utförlig uppföljning bidra till ökade prestationer i förhållande till resursåtgången. Ett löpande arbete med rapportering som omfattar fastlagda rutiner för redovisning av vinster skulle också kunna öka kvaliteten i myndighetens beslutsunderlag inför planerade åtgärder. Även regeringen skulle ha nytta av sådan information för sin styrning av myndigheten eftersom den åtminstone delvis speglar myndighetens insatser för att utveckla verksamheten.

Därutöver skulle underlag från fler myndigheter om hur effektiviseringsåtgärder har fallit ut också kunna användas för att spåra hur vinsterna används.

Rekommendation till myndigheter

Statskontoret rekommenderar därför statliga myndigheter att alltid uppskatta och följa upp effekter av mer omfattande effektiviseringsåtgärder, såsom jämförelsevis stora investeringar eller en betydande omorganisering i verksamheten. Det kan betyda att de också behöver utveckla metoder och rutiner för detta. Rapporteringen kan förslagsvis göras i myndighetens årsredovisning och innehålla en analys av åtgärdens effekt på myndighetens behov av personal samt inverkan på produktiviteten och kvaliteten i de tjänster som myndigheten utför. Rapporteringen kan då också omfatta information om hur myndigheten har använt frigjorda resurser som åtgärden har lett till.

Statskontoret rekommenderar också statliga myndigheter att i lämpliga fall i sina budgetunderlag redovisa förväntade effektiviseringsvinster såsom exempel på åtgärder inom myndigheten som leder till kostnadsminskningar. Det skulle ge regeringen ett kompletterande underlag i den finansiella styrningen av myndigheterna. Ett mer

omfattande arbete med att bedöma effektiviseringsvinster skulle över lag ge myndigheterna, regeringen och allmänheten bättre kunskap om åtgärders effekter och hur effektiviseringar i myndigheter bidrar till en god ekonomisk hushållning i statsförvaltningen.

Rekommendation till regeringen

Statskontoret rekommenderar regeringen att i den löpande myndighetsstyrningen följa resultaten av myndigheternas större effektiviseringsåtgärder. De effekter som berörda myndigheter har uppnått bör vägas in som ett underlag i bedömningen av myndighetens förmåga att utveckla och effektivisera verksamheten. Bättre kunskap om effekterna ger också regeringen ett ytterligare underlag i bedömningen av lämplig resurstilldelning. Därtill kan ökade kunskaper om myndigheternas effektiviseringsåtgärder ge regeringen vägledning om vilka typer av åtgärder som myndigheterna bör prioritera.

Referenser

Myndigheternas årsredovisningar

Arbetsförmedlingen, årsredovisningar för åren 2020–2024.

Centrala studiestödsnämnden, årsredovisningar för åren 2020–2024.

Domstolsverket, årsredovisningar för åren 2020–2024.

Försäkringskassan, årsredovisningar för åren 2020–2024.

Pensionsmyndigheten, årsredovisningar för åren 2021–2024.

Rapporter

ESO (2012), *Hjälpa eller stjälpa? En ESO-rapport om kontrollfunktionen i arbetslöshetsförsäkringen*, rapport 2012:6.

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

ESV (2019), *Vägledning – att få rätt saker att hända – Verksamhetsstyrning i statliga myndigheter*, ESV 2014:49.

Ramboll (2023), *Nyttoanalys av Rättsväsendets digitalisering*.

Riksrevisionen (2021), *Administrationn i statliga myndigheter – en verksamhet i förändring*, RiR 2021:3.

Statskontoret (2022), *Effektiv ärendehandläggning i staten – En studie av hur statliga myndigheter kan arbeta för att effektivisera sin ärendehandläggning*, OOS 46.

Statskontoret (2025), *Gör jobbet! En mer effektiv användning av Arbetsförmedlingens förvaltningsmedel*, 2025:2.

Riksdagstryck

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

Prop. 2021/22:176, *Flexibilitet, omställningsförmåga och trygghet på arbetsmarknaden och budgetpropositionen för 2024*, utgiftsområde 15.

Budgetpropositionen för 2024, *utgiftsområde 15 Studiestöd.*

Regeringens skrivelse 2021/2022:241, *Riksrevisionens rapport om den årliga omräkningen av myndigheternas anslag.*

Länkar

<https://forum.esv.se/verksamhetsutveckling/effektivitet/vad-menas-med-effektivitet-i-staten> (hämtad 2025-06-10).

<https://www.csn.se/bidrag-och-lan/omstallningsstudiestod/vad-ar-omstallningsstudiestod-och-vem-kan-fa-det.html#h-Villkorvemkanfaomstallningsstudiestod> (hämtad 2025-06-02).

Bilaga 1

Metodbilaga

Begränsad tillgång på relevanta data

Med ett datamaterial för myndigheterna som innehåller relevanta ekonomiska variabler över tid är det tänkbart att det skulle vara möjligt att testa olika hypoteser med en ekonometrisk ansats, exempelvis en modell där man skattar olika parametrar som visar fördelningen av frigjorda resurser som en funktion av bland annat investeringar, nya arbetssätt med mera. Tillgängliga registerdata innehåller inte information som speglar effektiviseringsvinster. Det finns inte heller registeruppgifter om åtgärder som myndigheter har vidtagit och som kan förväntas medföra sådana vinster. Då det inte finns sådana lämpliga data att tillgå använder vi andra underlag. Dessa underlag utgörs av myndigheternas årsredovisningar, andra offentliga rapporter och intervjuer med de studerade myndigheterna.

Vi har studerat ett begränsat antal exempel på effektiviseringsåtgärder

Vår studie omfattar ett begränsat antal effektiviseringsåtgärder. I urvalet har vi riktat in oss på i första hand stora myndigheter. Skälet för detta urval är att sådana myndigheter kan förväntas ha bättre förutsättningar att åstadkomma relativt stora effektiviseringsvinster än andra myndigheter genom exempelvis digitalisering och andra åtgärder som höjer effektiviteten. Vi bedömer också att sådana myndigheter i större utsträckning kan redovisa information om effektiviseringar eller åtminstone lämna annan intressant information om effektiviseringsvinster.

I analysen av effektiviseringar har vi riktat in oss tematiskt på följande åtgärder:

-
- Ärendehantering
 - Omorganisering
 - Digitalisering
 - Neddragning av den fysiska arbetsytan (yteffektivisering)
-

Våra teman avser med andra ord olika typer av åtgärder. De studerade åtgärderna innefattar flera teman samtidigt och överlappar i viss mån varandra. Vi har valt våra teman utifrån fokusområden i tidigare rapporter från bland annat ESV och Statskontoret.

De studerade exemplen omfattar ett begränsat antal genomförda eller pågående åtgärder som tillsammans omfattar våra fyra teman. Vi har utgått från myndigheters årsredovisningar och Statskontorets myndighetsanalyser för att hitta lämpliga åtgärder att studera. Åtgärderna har vi valt utifrån att de är relativt omfattande, har ett tydligt syfte att frigöra resurser, har genomförts eller genomförs inom en definierbar tidsram och i viss mån har dokumenterats. Vi har också gjort urvalet utifrån en bedömning om att åtgärderna eller effekterna av dem inte i någon omfattande grad har påverkats av tillfälliga omvärldshändelser såsom migrationskrisen och covid-19.