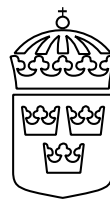


Regeringens skrivelse

2020/21:88



Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

Skr.
2020/21:88

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 25 februari 2021

Stefan Löfven

Anders Ygeman
(Infrastrukturdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22).

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6
	Bilaga Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 2021	84

Riksrevisionen har granskat automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister (RiR 2020:22), se *bilagan*. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 19 november 2020. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts. Granskningen har omfattat föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen.

De frågeställningar som besvarats i granskningen är:

- Har automatiserat beslutsfattande inneburit ökad effektivitet för myndigheter?
- Har myndigheter ändamålsenliga strukturer för att säkerställa att beslut som fattas automatiserat är korrekta?
- Har myndigheter säkerställt att det automatiserade beslutsfattandet uppfyller grundläggande rättssäkerhetsaspekter?

Riksrevisionen konstaterar att automatiserat beslutsfattande har resulterat i att privatpersoner får beslut snabbare jämfört med före automatisering. Av den enkät som Riksrevisionen har genomfört framgår enligt Riksrevisionen att de flesta myndigheter som har infört automatiserat beslutsfattande har minskat sina förvaltningskostnader och den personalstyrka som arbetar med de beslutsprocesser som blivit automatiserade. Riksrevisionen noterar att automatisering av beslutsfattande har möjliggjort en omfördelning av resurser till annan verksamhet för samtliga myndigheter som svarat på Riksrevisionens enkät.

Riksrevisionen menar att resultatet av den genomförda enkäten visar att nästan alla myndigheter gör nyttokalkyler inför automatisering av beslutsprocesser och följer upp utfallet. Av resultatet från enkäten konstaterar Riksrevisionen att de flesta av de svarande myndigheterna uppgett att de uppnått nyttohemtagning i de automatiserade processerna. Riksrevisionen bedömer dock att det finns brister i dokumentationen av nyttohemtagningen.

Riksrevisionen konstaterar att de främsta hindren för automatiserat beslutsfattande är som framgår av enkäten att de regelverk som styr myndighetens beslutsfattande är för komplexa för att automatisera och att regelverken inte stöder en utökad automatisering. Riksrevisionen noterar att andra hinder som flera av de tillfrågade myndigheterna upplever är

föråldrade it-system, bristande resurser och för små ärendevolymer för att det ska vara effektivt att automatisera beslutsprocesser.

Riksrevisionen konstaterar att myndigheterna arbetar systematiskt med att säkerställa att it-systemen i de automatiserade beslutsprocesserna fungerar korrekt.

Riksrevisionen noterar att myndigheterna arbetar med riskanalyser och med att hantera identifierade risker, men enligt Riksrevisionen finns brister i arbetet med manuell kontroll av ärenden som har hög risk för fusk och fel och de helt automatiserade besluten följs upp i begränsad omfattning. Till följd av den bristande kontrollen och uppföljningen har myndigheterna enligt Riksrevisionen inte tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

Sammantaget visar granskningen enligt Riksrevisionen att automatiserat beslutsfattande till viss del har förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Som exempel anger Riksrevisionen att alla ärenden går igenom samma automatiska kontroller och hanteras manuellt utifrån samma urvalsgrunder. Riksrevisionen menar att också den manuella hanteringen därigenom har blivit mer enhetlig, vilket enligt Riksrevisionen bidrar till en ökad likabehandling.

Enligt Riksrevisionen finns det dock vissa rättssäkerhetsaspekter som inte är fullt ut omhändertagna på de tre myndigheterna. Det handlar som Riksrevisionen ser det om att det i vissa fall saknas tydlig och läsbar dokumentation av automatiserade beslut och att det finns en risk att lika fall inte alltid hanteras på lika sätt i det manuella kontrollarbetet. Riksrevisionen noterar att myndigheterna även har identifierat att kompetens för att kunna översätta lagstiftning till programkod är en kritisk faktor för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.

Riksrevisionen bedömer att det finns behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar för att vara effektivt, rättssäkert och korrekt. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ger Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag för hur arbete med automatiserade beslutsprocesser kan struktureras för att ge bättre förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut.

Vidare framför Riksrevisionen att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen bör följa upp sina automatiserade beslut i syfte att säkerställa att de varit korrekta. Därutöver bör enligt Riksrevisionen:

Försäkringskassan

- fortsätta arbetet med att införa kontroller baserat på riskprofiler i föräldrappeningen för att motverka felaktiga utbetalningar,
- fortsätta arbetet med att säkerställa tydlig dokumentation av den automatiserade handläggningen,

Skatteverket

- se över hanteringen och omfattningen av de manuella kontroller som baseras på riskurval och som syftar till att motverka fusk och fel och systematiskt följa upp utfallet av dessa,
- tydliggöra ansvaret för automatiserade beslut,

Transportstyrelsen

- överväga att öka automatiseringsgraden i körkortstillståndsärenden för att uppnå ökad effektivitet.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och konstaterar att den utgör ett viktigt bidrag i det kontinuerliga förbättringsarbetet av statsförvaltningen. Riksrevisionens granskning ger en värdefull överblick av utvecklingen av automatiserat beslutsfattande i den offentliga förvaltningen, särskilt vad gäller de granskade myndigheterna. Regeringen noterar att Riksrevisionen funnit att automatiserat beslutsfattande hos de statliga myndigheterna har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Regeringen noterar dessutom att Riksrevisionen konstaterar att automatiskt beslutsfattande har lett till minskade kostnader för myndigheterna och kortare väntetider för medborgarna.

Regeringen konstaterar att för flertalet av de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen gör avseende de granskade myndigheternas kontrollarbete, kvalitetsuppföljning och dokumentation så pågår utvecklingsarbete inom myndigheterna. Regeringen förutsätter att myndigheterna fortsätter detta arbete och kommer att följa upp det inom ramen för den sedvanliga styrningen av myndigheterna.

Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens bedömning av behovet av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar för att vara effektivt, rättssäkert och korrekt.

Regeringen anser att den verksamhetsnära kunskap och erfarenhet som myndigheterna besitter till stor del innebär att myndigheterna utifrån sina respektive uppgifter självständigt kan och bör utveckla arbetet med automatiserade beslutsprocesser. Samtidigt finns det ett behov av en samverkande förvaltning för att de bästa lösningarna ska kunna spridas och användas, och det är viktigt att granskningar och erfarenhetsutbyten sker.

Myndigheterna har också kommit olika långt i sitt arbete med automatiserade processer. Förvaltningsgemensamma underlag och förvaltningsgemensamt stöd kan därför bidra till att fler myndigheter kan använda automatiserade beslutsprocesser på ett effektivt och rättssäkert sätt. Myndigheten för digital förvaltning har enligt 1§ förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig. Vilket stöd och när och på vilket sätt det ska ges är

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

De iakttagelser och rekommendationer som riktar sig till enskilda myndigheter tar regeringen upp i dialog med myndigheterna för att säkerställa att myndigheterna vid behov vidtar lämpliga åtgärder. Regeringens redogörelse i detta avsnitt tar därför sikte på de mer övergripande åtgärder som vidtagits i förhållande till de statliga myndigheterna. Riksrevisionens rekommendation till regeringen är att ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag för hur arbete med automatiserade beslutsprocesser kan struktureras för att ge bättre förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut.

Genom inrättandet av Myndigheten för digital förvaltning 2018 har regeringen förbättrat de långsiktiga förutsättningarna för en effektiv styrning och samordning av offentliga digitala system och insatser. Myndigheten har i uppgift att samordna och stödja den förvaltningsgemensamma digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.

Frågor som gäller ny teknik och automatiserade beslut och processer är ett område som regeringen har noterat som relevant att utveckla. Regeringen uppdrog den 5 december 2019 åt Myndigheten för digital förvaltning och Lantmäteriet att undersöka om det är möjligt att använda ny teknik, exempelvis artificiell intelligens och blockkedjor, för att i högre grad automatisera rutiner och processer för ärendehantering och beslutsfattande inom den offentliga förvaltningen. Uppdraget slutredovisades den 15 december 2020. I slutrapporten presenterade myndigheterna en modell som aktörer inom offentlig förvaltning kan använda sig av om de vill införa automatiserat beslutsfattande i sin verksamhet. Genom att använda modellen kan aktören gå igenom ett antal steg för att säkerställa att besluten har belysts utifrån bl.a. rättsliga och säkerhetsmässiga perspektiv. Slutrapporten bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Att förbättra de rättsliga förutsättningarna för att till fullo nyttja digitaliseringens möjligheter är viktigt. Regeringen uppdrog därför den 28 januari 2021 åt Myndigheten för digital förvaltning att tillhandahålla rättsligt stöd till den offentliga förvaltningen när det gäller förvaltningsgemensamma digitaliseringsfrågor. I uppdraget ingår att etablera former för att på ett lättillgängligt sätt kommunicera och sprida kunskap till den offentliga förvaltningen om de råd, vägledningar, eller liknande som ges. Myndigheten ska vidare identifiera och analysera behov av eventuella författningsändringar för att främja den fortsatta digitaliseringen. Uppdraget ska delredovisas senast den 31 maj 2021 med slutredovisning senast den 30 september 2021.

Sammantaget bedömer regeringen att de planerade och genomförda åtgärder som redovisats innebär förbättrade förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut i statsförvaltningen. Skr. 2020/21:88

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

– effektivt, men kontroll och uppföljning brister

RIR 2020:22



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-573-2

RIR 2020:22

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CHIM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-11-04

DNR: 3.1.1-2019-1157

RIR 2020:22

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen – effektivt, men kontroll och uppföljning brister

Riksrevisionen har granskat automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Myndigheten för digital förvaltning, Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Linda Talme har varit föredragande. Revisor Caroline Zakrisson och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Linda Talme

För kännedom:

Regeringskansliet; Infrastrukturdepartementet
Försäkringskassan, Skatteverket, Transportstyrelsen, Myndigheten för digital förvaltning

RIKSREVISIONEN

Skr. 2020/21:88
Bilaga

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Revisionsfrågor	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	13
2 Om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen	17
2.1 Regeringens styrning av automatiserat beslutsfattande	17
2.2 Utmaningar rörande automatiserat beslutsfattande	19
2.3 Automatiserade beslut är vanliga och har funnits sedan 1970-talet	20
2.4 Handläggare och IT-system interagerar i automatiserade beslutsprocesser	22
2.5 Automatiserat beslutsfattande i föräldrapenning, inkomstskatt och körkortstillstånd	23
3 Effektivitet	26
3.1 Automatisering av beslutsfattande leder till snabbare beslut	26
3.2 Automatisering har lett till minskade förvaltningskostnader	31
3.3 Utfallet av automatiseringen följs upp, men dokumentationen brister	35
4 Strukturer för korrekta beslut	38
4.1 Det finns en ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna	38
4.2 Det finns ett systematiskt arbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen	39
4.3 Det utförs riskanalyser, men riskerna hanteras inte i tillräcklig utsträckning	42
4.4 Uppföljningar av automatiserade beslut görs i begränsad utsträckning	47
5 Grundläggande rättssäkerhetsaspekter	52
5.1 Likabehandlingen har ökat med automatisering, men det finns riskfaktorer	52
5.2 Förutsebarheten har ökat med automatiserat beslutsfattande	55
5.3 Dokumentation i automatiserade beslut finns, men är inte alltid helt tydlig	57
6 Analys och slutsatser	59
6.1 Automatiserat beslutsfattande har inneburit ökad effektivitet	59
6.2 Myndigheterna behöver förbättra arbetet med att säkerställa korrekta beslut	60
6.3 Grundläggande rättssäkerhetsaspekter har till viss del förbättrats	62
6.4 Kunskapen om automatiserat beslutsfattande behöver öka	63
6.5 Rekommendationer	64
Referenslista	65
Bilaga 1. Intervjuförteckning	71
Elektroniska bilagor	
Till rapporten finns bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats.	
Bilagorna kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.	
Bilaga 2. Enkät om automatiserat beslutsfattande	

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts. Granskningen har omfattat föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen.

Den övergripande slutsatsen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i för hög utsträckning. Det förekommer även brister i ansvarsfördelningen för automatiserade beslutsprocesser, liksom att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.

Granskningens resultat

Automatiserade beslut är vanliga och har funnits sedan 1970-talet

Granskningen visar att automatiserade beslut är vanliga i statsförvaltningen och har funnits sedan 1970-talet. De 13 myndigheter som svarade på Riksrevisionens enkät fattade tillsammans 148 miljoner beslut gentemot privatpersoner och företag under 2019. Av dessa ingick 137 miljoner i automatiserade beslutsprocesser, varav 121 miljoner beslut fattades helt automatiserat. De 13 myndigheterna har automatiserat beslutsfattande i 112 beslutsprocesser. Även om besluten oftast är automatiserade, så fattas inga beslut med hjälp av så kallad artificiell intelligens (AI). De myndigheter som Riksrevisionen har granskat – Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen – stod för 80 procent av myndigheternas automatiserade beslut, i sammanlagt 46 beslutsprocesser.

Automatisering leder till snabbare och billigare beslut, men dokumentationen av utvecklingen har brister

Automatiseringen av beslutsfattande har lett till ökad effektivitet genom att privatpersoner får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Förvaltningskostnaderna för föräldrapenning, inkomstbeskattning av privatpersoner och körkortstillstånd har till och med minskat. Det är dock bara för föräldrapenningen det går att fastställa att kostnadsminskningen beror på automatiseringen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Vidare framgår det i granskningen av föräldrapenning, inkomstbeskattning och körkortstillstånd att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen inte alltid har följt upp om automatiseringen fått önskade effekter på verksamheten och ekonomin, samt att dokumentationen av den uppföljning som gjorts har brister.

Bristande kontroll och uppföljning i de automatiserade beslutsprocesserna

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen arbetar systematiskt med att säkerställa att IT-systemen i de automatiserade beslutsprocesserna fungerar korrekt. För att säkerställa korrekt information i ärendena har myndigheterna programmerade kontroller i e-tjänsterna, automatiska kontroller i IT-systemen och kontroller som utförs av handläggare.

Däremot brister myndigheterna i arbetet med manuell kontroll av ärenden som har hög risk för fusk och fel, samt att de helt automatiserade besluten följs upp i begränsad omfattning. Till följd av den bristande kontrollen och uppföljningen har myndigheterna inte tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

Automatiserade beslut har förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter, men ytterligare arbete krävs

Automatiserat beslutsfattande har till viss del förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Till exempel går alla ärenden igenom samma automatiska kontroller och hanteras manuellt utifrån samma urvalsgrunder. Därigenom har också den manuella hanteringen blivit mer enhetlig, vilket bidrar till en ökad likabehandling.

Det finns dock vissa rättssäkerhetsaspekter som inte är fullt ut omhändertagna på de tre myndigheterna. Det handlar om att det i vissa fall saknas tydlig och läsbar dokumentation av automatiserade beslut och att lika fall inte alltid hanteras på lika sätt i det manuella kontrollarbetet. Myndigheterna har även identifierat att kompetens för att kunna översätta lagstiftning till programkod är en kritisk faktor för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.

Åtgärder bör vidtas för att fler myndigheter ska införa en effektiv, rättssäker och korrekt automatisering av beslutsfattande

Sammantaget visar granskningen att det finns behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar för att vara effektivt, rättssäkert och korrekt.

Rekommendationer

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

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen bör följa upp sina automatiserade beslut i syfte att säkerställa att de varit korrekta. Därutöver bör:

Försäkringskassan

- fortsätta arbetet med att införa kontroller baserat på riskprofiler i föräldrampen för att motverka felaktiga utbetalningar.
- fortsätta arbetet med att säkerställa tydlig dokumentation av den automatiserade handläggningen.

Skatteverket

- se över hanteringen och omfattningen av de manuella kontroller som baseras på riskurval och som syftar till att motverka fusk och fel, samt systematiskt följa upp utfallet av dessa.
- tydliggöra ansvaret för automatiserade beslut.

Transportstyrelsen

- överväga att öka automatiseringsgraden i körkortstillståndsärenden för att uppnå ökad effektivitet.

1 Inledning

Regeringen har som mål att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.¹ Digitaliseringen ställer statliga myndigheter inför en rad utmaningar och förmågan att möta dessa förändrade förutsättningar blir avgörande för att kunna bedriva en effektiv verksamhet. Digitalisering syftar ofta till att öka produktiviteten, men förändrar samtidigt kompetensbehov och ställer krav på nya arbetsprocesser, sätt att leda och kontinuerlig kompetensutveckling.²

En del av arbetet med att digitalisera myndigheters verksamhet är automatisering. Målet med att automatisera verksamhetsprocesser är ofta att underlätta eller effektivisera för att spara eller omfördela resurser.³ Idag förekommer automatisering av beslutsfattande hos flera myndigheter i statsförvaltningen, huvudsakligen i ärendetyper som genererar ett stort antal beslut gentemot privatpersoner och företag.⁴ Automatiserat beslutsfattande är när hela ärendehanteringens automatiserats, och avser myndighetsbeslut som fattas maskinellt utan att någon befattningshavare på myndigheten har någon del i beslutsfattandet.⁵

Det har tidigare saknats kunskap om vilka myndigheter som har infört automatiserat beslutsfattande och vilka beslut som fattas automatiserat.⁶ Samtidigt finns det indikationer på brister i vissa myndigheters kontrollarbete i de automatiserade beslutsprocesserna, något som riskerar att öka antalet felaktiga beslut och utbetalningar från välfärdssystemen.⁷ Forskning visar på andra utmaningar med automatiserat beslutsfattande, bland annat otydlighet gällande vem som har ansvaret för automatiserade myndighetsbeslut⁸ och låg kännedom om förekomsten av automatiserat beslutsfattande bland privatpersoner.⁹

¹ Prop. 2011/12:1, UO 22, bet. 2011/12:TU 1, rskr. 2011/12:87.

² Arbetsgivarverket, *Digitaliseringen och den statliga arbetsgivarpolitiken – Hur påverkar en arbetsmarknad i förändring den statliga arbetsgivarpolitiken?*, 2018, s. 1–7.

³ Svensson, *Tekniken är den enkla biten: Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd*, 2019, s. 8, 10.

⁴ SOU 2018:25, s. 139.

⁵ Prop. 2016/17:180, bet. 2017/18: KU2, rskr. 2017/18:2, s. 315.

⁶ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 41, 2019.

⁷ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, 2019, s. 11–13.

⁸ Wirtz et al., *Artificial intelligence and the public sector - Applications and challenges*, 2018.

⁹ Denk, Hedström och Karlsson, *Medborgarna och automatiserat beslutsfattande*, 2019.

1.1 Motiv till granskning

Automatiserat beslutsfattande kan innebära flera nyttor för statsförvaltningen, till exempel ökad effektivitet och lägre kostnader. Det kan även bidra till snabbare beslut och ökad rättssäkerhet för privatpersoner. Men när system för automatiserat beslutsfattande inte fungerar som avsett, riskerar det inte bara att systematiskt generera felaktiga beslut i stora volymer, utan också minska tilliten till statsförvaltningen. Det är därför viktigt att granska myndigheternas automatiserade beslutsfattande och hur de arbetar med att säkerställa att det fungerar som avsett.

1.2 Revisionsfrågor

Den övergripande granskningsfrågan är om statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande är effektivt, utan att rättssäkerheten i beslutsfattandet eftersätts.

Granskningens delfrågor är följande:

- Har automatiserat beslutsfattande inneburit ökad effektivitet för myndigheter?
- Har myndigheter ändamålsenliga strukturer för att säkerställa att beslut som fattas automatiserat är korrekta?
- Har myndigheter säkerställt att det automatiserade beslutsfattandet uppfyller grundläggande rättssäkerhetsaspekter?

I granskningen fokuserar vi på tre myndigheter som har haft automatiserat beslutsfattande under en längre tid och i flera beslutsprocesser. Dessa myndigheter är Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen. De tre myndigheterna utgör granskningsobjekt tillsammans med regeringen, Regeringskansliet och Myndigheten för digital förvaltning.

För att granska hur myndigheterna arbetar med automatiserat beslutsfattande har vi valt ut en automatiserad beslutsprocess på respektive myndighet: föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattning av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen. För mer information om urvalsgrunder, se avsnittet Metod och genomförande (1.4).

Vad vi menar med effektivitet, ändamålsenliga strukturer för att säkerställa korrekta beslut och grundläggande rättssäkerhetsaspekter förklaras i avsnittet Bedömningsgrunder (1.3).

1.2.1 Avgränsningar

Granskningen omfattar statliga myndigheters automatiserade beslutsprocesser som riktar sig mot privatpersoner. Automatiserat beslutsstöd och automatiserade processer som inte resulterar i beslut mot privatpersoner inkluderas inte i granskningen. Vid automatiserat beslutsstöd tas underlagen för beslut fram automatiserat, men en handläggare fattar beslutet. Automatiserade processer som inte resulterar i ett beslut mot privatpersoner avser exempelvis ekonomiadministrativa processer såsom automatiserade inköpsprocesser.

Granskningen omfattar inte myndigheternas arbete med informations- eller IT-säkerhet i de automatiserade beslutsprocesserna. Granskningen omfattar inte heller det rättsliga stödet för myndigheter att fatta automatiserade beslut.

1.3 Bedömningsgrunder

De övergripande bedömningsgrunderna är budgetlagens (2011:203) bestämmelser om att det i statens verksamhet ska eftersträvas hög effektivitet och iakttas god hushållning,¹⁰ samt förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser om att ärenden ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.¹¹ Att uppnå effektivitet är därmed underordnat kravet på rättssäkerhet. Strukturer för att säkerställa korrekta beslut är en förutsättning för att beslutsfattande både kan anses vara effektivt och rättssäkert.

Vi utvecklar och operationaliserar bedömningsgrunderna nedan, utifrån respektive revisionsfråga.

1.3.1 Effektivisering till följd av automatiserat beslutsfattande

Statlig verksamhet bör eftersträva hög effektivitet och god hushållning.¹² Ärenden ska handläggas snabbt och kostnadseffektivt med bibehållen rättssäkerhet.¹³ Enligt myndighetsförordningen har varje myndighetsledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁴

Riksdag och regering styr förvaltningen mot ökad effektivitet, också inom digitaliseringsområdet.¹⁵ Att digitalisera och automatisera handläggning och beslut kan vara ett sätt för en myndighet att öka verksamhetens effektivitet.

¹⁰ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹¹ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

¹² 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹³ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

¹⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁵ Prop. 2019/20:1, UO2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129, rskr. 2019/20:130, s. 91, 95.

AUTOMATISERAT BESLUTSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Effektivitet i en process kan delas upp i yttre och inre effektivitet. Den yttre effektiviteten utgörs av resultatet av organisationens verksamhet och mäts exempelvis i måluppfyllelse eller kundnöjdhet. Den inre effektiviteten avser effekter inom organisationen, till exempel kostnadsbesparingar och effektivare arbetsätt. Det är ofta svårt att värdera om en verksamhet är effektiv eller inte, effektivisering behöver därför som regel mätas som en förändring över tid.¹⁶

Automatisering av en process bedöms i denna granskning vara effektiv om den medfört att handläggningstiden har minskat utan att kostnaderna ökat, alternativt att kostnaderna har minskat utan att handläggningstiden ökat. För att ta hänsyn till förändringar i antal ärenden i de automatiserade processerna kommer kostnad per beslut följas över tid.

För att myndigheten ska kunna följa upp om utvecklingen av automatiserat beslutsfattande har varit effektiv bör en nulägesanalys och en beräkning av så kallad nyttohemtagning ha gjorts innan utvecklingsarbetet påbörjades. Nyttotagningens kalkyl består ofta av beräkningar av när utvecklingskostnaderna bör ha hämtats hem av de besparingar som automatiseringen förväntas medföra, liksom andra nyttor som ska uppnås till följd av automatiseringen. De nyttor som följs upp bör spegla det som myndigheten strävar efter att uppnå med automatiseringen, exempelvis kortare handläggningstider, färre handläggare eller andelen helt automatiserade beslut.¹⁷ Myndigheten bör även ha följt upp utfallet mot dessa kalkyler och målsättningar.¹⁸

De kriterier vi använder för att utvärdera om automatiserat beslutsfattande har medfört en ökad effektivitet är att:

- automatiseringen har medfört att tiden från inlämnat ärende till beslut har blivit kortare
- automatiseringen har inte medfört ökade förvaltningskostnader
- myndigheten har gjort en nyttokalkyl och följt upp utfallet efter genomförd automatisering.

1.3.2 Ändamålsenliga strukturer för att säkerställa korrekta beslut

En av de största riskerna med automatiserat beslutsfattande är att fel i systemets uppbyggnad kan generera stora mängder felaktiga beslut. Det är därför viktigt att myndigheterna har ändamålsenliga strukturer för att säkerställa korrekta beslut.

¹⁶ Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019.

¹⁷ E-delegationen, *Vägledning i Nyttorealiserings version 2.0*.

¹⁸ Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019.

Automatiserat beslutsfattande¹⁹ i offentlig sektor är inte utan utmaningar. Forskning har visat att några av utmaningarna är att säkerställa hög kvalitet på information och IT-system samt otydlighet i vem som ansvarar för automatiserade beslut.²⁰ Utredningar gällande myndigheters automatiserade beslutsfattande har visat att ansvarsfördelning, uppföljning och riskanalyser brister i myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta beslut.²¹

Myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta beslut kan delas in i två delar: insatser fram till dess att beslut har fattats och uppföljning av fattade beslut. Myndigheternas arbete med att säkerställa korrekta beslut fram till dess att beslut har fattats, innebär till exempel att myndigheterna behöver ha en tydlig intern ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna, tydliga rutiner för att identifiera och analysera risker, tydliga rutiner för att hantera de identifierade riskerna samt att det bedrivs ett systematiskt arbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen i IT-systemen. Det uppföljande arbetet innebär att myndigheterna bör bedriva ett systematiskt uppföljande arbete som syftar till att kontrollera att de beslut som fattas i automatiserade beslutsprocesser dels är korrekta, dels håller en hög kvalitet.

Vi bedömer att myndigheterna har ändamålsenliga strukturer för att säkerställa korrekta beslut om:

- det finns en tydlig intern ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna
- det bedrivs ett systematiskt arbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen i IT-systemen
- det utförs riskanalyser av de automatiserade beslutsprocesserna och risker hanteras
- det bedrivs ett systematiskt arbete med att följa upp det automatiserade beslutsfattandet i syfte att säkerställa att beslut som fattas automatiserat varit korrekta och hållit en hög kvalitet.

¹⁹ Wirtz et al. (2018) använder begreppet artificiell intelligens (AI). Denna definition av AI är bred och inkluderar även automatiserat beslutsfattande; teknik som är programmerad av människor och som inte är självlärande (s.k. Artificial Narrow Intelligence), se s. 599.

²⁰ Wirtz et al., *Artificial intelligence and the public sector – Applications and challenges*, s. 601–603, 2018.

²¹ Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning, Rapport 3*, 2019.

1.3.3 Grundläggande rättssäkerhetsaspekter i automatiserade beslut

Begreppet rättssäkerhet har inte en klar och entydig innebörd och inte heller en allmängiltig definition. Utgångspunkten för rättssäkerhetsbegreppet är att skydda enskilda mot oerättigade anspråk och krav från myndigheter. Några grundläggande aspekter av rättssäkerhet anses vara att privatpersoner ska kunna förutse de rättsliga följderna av sitt handlande och att lika fall ska bedömas på lika sätt.²²

Automatiserat beslutsfattande leder sannolikt till att ärenden i högre utsträckning behandlas mer lika och förutsebart.²³ Men för att automatiserat beslutsfattande ska vara förutsebart är det viktigt att myndigheterna säkerställer att det automatiserade beslutsfattandet sker utifrån det regelverk som styr ärendetypen och att det inte finns utrymme för osäkerhet i hur beslutet har fattats. För att uppnå likabehandling är det viktigt att de automatiserade beslutsprocesserna är uppbyggda så att lika ärenden inte hanteras på olika sätt, både i den automatiserade och manuella hanteringen. Brister i likabehandlingen kan exempelvis uppstå i kontrollarbetet, bland annat genom att använda urvalsmetoder som särskiljer ärenden baserat på individens egenskaper (så kallad profilering²⁴) utan att informera om hur detta påverkar beslutsfattandet.²⁵ För att privatpersoner ska kunna förstå hur automatiserade beslut är fattade är det också viktigt att det finns tydlig dokumentation över hur den automatiserade handläggningen har gått till i respektive ärende.

Vi har operationaliserat bedömningskriterier för att beslut som fattats automatiserat ska uppfylla grundläggande rättssäkerhetsaspekter:

- det automatiserade beslutssystemet bedömer lika fall på lika sätt
- beslut som fattas automatiserat är förutsebara
- automatiserade beslut dokumenteras lika väl som manuellt fattade beslut.

²² SOU 2014:76, s. 89–91; Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FIU38, rskr.2009/10:315, s. 29.

²³ Svensson, "Tekniken är den enkla biten": Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd, s. 47, 2019.

²⁴ Profilering innebär varje form av automatisk behandling av personuppgifter när uppgifterna används för att bedöma vissa personliga egenskaper, i synnerhet för att analysera eller förutsäga personens arbetsprestationer, ekonomiska situation, hälsa, personliga preferenser, intressen, pålitlighet, beteende, vistelseort eller förflyttningar (artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG [allmän dataskyddsförordning]).

²⁵ Artikel 14 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har utförts med två huvudsakliga metodansatser: fallstudier och enkät. Fallstudierna syftar till att svara på granskningsfrågorna genom att undersöka tre myndigheters arbete med automatiserat beslutsfattande, med utgångspunkt i en ärendetyp per myndighet. Enkäten syftar dels till att kartlägga omfattningen av myndigheternas automatiserade beslutsfattande, dels till att ge en bild av om iakttagelser från fallstudierna återfinns hos andra myndigheter. Enkäten kartlägger det automatiserade beslutsfattandet gentemot privatpersoner och företag, medan fallstudierna är inriktade på automatiserat beslutsfattande gentemot privatpersoner.

1.4.1 Kartläggning för att identifiera myndigheter med automatiserat beslutsfattande

Vi gjorde initialt en kartläggning för att identifiera vilka myndigheter som har infört automatiserat beslutsfattande gentemot privatpersoner och företag eftersom det inte finns sammanställningar eller annan information om detta. Utifrån Statistiska centralbyråns register över förvaltningsmyndigheter gjordes en undersökning för omkring 70 myndigheter som vi bedömde att det fanns en möjlighet att de hade automatiserat beslutsfattande baserat på att de har mer omfattande antal ärenden gentemot privatpersoner och företag. Undersökningen bestod huvudsakligen av att granska årsredovisningar, webbplatser och budgetunderlag.

Utifrån detta identifierades 20 myndigheter som tillfrågades om de har automatiserat beslutsfattande i drift gentemot privatpersoner och företag under 2019, vilket 14 myndigheter uppgav sig ha.²⁶ Det kan finnas myndigheter utöver dessa som vi inte har identifierat med den valda kartläggningsmetoden.²⁷

²⁶ Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Lantmäteriet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Riksarkivet, Skatteverket, Statens tjänstepensionsverk, Transportstyrelsen, Tullverket, Universitets- och högskolerådet.

²⁷ Till exempel har Statens servicecenter en intern automatiserad beslutsprocess och Naturvårdsverket har haft en automatiserad beslutsprocess i drift gentemot privatpersoner som nu är avvecklad.

1.4.2 Enkät

Med grund i fallstudierna tog vi fram en enkät som skickades till samtliga 14 myndigheter som vi identifierat har automatiserat beslutsfattande gentemot privatpersoner och företag,²⁸ varav 13 myndigheter svarade på enkäten:²⁹

- Arbetsförmedlingen
- Bolagsverket
- Centrala studiestödsnämnden
- Försäkringskassan
- Kronofogdemyndigheten
- Lantmäteriet
- Migrationsverket
- Pensionsmyndigheten
- Skatteverket
- Statens tjänstepensionsverk
- Transportstyrelsen
- Tullverket
- Universitets- och högskolerådet.

Enkäten bestod av tre delar. Den första delen i enkäten syftade till att se hur myndigheternas kostnader och personalsammansättning har förändrats över en tioårsperiod samt om detta går att koppla samman med när processerna automatiserades på myndigheten. Dessa enkätsvar visade sig vara så pass osäkra och ojämförbara – både över tid och mellan myndigheter – att vi valde att inte använda dem. I den andra delen fick myndigheterna ange vilka av myndigheternas beslutsprocesser som omfattas av automatiserat beslutsfattande. I enkätens tredje del fick myndigheterna svara på frågor om det automatiserade beslutsfattandet. Bland annat fick de svara på om myndigheten gör riskanalyser och nyttokalkyler inför driftsättning, om fel har uppstått och vilka effekter automatiserat beslutsfattande har inneburit för verksamheten.

Enkätresultat finns i bilaga 2.

²⁸ En av de myndigheter (UHR) som svarat att de har automatiserat beslutsfattande gentemot enskilda, och därmed har svarat på enkäten, fattar i formell mening inte beslut automatiserat. UHR har en automatiserad process som tar fram beslutsunderlag; de formella besluten fattas dock av lärosätena. Vi bedömer dock att denna automatiserade process är att likställa med en beslutsprocess, och att det inte inverkar menligt på granskningens resultat att inkludera dem.

²⁹ Riksarkivet svarade inte på enkäten.

1.4.3 Fallstudier

Vi har gjort fallstudier vid tre olika myndigheter och av en ärendetyp på respektive myndighet. Fallstudier har gjorts vid Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen. Vi har valt myndigheter utifrån kriterierna att myndigheterna ska ha automatiserat beslutsfattande gentemot privatpersoner, i fler än en ärendetyp och sedan mer än ett år. Detta för att granskningen ska omfatta etablerat automatiserat beslutsfattande och myndigheter som har erfarenhet av att arbeta med automatiserade beslutsprocesser. De tre myndigheterna representerar även tillsammans stora in- och utflöden på statens budget och har i samtliga fall haft automatiserade beslut på myndigheten sedan minst tio år.

Vi har gjort bedömningen att det ger bättre förutsättningar att få en tydlig bild av de effekter som automatiserat beslutsfattande fått på verksamheten om granskningen utgår från en befintlig beslutsprocess. Vi har valt ärendetyper som riktar sig mot privatpersoner, är representativa för myndighetens verksamhet och som representerar olika ärendetyper (bidragsutbetalning, skattebeslut och tillståndsgivning), nämligen:

- föräldrapenning, Försäkringskassan
- besked om slutlig inkomstskatt för privatpersoner, Skatteverket³⁰
- körkortstillstånd, Transportstyrelsen.

Datainsamling

Fallstudierna har genomförts genom intervjuer med bland andra verksamhetsutvecklare, IT-specialister, handläggare och verksamhetsansvariga på respektive myndighet. Inom ramen för granskningen har elva intervjuer hållits med arton respondenter vid Försäkringskassan, tolv intervjuer med sju respondenter vid Skatteverket och sex intervjuer med tretton respondenter vid Transportstyrelsen (se bilaga 1 för intervjuförteckning). Vissa respondenter har närvarat vid flera intervjuer. Intervjuerna och analyserna av dessa har strukturerats utifrån bedömningskriterierna.

Fallstudierna har även utgjorts av dokumentstudier av bland annat myndigheternas riskanalyser, processbeskrivningar, utvärderingar, uppföljningar av de aktuella processerna och andra relevanta dokument.

Granskningen har omfattat myndigheternas arbete med de automatiserade beslutsprocesserna under år 2019. Revisionsfrågan om effektivisering till följd av automatiserat beslutsfattande har omfattat förändring över tid för att kunna bedöma effektivitetsvinster. Förändringen över tid syftade till att jämföra utfallet av ett antal effektivitetsmått före och efter automatisering. Det har dock inte alltid varit möjligt att få fram data för detta.

³⁰ Vi har granskat besked om slutlig skatt för privatpersoner. Skatteverkets automatiserade beslutsprocess INK1 inkluderar både privatpersoner och enskilda näringsidkare. Materialinsamlingen har inriktats på delmängden privatpersoner inom INK1. I de fall Skatteverket endast har information om hela INK1, har denna information använts.

Avseende föräldrappningen har vi fått uppgifter för året före automatisering, 2013, till och med år 2019. Granskningen av besked om slutlig skatt för privatpersoner har varit inriktad på om effektiviteten har ökat under de senaste tio åren, eftersom processen automatiserades under 1980-talet. Vi har dock inte kunnat få information längre tillbaka än 2012 och i vissa fall 2015 eftersom Skatteverket inte följer upp det som vi efterfrågat. Gällande körkortstillstånd har vi data från året efter automatiseringen, 2011, fram till 2019. Transportstyrelsen har inte uppgifter från tiden före automatiseringen när länsstyrelserna ansvarade för körkortstillstånden.

För att svara på granskningsfrågan om effektivitet i de automatiserade processerna har vi granskat kvantitativa data. Det omfattar bland annat förvaltningskostnader³¹, antal anställda och genomsnittliga handläggningstider. Vi har gjort enklare bearbetningar för att räkna ut genomsnittlig kostnad per beslut. I övrigt har data använts i den form de inkom till Riksrevisionen.

1.4.4 Övriga intervjuer

Intervjuer har även hållits med medarbetare vid Infrastrukturdepartementet och Myndigheten för digital förvaltning, liksom med medarbetare vid Arbetsförmedlingen, Inspektionen för socialförsäkringen, Datainspektionen, Delegationen för korrekta utbetalningar samt Digitaliseringsrättsutredningen.

Totalt har granskningen omfattat 38 intervjuer med sammanlagt 63 respondenter. Se bilaga 1 för intervjuförteckning.

1.4.5 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledare Linda Talme och projektmedarbetare Caroline Zakrisson. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Elin Wihlborg, professor, Linköpings universitet.
- Karin Hedström, professor, Handelshögskolan vid Örebro universitet.

Ett internt seminarium har hållits vid Riksrevisionen där seminariedeltagare och kollegiala opponenter har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Infrastrukturdepartementet), Försäkringskassan, Skatteverket, Transportstyrelsen och Myndigheten för digital förvaltning har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

³¹ Förvaltningskostnaderna inkluderar kostnader för personal, IT samt övriga kostnader så som exempelvis overheadkostnader.

2 Om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

I det här kapitlet ger vi en bakgrund till automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen. Vi redogör för regeringens styrning av området, utmaningar som finns, omfattningen av automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen samt beskriver hur automatiserat beslutsfattande går till. Materialet som gäller omfattning av automatiserat beslutsfattande baseras på Riksrevisionens enkät.³²

2.1 Regeringens styrning av automatiserat beslutsfattande

2.1.1 Målet är att bli bäst i världen på digitalisering

Regeringens och riksdagens övergripande mål för digitaliseringspolitiken är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda digitaliseringens möjligheter.³³ Regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen är en enklare vardag för medborgare, en öppnare förvaltning som stöder innovation och delaktighet samt högre kvalitet och effektivitet i verksamheten.³⁴ Under 2017 presenterade regeringen en digitaliseringsstrategi som pekade ut riktningen för digitaliseringspolitiken.³⁵

Regeringens styrning av den offentliga förvaltningens digitalisering har huvudsakligen varit delegerad till myndigheterna, men har också skett genom regeringsuppdrag. Regeringen har även styrt via strategier, kommittéer och råd. I september 2018 inrättade regeringen en myndighet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), med uppdraget att samordna och stödja den förvaltningssammansatta digitaliseringen i syfte att göra den offentliga förvaltningen mer effektiv och ändamålsenlig.³⁶

I Riksrevisionens tidigare granskningar har det framkommit dels brister i de statliga myndigheternas arbete med att digitalisera verksamheten, dels bristande institutionella förutsättningar som hämmade eller hindrade digitaliseringsarbetet.³⁷ Även andra aktörer som E-delegationen, Digitaliseringskommissionen, Ekonomistyrningsverket och Statskontoret har påpekat bristande styrning eller bristande förutsättningar för att digitalisera den offentliga verksamheten.³⁸

³² Enkätresultat finns i bilaga 2.

³³ Prop. 2011/2012:1, UO 22, bet. 2011/2012:TU1, rskr. 2011/2012:87.

³⁴ Prop. 2019/20:1, UO 2, s. 91, bet. 2019/20:FIU2, rskr. 2019/20:129, rskr. 2019/20:130.

³⁵ Regeringen, *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, 2017.

³⁶ 1 § förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

³⁷ Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, 2016.

³⁸ SOU 2015:66, ESV 2017:13, SOU 2016:89, Statskontoret 2016:26.

2.1.2 Regeringens styrning har fokuserat på lagstöd för automatiserade beslut

Regeringens styrning av automatiserat beslutsfattande har fokuserat på att ge myndigheterna lagstöd för att fatta automatiserade beslut. I övrigt har inte regeringen specifikt styrt myndigheternas arbete med att automatisera beslutsprocesser.

Under 2018 infördes bestämmelsen om att myndigheters beslut uttryckligen får fattas automatiserat i den nya förvaltningslagen,³⁹ vilket tidigare inte varit helt tydligt.⁴⁰ Dessförinnan hade regeringen möjliggjort för sex myndigheter att automatisera beslutsfattande genom att skriva in bestämmelser om detta i myndigheternas instruktioner och genom speciallagstiftning.⁴¹ Utvecklingen av automatiserat beslutsfattande hade dock gått före lagstiftningen, där fler myndigheter än de sex som hade bestämmelser i instruktion eller särskild reglering redan infört automatiserat beslutsfattande när bestämmelsen i förvaltningslagen trädde i kraft (se avsnitt 2.3 och bilaga 2).

Genom att förvaltningslagen slår fast att beslut kan fattas automatiserat tydliggörs att det principiellt sett inte behövs en reglering i specialförfattning för att en förvaltningsmyndighet ska kunna använda denna beslutsform.⁴² Men det återstår emellertid frågor, till exempel om kommuners rätt att fatta automatiserade beslut.⁴³ Det finns även frågor om huruvida bestämmelsen i förvaltningslagen är fullt tillräcklig för att medge undantag från EU:s dataskyddsförordning⁴⁴ om den registrerades rätt att motsätta sig att bli föremål för ett automatiserat beslut.⁴⁵

Regeringen har under 2019 gett Lantmäteriet och DIGG i uppdrag att testa ny teknik för automatisering i den offentliga förvaltningen.⁴⁶

³⁹ 28 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴⁰ eSam, *Rättsligt uttalande om automatiserade beslut*, 2018.

⁴¹ Dessa myndigheter är Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Statens tjänstepensionsverk, Skatteverket och Transportstyrelsen.

⁴² Se prop. 2016/17:180, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2, s. 178–180 och eSam, *Rättsligt uttalande om automatiserade beslut*, 2018.

⁴³ Se till exempel SKR, *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen*, 2018. Se även dir. 2020:10, *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*, där utredaren bland annat ska ta ställning till hur automatiserat beslutsfattande kan införas i kommuner och regioner.

⁴⁴ Artikel 22, punkt 2b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

⁴⁵ Intervju med företrädare för Datainspektionen 2020-01-22, Intervju med företrädare för Digitaliseringsrättsutredningen 2020-04-22, Intervju med företrädare för Myndigheten för Digital förvaltning 2020-04-24.

⁴⁶ Regeringsbeslut I2019/03237/DF.

2.2 Utmaningar rörande automatiserat beslutsfattande

2.2.1 Bristande kunskap om omfattningen av automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen

Hittills har det saknats kunskap om omfattningen av automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen.⁴⁷ Statskontoret har gjort bedömningen att det finns ett ökat behov av mer kunskap kring myndigheters automatiserade beslutsfattande och har föreslagit att DIGG bör få i uppdrag att ta fram ett kunskapsunderlag om automatiskt beslutsfattande och förtydliga regleringen på området.⁴⁸

2.2.2 Tillsynsmyndigheterna behöver nya kompetenser för att kunna granska automatiserade processer

Automatiserade beslutsprocesser ställer nya kompetenskrav på tillsynsmyndigheter för att de ska kunna granska algoritmer och teknikens påverkan på rättssäkerhetsaspekter.⁴⁹ Till exempel har Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) inte gjort någon generell granskning av automatiserat beslutsfattande eller av automatiseringen i en specifik process. ISF bedömer att det kan behövas viss ny kompetens för att granska de automatiserade beslutsprocesserna och de algoritmer som ligger till grund för besluten.⁵⁰

2.2.3 Rättsregler kan behöva ses över om automatiseringen ska öka

Digitaliseringsrättsutredningen (SOU 2018:25) påpekar att den pågående digitaliseringen av förvaltningen med bland annat ökande automation, kommer att innebära påtagliga förändringar av verksamheten och att det ur ett konstitutionellt perspektiv finns anledning att överväga hur ansvar och risker som hör samman med dessa förändringar bör fördelas och i vilken utsträckning det bör göras genom rättsregler.⁵¹

⁴⁷ Intervju med företrädare för Myndigheten för digital förvaltning 2019-09-25, Intervju med företrädare för Infrastrukturdepartementet 2019-10-07, mejl från företrädare för eSam 2019-10-17.

⁴⁸ Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, s. 41, 2019.

⁴⁹ Riksdagens ombudsmän, JO, *Yttrande över betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)*, 2018.

⁵⁰ Intervju med företrädare för Inspektionen för Socialförsäkringen, 2020-04-24.

⁵¹ SOU 2018:25, s. 136.

2.2.4 Begränsad medvetenhet bland privatpersoner om att automatiserat beslutsfattande förekommer

Bland privatpersoner är medvetenheten om att offentlig sektor använder automatiserat beslutsfattande begränsad; studier har visat att endast 20 procent av medborgarna har kännedom om detta. De som har kännedom om att det förekommer automatiserat beslutsfattande tenderar att vara mer positiva till beslutens opartiskhet och tillförlitlighet, men anser i samma utsträckning som övriga att besluten medför mindre hänsynstagande till människors situation och minskad insyn i beslutsfattandet.⁵²

Ungefär hälften av de myndigheter som svarade på Riksrevisionens enkät informerar om att beslut fattas automatiserat; sju myndigheter informerar om att beslut fattas automatiserat och sex myndigheter informerar inte om det.⁵³ Vidare saknas det konsensus bland myndigheterna om huruvida privatpersoner ska informeras om att beslut fattas automatiserat. De myndigheter som informerar om att beslut fattas automatiserat, gör så på olika sätt. Några har informationen på webbplatsen, i e-tjänsten i anslutning till ansökan, på beslutsdokument, vid informationstext om den berörda processen eller på webbplatsen men inte i direkt anslutning till den berörda processen.⁵⁴ De som inte informerar uppger olika skäl till detta, bland annat att det saknas lagkrav på att informera, att hur myndigheten väljer att fatta beslut inte ska påverka privatpersoners uppfattning om beslutets giltighet och att information inte har identifierats som viktig i sammanhanget.⁵⁵

2.3 Automatiserade beslut är vanliga och har funnits sedan 1970-talet

De 13 myndigheter som svarat på Riksrevisionens enkät fattar stora mängder beslut gentemot privatpersoner och företag och en majoritet av dessa fattas automatiserat. Under 2019 fattade de 13 myndigheterna knappt 148 miljoner beslut gentemot privatpersoner och företag.⁵⁶ Av dessa ingick 137 miljoner beslut i automatiserade beslutsprocesser, varav 121 miljoner beslut fattades helt automatiserat.⁵⁷

⁵² Denk, Hedström och Karlsson, *Medborgarna och automatiserat beslutsfattande*, s. 183–196, 2019.

⁵³ Riksrevisionens enkät, fråga 20.

⁵⁴ Riksrevisionens enkät, fråga 21.

⁵⁵ Riksrevisionens enkät, fråga 20 (fritextsvar).

⁵⁶ Totala antalet beslut är något som myndigheterna har uppskattat. Det är inte något som myndigheterna normalt sett sammanställer och är därför behäftat med viss osäkerhet. Myndigheter fattar därutöver beslut som inte är riktade mot privatpersoner och företag, till exempel beslut som anställningar och upphandlingar.

⁵⁷ Riksrevisionens enkät, fråga 3 och 4, Riksrevisionens bearbetning.

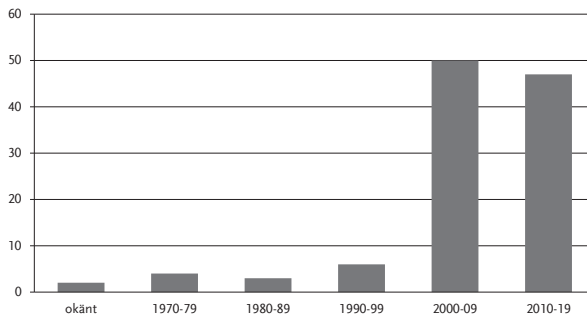
EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Myndigheters automatisering av beslutsfattande har pågått sedan 1970-talet (se diagram 1 nedan). De tidigast automatiserade beslutsprocesserna omfattar generellt fler beslut per beslutsprocess än de som automatiserats under senare tid.⁵⁸ Tillsammans har de 13 myndigheterna automatiserat beslutsfattande i 112 beslutsprocesser.⁵⁹

Transportstyrelsen automatiserade 4 beslutsprocesser under 1970-talet och är den myndighet som haft automatiserat beslutsfattande längst. Under 1980-talet automatiserade 3 andra myndigheter var sin beslutsprocess: Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Skatteverket. Under 1990-talet automatiserades ytterligare 6 beslutsprocesser.⁶⁰

Därefter har antalet beslutsprocesser som automatiserats ökat betydligt. Under 2000–2009 automatiserades 50 beslutsprocesser och under 2010-talet ytterligare 47.⁶¹ I stort sett samtliga myndigheter som idag har automatiserat beslutsfattande i drift kommer att automatisera ytterligare beslutsprocesser.⁶²

Figur 1 Antal nya beslutsprocesser som automatiserats per decennium 1970–2019.



Källa: Riksrevisionens enkät, fråga 3, Riksrevisionens bearbetning samt mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

⁵⁸ Riksrevisionens enkät, fråga 3, Riksrevisionens bearbetning.

⁵⁹ Skatteverket har inte angett årtal för när två av myndighetens beslutsprocesser automatiserades. Dessa benämns som okända i diagram 1.

⁶⁰ Riksrevisionens enkät, fråga 3, Riksrevisionens bearbetning.

⁶¹ Ibid.

⁶² Riksrevisionens enkät, fråga 6.

2.4 Handläggare och IT-system interagerar i automatiserade beslutsprocesser

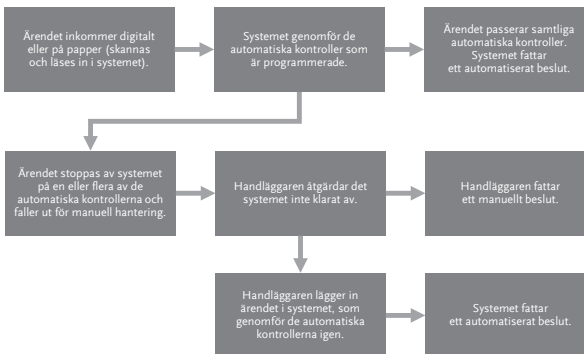
Ärendehantering består av ett antal moment eller sekvenser som tillsammans utgör en process. Utifrån myndighetens perspektiv pågår processen från det att ett ärende inkommer till dess att beslut fattats. Ansökningar kan inkomma antingen via e-tjänst eller på papper. Vid pappersansökningar skannas dessa och informationen importerar till IT-systemet. Därefter sker myndighetens insamling av ytterligare data, kontroller och bedömning av ärendet.

Automatisering kan ske antingen i delar av ärendehantering eller av hela processen. Automatiserat beslutsfattande är när en hel ärendeprocess har automatiserats, så att beslut kan fattas helt automatiserat (av ett IT-system) utan att en handläggare tittar på ärendet.

Alla beslut som fattas i automatiserade beslutsprocesser fattas däremot inte automatiserat, utan ärendehantering utgörs ofta av en interaktion mellan handläggare och IT-system. Generellt hanteras ärenden som kräver olika former av bedömning, utredning eller mer information av handläggare, medan ärenden som kan avgöras utifrån tydliga villkor hanteras av IT-systemet.

I de ärenden som kräver att en handläggare hanterar ärendet kan denne antingen handlägga klart hela ärendet och fatta ett manuellt beslut, alternativt åtgärda anledningen till att systemet inte kunde hantera ärendet och sedan "lägga tillbaka" ärendet i systemet för ett automatiserat beslut. Vilka åtgärder som utförs manuellt eller automatiserat beror på vilka avvägningar myndigheten har gjort avseende vilka ärenden som handläggare respektive IT-systemet ska hantera.

Figur 2 Beskrivning av automatiserade beslutsprocesser.



2.5 Automatiserat beslutsfattande i föräldrapenning, inkomstskatt och körkortstillstånd

De 13 myndigheter som svarade på Riksrevisionens enkät fattade 121 miljoner automatiserade beslut i 112 automatiserade beslutsprocesser under 2019. Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen fattade 80 procent av dessa automatiserade beslut i sammanlagt 46 beslutsprocesser.⁶³ De processer vi granskat närmare – föräldrapenning, inkomstbeskattning för privatpersoner och körkortstillstånd – är olika till ärendetyp och i antal ärenden, liksom i hur och när processerna automatiserades. Trots detta är de tre automatiserade beslutsprocesserna lika i sin uppbyggnad och följer det generella mönstret för automatiserade beslutsprocesser som beskrivs i figuren ovan.

2.5.1 Föräldrapenning vid Försäkringskassan

Föräldrapenningen automatiserades i januari 2014 som en del i myndighetens arbete med att öka verksamhetens kostnadseffektivitet.⁶⁴ Under 2019 fattades 3,3 miljoner beslut om föräldrapenning och 56 procent av dessa fattades helt automatiserat. Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga föräldrapenningärenden var 8,3 dagar och för de helt automatiserade besluten 3,1 dagar under 2019.⁶⁵

IT-systemet gör bland annat avstämning av den sökandes försäkringstillhörighet, inkomst, att den förmånsökande har rätt till föräldrapenning för det barn som ansökan gäller för och om annan förmån beviljats för samma period.⁶⁶ En handläggare behöver avgöra ärenden vid exempelvis uttag av dubbel dagar eller om försäkringstillhörigheten är oklar.

Det automatiserade systemet fattar inte avslagsbeslut eller delvisa avslag. Ärenden som inte kan beviljas hanteras manuellt och dessa beslut fattas alltid av en handläggare.⁶⁷

⁶³ Riksrevisionens enkät, fråga 3 och 4, Riksrevisionens bearbetning.

⁶⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-01-22 och Försäkringskassans årsredovisning 2014.

⁶⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

⁶⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-01-22.

⁶⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-04-20 och 2020-04-21.

2.5.2 Slutlig inkomstskatt för privatpersoner vid Skatteverket

Det är inte känt när Skatteverket för första gången hanterade ett deklarationsärendet helt automatiserat, men Skatteverket uppger att det troligen var under 1980-talet.⁶⁸ År 2019 fattades 6,7 miljoner beslut om slutlig inkomstskatt för privatpersoner.⁶⁹ Under 2019 hanterades 89,7 procent av samtliga inkomstdeklarationer för privatpersoner och enskilda näringsidkare (INKI) helt automatiserat.⁷⁰

Skatteverket har flera automatiska kontroller på informationen i deklARATIONERNA. När IT-systemet identifierar ett fel så faller ärendet ut för manuell hantering.⁷¹ Den manuella hanteringen består dels av att hantera felaktiga uppgifter (så kallade fullgörandefel⁷²), dels manuellt kontrollera deklARATIONER utifrån ett riskbaserat urval för att hitta fusk eller fel i inlämnade deklARATIONER.⁷³

När handläggningen och de manuella kontrollerna av deklARATIONERNA är färdiga inväntas fastställda beslutstidpunkter när de automatiserade besluten fattas och skickas ut. Den första tidpunkten ligger sedan 2017 i april månad, när de som deklarerar digitalt och ska få pengar tillbaka kan få beslut, om deklARATIONEN är färdiggranskad.⁷⁴ Manuella beslut fattas och skickas ut även mellan beslutstidpunkterna.⁷⁵

2.5.3 Körkortstillstånd vid Transportstyrelsen

Transportstyrelsen övertog körkortsverksamheten från länsstyrelserna i januari 2010. I samband med beslutet att överföra körkortsverksamheten uttalade regeringen att verksamheten skulle effektiviseras genom automatisering.⁷⁶ Körkortstillstånden, som är en del av körkortsverksamheten, automatiserades i januari 2010. Under 2019 fattades 353 000 beslut om körkortstillstånd, av dessa fattades 56 procent helt automatiserat.⁷⁷

⁶⁸ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

⁶⁹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-11.

⁷⁰ Telefonsamtal med företrädare för Skatteverket, 2020-05-13.

⁷¹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-02-07.

⁷² Sådana fel utgörs exempelvis av felsummeringar och felaktiga överföringar mellan blanketter men också de "övriga upplysningar" som kan lämnas på deklARATIONEN och som framförallt finns på pappersdeklARATIONER. Dessa fullgörandefel faller ut för manuell hantering eftersom IT-systemet inte kan hantera dem.

⁷³ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-01-24.

⁷⁴ Underlag från Skatteverket, *Ekonomiska data_SKV effektivitetsrevision automatiserat beslutfattande svar 200311*, 2020, inkom 2020-03-11.

⁷⁵ E-post från företrädare för Skatteverket, 2020-10-06.

⁷⁶ Statskontoret, *Grönt, gult eller rätt ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, 2014; prop. 2009/10:1, UO 22, 2009/10TU1, rskr. 2009/10:117, s. 78.

⁷⁷ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok1*, 2020, inkom 2020-02-14.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

En sökande om körkortstillstånd grupp 1, där bland annat B-körkort ingår, behöver inkomma med en ansökan samt en hälsodeklaration och ett synintyg. För körkortstillstånd grupp 2 och 3 krävs ett läkarintyg.⁷⁸ Syn- och läkarintygen ställs ut av en optiker respektive läkare och skickas oftast in efter att ansökan inkommit till Transportstyrelsen. Det är först när samtliga handlingar inkommit till myndigheten som ärendet kan handläggas. IT-systemet gör kontroller av de inkomna handlingarna, mot bland annat vägtrafikregistret och Polismyndighetens misstanke- och brottsregister.⁷⁹

Transportstyrelsen mäter den genomsnittliga handläggningstiden från det att ansökan kommit in, inte från det att alla obligatoriska handlingar inkommit. Genomsnittlig handläggningstid för grupp 1 uppgick till 21 dagar för 2019.⁸⁰

⁷⁸ Körkortstillstånd grupp 1 avser körkortsbehörigheterna AM, A1, A2, A, B, BE och traktorkort. Körkortstillstånd grupp 2 och 3 avser körkortsbehörigheterna C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, och DE.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-01-23.

⁸⁰ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok7*, 2020, inkom 2020-02-14.

3 Effektivitet

I detta kapitel redovisas resultat och analys av den första revisionsfrågan, det vill säga om automatiserat beslutsfattande inneburit ökad effektivitet.

Granskningen visar att automatiseringen av beslutsfattande har lett till ökad effektivitet genom att privatpersoner får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Förvaltningskostnaderna för föräldrapenning, inkomstbeskattning av privatpersoner och körkortstillstånd har till och med minskat. Det är dock bara för föräldrapenningen det går att fastställa att kostnadsminskningen beror på automatiseringen.

Vidare framgår det i granskningen av föräldrapenning, inkomstbeskattning och körkortstillstånd att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen inte alltid har följt upp om automatiseringen fått önskade effekter på verksamheten och ekonomin, samt att dokumentationen av den uppföljning som gjorts har brister.

3.1 Automatisering av beslutsfattande leder till snabbare beslut

Kriterium: Automatiseringen har medfört att tiden från inlämnat ärende till beslut har blivit kortare.

Iakttagelser: Automatiserat beslutsfattande har lett till att beslut fattas snabbare hos nästan alla myndigheter, visar Riksrevisionens enkät. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar att det inte med säkerhet går att uttala sig om huruvida de genomsnittliga handläggningstiderna är kortare efter automatisering av beslutsfattande, eftersom det saknas uppgifter om handläggningstiderna före automatiseringen. Däremot går det att se att privatpersoner får beslut om föräldrapenning snabbare idag, jämfört med innan automatiseringen. Det gäller även vid Skatteverket där fler privatpersoner sedan 2017 får besked om slutlig skatt tidigare. I handläggningstiden för körkortstillstånd inkluderas långa ledtider för att samtliga obligatoriska handlingar ska inkomma, något som medför att det inte går att se huruvida privatpersoner faktiskt får beslut snabbare. Enkla ansökningar som kan beviljas automatiserat och utan manuell hantering, beslutas dock samma dag som de blivit kompletta.

3.1.1 Nästan alla myndigheter lämnar snabbare beslut till privatpersoner

Automatiserat beslutsfattande har resulterat i att privatpersoner får beslut snabbare jämfört med före automatisering. Alla myndigheter, förutom en, har i Riksrevisionens enkät svarat att privatpersoner får beslut snabbare i de processer där de infört automatiserat beslutsfattande.⁸¹

Ju större andel av besluten i en process som fattas automatiserat, desto bättre är förutsättningarna att privatpersoner får besluten snabbare. Automatiseringsgraden, det vill säga den andel av besluten i en automatiserad process som fattas helt automatiserat, varierar dock mycket mellan myndigheternas automatiserade beslutsprocesser. Flera beslutsprocesser har en automatiseringsgrad understigande 20 procent, medan den för andra processer är 100 procent. Genomsnittlig automatiseringsgrad för de 13 myndigheternas samtliga automatiserade beslutsprocesser är 69 procent, vilket innebär att handläggare fattar manuella beslut i en knapp tredjedel av alla ärenden.⁸²

I enkäten uppger myndigheterna att några av de främsta hindren för automatiserat beslutsfattande är att de regelverk som styr myndighetens beslutsfattande är för komplexa för att automatisera och att regelverken inte stödjer en ökad automatisering. Andra hinder som flera av de tillfrågade myndigheterna upplever är föråldrade IT-system, bristande resurser och för små ärendevolymer för att det ska vara effektivt att automatisera beslutsprocesser.⁸³

3.1.2 Försäkringskassan beslutar om föräldrapenning snabbare

Automatiseringen av föräldrapenningen har lett till att allt fler får beslut snabbare; andelen som får beslut inom 30 dagar har ökat i och med automatiseringen. Året före automatiseringen, 2013, var andelen förmånsökande som fick beslut inom 30 dagar 88 procent. Det första år som förmånen var automatiserad, 2014, uppgick andelen till 94 procent, liksom för perioden september 2018 till augusti 2019.⁸⁴

Försäkringskassan har följt upp genomsnittlig handläggningstid av föräldrapenning sedan förmånen automatiserades 2014. Det saknas data för genomsnittlig handläggningstid innan automatisering, vilket gör att det inte går att uttala sig om huruvida denna har minskat. Den genomsnittliga handläggningstiden för samtliga ärenden har varierat med några dagar sedan automatiseringen. Under 2019 uppgick den genomsnittliga handläggningstiden

⁸¹ Riksrevisionens enkät, fråga 29.

⁸² Riksrevisionens enkät, fråga 3, Riksrevisionens bearbetning.

⁸³ Riksrevisionens enkät, fråga 28.

⁸⁴ Försäkringskassans årsredovisning 2013; Försäkringskassans årsredovisning 2014; underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31.

för samtliga ärenden till 8,3 dagar. Handläggningstiderna var som lägst 2015 och låg då på 6,7 dagar.⁸⁵

Andelen beslut som fattas helt automatiserat inom föräldrappningen har ökat från 28 procent under 2014 till 56 procent under 2019. Sedan 2017 vidtar handläggare åtgärder i färre än hälften av ärendena.⁸⁶ Att de flesta ärenden beslutas utan att handläggare vidtar åtgärder minskar den genomsnittliga handläggningstiden.

Det finns även andra faktorer som påverkar handläggningstiderna, exempelvis förkortas handläggningstiden av att allt fler ansöker via e-tjänsten.⁸⁷ Under 2013 ansökte 89 procent via e-tjänsten och 2019 var det 99 procent.⁸⁸ En annan faktor som påverkar handläggningstider är förändring av regelverk, vilket skedde 2019 då handläggningstiderna ökade, bland annat till följd av att det tillkom en ny vägledning för sjukpenninggrundande inkomst (SGI).⁸⁹

3.1.3 Fler får besked om slutlig skatt snabbare

Vid Skatteverket finns det fastställda beslutstidpunkter för när de automatiserade ärenden som är klara får ett beslut och slutskattebesked skapas. Skatteverket har sedan 2017 tidigarelagt den första beslutstidpunkten vilket lett till att fler får besked om slutlig skatt snabbare. Manuella beslut fattas och skickas ut även mellan beslutstidpunkterna.⁹⁰

I tabell 1 syns den ackumulerade andel av de privatpersoner och enskilda näringsidkare (INKI) som fått beslut om slutlig skatt vid de olika beslutstidpunkterna under 2010, 2014 och 2019. Andelen som får beslut vid första beslutstidpunkten är ungefär densamma sedan 2010; den första beslutstidpunkten har dock ändrats och är sedan 2017 i april istället för, som tidigare, i juni. Skatteverket har sedan 2015 arbetat aktivt för att ge privatpersoner snabbare beslut.⁹¹

Skatteverket följer inte upp handläggningstider för inkomstdeklarationen, vilket gör att det inte går att uttala sig om huruvida dessa har minskat.⁹²

⁸⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-04-20 och 2020-04-21.

⁸⁸ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

⁸⁹ Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrappning avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31, s. 27.

⁹⁰ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-10-06.

⁹¹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-03-11.

⁹² Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Tabell 1 Ackumulerad andel privatpersoner och enskilda näringsidkare (INK1) som fått beslut om slutlig skatt vid respektive beslutstidpunkt.

År	April	Juni	Augusti	September	December
2010	n/a	39 %	70 %	83 %	100 %
2014	n/a	38 %	62 %	88 %	100 %
2019	37 %	70 %	96 %	96 %	98 % ⁹³

Källa: Mejil från företrädare för Skatteverket, 2020-04-28.

Att en stor andel deklarationer inkommer via e-tjänsten är en förutsättning för att beslut ska kunna fattas tidigt. I e-tjänsten finns kontroller som hindrar att en deklaration kan skickas in om det finns summeringsfel, uppgifter saknas eller om belopp från bilagor inte överförs korrekt.⁹⁴ Skatteverket har uppskattat att det finns fem gånger så många så kallade fullgörandefel⁹⁵ i pappersdeklarationer jämfört med digitala deklarationer. Det är exempelvis summeringsfel eller saknade uppgifter som gör att deklarationer behöver hanteras manuellt.⁹⁶ Under 2019 lade Skatteverket motsvarande 340 årsarbetskrafter på att hantera fullgörandefel och övriga upplysningar.⁹⁷ Vid intervjuer har framförts att arbetet med sådana fel har minskat väsentligt i och med att andelen digitalt inkomna deklarationer ökat, men att det finns en effektiviseringspotential i att ytterligare minska andelen pappersdeklarationer.⁹⁸ Andelen privatpersoner som deklarerade via e-tjänster uppgick 2019 till 83 procent; motsvarande andel 2014 var 69 procent.⁹⁹

Andelen deklarationer som hanterats manuellt har minskat något under de senaste åren. Skatteverket följer inte regelbundet upp detta, men har på Riksrevisionens förfrågan tagit fram uppgifter för åren 2015, 2018 och 2019. Andelen helt automatiserat fattade beslut uppgick dessa år till 86,9 procent, 88,4 procent och 89,7 procent gällande inkomstdeklarationer för privatpersoner och enskilda näringsidkare (INK1).¹⁰⁰

⁹³ Uppgår inte till 100 procent eftersom särskilt besked införts för skönsbeskattning vilket inte inkluderas i denna tabell.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2019-12-17 och 2020-03-04.

⁹⁵ Sådana fel utgörs exempelvis av felsummeringar och felaktiga överföringar mellan blanketter men också de "övriga upplysningar" som kan lämnas på deklarationen och som framför allt finns på pappersdeklarationer. Dessa fullgörandefel faller ut för manuell hantering eftersom IT-systemet inte kan hantera dem.

⁹⁶ Mejil från företrädare för Skatteverket, 2020-10-16.

⁹⁷ Mejil från företrädare för Skatteverket, 2020-05-28.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket 2020-03-06 och 2020-03-25.

⁹⁹ Underlag från Skatteverket, *Ekonomiska data_SKV effektivitetsrevision automatiserat beslutsfattande svar 200311*, 2020, inkom 2020-03-11.

¹⁰⁰ Telefonsamtal med företrädare för Skatteverket, 2020-05-13.

Medarbetare vid Skatteverket lyfter fram att det finns hinder för Skatteverket att öka automatiseringsgraden ytterligare. Ett av dessa hinder är att lagstiftningen i många fall är anpassad till manuell hantering. Exempelvis ställer lagstiftningen krav på att omprövningar av slutskattebesked ska innehålla uppgift om vem som har fattat omprövningsbeslutet, det vill säga vilken handläggare som har fattat beslutet.¹⁰¹ Skatteverket bedömer att omprövningsbesluten i viss utsträckning skulle kunna automatiseras men att lagstiftningen hindrar detta.¹⁰²

3.1.4 Långa ledtider för körkortstillstånd gör att det är svårt att säga om handläggningstiderna faktiskt minskat

Beslut om körkortstillstånd har varit automatiserat sedan 2010 när Transportstyrelsen tog över verksamheten från länsstyrelserna. Det saknas information för genomsnittliga handläggningstider från när verksamheten hanterades av länsstyrelserna vilket gör att det inte går att uttala sig om huruvida handläggningstiderna blivit kortare.

Ett mål med att överföra körkortsverksamheten från länsstyrelserna var att den genomsnittliga handläggningstiden för enklare ärenden inom körkortsverksamheten som helhet, skulle minska från tre veckor till ett fåtal dagar.¹⁰³ Transportstyrelsen uppger till Riksrevisionen att de enkla ärenden som regeringen bedöms ha avsett, troligen var kompletta ansökningar där synintyg har inkommit, som kunde beviljas utan utredning. Sådana ärenden beslutas idag med automatik samma dag som samtliga obligatoriska handlingar är inkomna.¹⁰⁴

Genomsnittlig handläggningstid för körkortstillstånd grupp 1¹⁰⁵ har sedan 2014, när Transportstyrelsen började mäta detta, uppgått till mellan 17 och 25 dagar.¹⁰⁶ Handläggningstiderna var dock längre än så under 2010, det första året som Transportstyrelsen hanterade körkortstillståndsärendena.¹⁰⁷ Det året hade myndigheten omfattande problem med den övertagna verksamheten, vilket ledde till långa ärendeköer och långa handläggningstider, något som JO anmärkte på.¹⁰⁸

¹⁰¹ 17 kap. 3 § 3 skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

¹⁰² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2019-12-17 och 2020-03-06.

¹⁰³ Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, 2014 och prop. 2009/10:1, UO 22, 2009/10TU1, rskr. 2009/10:117, s. 78.

¹⁰⁴ Underlag från Transportstyrelsen, *Frågor till Transportstyrelsen_RiR200611 svar*, 2020, inkom 2020-06-16.

¹⁰⁵ Avser körkortsbehörigheterna AM, A1, A2, A, B, BE och traktorkort.

¹⁰⁶ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok1*, 2020, inkom 2020-02-14.

¹⁰⁷ Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, 2014.

¹⁰⁸ Justitieombudsmannen, *Inspektion av Transportstyrelsen, Körkortsenheten i Örebro, den 26-28 oktober 2011*, 2011.

Att handläggningstiderna är så pass långa även efter automatisering beror på att de inkluderar ledtider för att samtliga handlingar ska inkomma, bland annat synintyg. De ärenden som inte blir kompletta avisas efter en väntetid på upp till en månad. Antalet ärenden som avisas till följd av att alla handlingar inte har inkommit har blivit fler, vilket ökar den genomsnittliga handläggningstiden.¹⁰⁹

Vid en ansökan med e-tjänsten blir ansökan och hälsodeklarationen korrekt ifyllda från början, det finns kontroller som verifierar att alla frågor fått svar.¹¹⁰ Det minskar antalet ärenden som behöver åtgärdas manuellt. Andelen ansökningar som inkommer via e-tjänsten varierar för de olika körkortsgруппerna. Under 2019 inkom 96 procent av ärendena för körkort grupp 1 via e-tjänsten, motsvarande andel för grupp 2 och 3 var 79 procent.¹¹¹

Statskontoret konstaterade 2014 i en utvärdering av överföringen av körkortsverksamheten att handläggningstiderna av körkortstillstånd har blivit kortare, men inte i den utsträckning som prognosticerades innan reformen, bland annat till följd av att automatiseringsgraden är lägre än vad som förutspåddes och att det uppstår långa ledtider om rätt intyg saknas i ansökan.¹¹² Riksrevisionen kan konstatera att automatiseringsgraden och handläggningstiderna har legat relativt konstanta sedan dess.

Automatiseringsgraden i körkortstillståndsärendena har mätts sedan 2012 och har hela tiden varit över 50 procent, under 2019 uppgick den till 56 procent för samtliga körkortsärendena.¹¹³

3.2 Automatisering har lett till minskade förvaltningskostnader

Kriterium: Automatiseringen har inte medfört ökade förvaltningskostnader.

Iakttagelser: Enkäten visar att de flesta myndigheter som infört automatiserat beslutsfattande har minskat sina förvaltningskostnader och personalstyrkan som arbetar med de automatiserade beslutsprocesserna. Automatisering av beslutsfattande har för samtliga myndigheter möjliggjort en omfördelning av resurser till annan verksamhet.

Granskningen visar att förvaltningskostnaderna, liksom kostnad per beslut, har minskat avseende föräldrappening, slutlig inkomstskatt och körkortstillstånd. Det går dock inte, i samtliga fall, att säga att det är automatiseringen som medfört kostnadsminskningen. Förvaltningskostnaderna för föräldrappening, liksom kostnaden per beslut, har tydligt minskat vid en jämförelse med tiden före automatisering.

¹⁰⁹ Underlag från Transportstyrelsen, *Frågor till Transportstyrelsen_RiR200611 svar*, 2020, inkom 2020-06-16.

¹¹⁰ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

¹¹¹ Underlag från Transportstyrelsen, *Avdelning körkort*, 2020, inkom 2020-03-11.

¹¹² Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsförändring*, 2014.

¹¹³ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok1*, 2020, inkom 2020-02-14.

AUTOMATISERAT BESLUSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Vid Skatteverket har kostnaderna för inkomstbeskattningen av privatpersoners deklarerationer halverats sedan 2012. Beslutsprocessen automatiserades på 1980-talet varför det kan antas att det inte är automatiseringen som är orsaken till den betydande kostnadsminskningen sedan 2012. Det som har bidragit till kostnadsminskningen är dels att resurser har omprioriterats inom skatteavdelningen, dels att Skatteverket har gjort förändringar i hur kostnader för granskning av privatpersoners deklarerationer redovisas internt.

Avseende körkortstillstånd saknas jämförbara kostnader från när verksamheten fanns hos länsstyrelserna, vilket gör att det inte går att se om automatiseringen har lett till en kostnadsminskning. Förvaltningskostnaderna liksom kostnad per beslut har minskat under den period verksamheten funnits hos Transportstyrelsen. Det har dock framkommit att det finns potential att öka andelen beslut som fattas automatiserat i processen för körkortstillstånd och därigenom uppnå ökad effektivitet.

3.2.1 De flesta myndigheter har uppnått kostnadsbesparingar

Tio av myndigheterna som svarade på Riksrevisionens enkät uppger att de uppnått en kostnadsbesparing efter automatisering av beslutsfattande. Nio myndigheter har också kunnat minska personalstyrkan. Samtliga myndigheter uppger att automatiseringen av beslutsfattandet har medfört att de har kunnat omfördela resurser till andra delar av myndigheten. Samtliga myndigheter uppger även att handläggare har kunnat ägna sig åt mer komplexa ärenden och på så sätt uppnått en ökad specialisering bland handläggarna.¹¹⁴

3.2.2 Försäkringskassan har minskat kostnaderna för föräldrapenningen sedan automatiseringen

Försäkringskassan har minskat förvaltningskostnaderna för föräldrapenningen med 23 procent 2019 jämfört med året före automatiseringen, 2013.¹¹⁵ Antalet handläggare som arbetar med föräldrapenning har minskat med 19 procent sedan automatiseringen infördes 2014, vilket är i nivå med kostnadsminskningen.¹¹⁶

Sedan automatiseringen har antalet beslut om föräldrapenning ökat från 2,6 miljoner 2014 till 3,3 miljoner 2019.¹¹⁷ Det ökade antalet beslut beror dels på ett ökat behov av föräldrapenning, dels ett förändrat beteende i hur föräldrar ansöker om föräldrapenning.¹¹⁸ Till följd av att antal beslut har ökat, har kostnad per beslut minskat kontinuerligt sedan processen automatiserades, från 269 kronor till 197 kronor per beslut.¹¹⁹

¹¹⁴ Riksrevisionens enkät, fråga 29.

¹¹⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24. Riksrevisionens bearbetning.

¹¹⁶ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

¹¹⁷ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

¹¹⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-13 (a).

¹¹⁹ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24. Riksrevisionens bearbetning.

Handläggarna ska enbart utföra de åtgärder som systemet inte kan hantera och som anges av IT-systemet; handläggarna ska därmed inte granska hela ärendet. Detta arbetssätt innebär att antalet moment som handläggare ska utföra har minskat, men att de moment som utförs är mer komplexa.¹²⁰ Intervjuer har visat att vissa handläggare upplever det svårt att lita på systemet, vilket medför att det utförs visst dubbelarbete av handläggare och IT-system.¹²¹

3.2.3 Kostnaderna för inkomstbeskattningen av privatpersoner har halverats sedan 2012

Skatteverket har inte tagit fram uppgifter om förvaltningskostnader och antal beslut längre tillbaka än 2012 respektive 2015. Utifrån dessa uppgifter kan vi se att förvaltningskostnaderna för hanteringen av privatpersoners inkomstdeklarationer har halverats mellan 2012 och 2019, från 1,3 miljarder kronor till 650 miljoner kronor.¹²² Antal beslut avseende privatpersoners inkomstdeklarationer har sedan 2015 ökat från 6,3 miljoner till 6,7 miljoner, och kostnad per beslut har minskat med 35 procent.¹²³

Minskningen av förvaltningskostnaderna beror dels på en ambition att omfördela resurser inom skatteavdelningen från granskning av privatpersoners deklarationer till granskning av företagsdeklarationer. Dels beror det på att Skatteverket har gjort vissa förändringar i hur kostnader för privatpersoners deklarationer redovisas internt. Riksrevisionen har dock inte fått uppgifter om hur stor andel av kostnadsminskningen som går att härleda till omfördelning av resurser respektive förändringar i hur kostnader redovisas.¹²⁴

Skatteverket följer inte antalet årsarbetskrafter eller anställda som arbetar med inkomstbeskattningen. På Riksrevisionens förfrågan har uppgiften tagits fram för 2019.¹²⁵ Under 2019 arbetade mellan 900 och 1 100 årsarbetskrafter med inkomstbeskattningen för privatpersoner och enskilda näringsidkare (INK1).¹²⁶ Handläggarna ska inte se över hela deklarationen utan enbart utföra de kompletterande eller utredande åtgärder som IT-systemet meddelar behöver åtgärdas.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-04-20 och 2020-04-21.

¹²¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-16, 2020-03-23, 2020-04-20 och 2020-04-21.

¹²² Underlag från Skatteverket, *Ekonomiska data_SKV effektivitetsrevision automatiserat beslutsfattande svar 200311*, 2020, inkom 2020-03-11.

¹²³ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-11; underlag från Skatteverket, *Ekonomiska data_SKV effektivitetsrevision automatiserat beslutsfattande svar 200311*, 2020, inkom 2020-03-11.

¹²⁴ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-05-06.

¹²⁵ Telefonsamtal med företrädare för Skatteverket, 2020-05-04; Skatteverkets svar på Riksrevisionens enkät, inkom 2020-04-30.

¹²⁶ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-11.

3.2.4 Transportstyrelsen har minskat kostnaden per beslut under tiden ärendetypen funnits hos myndigheten

Det går inte att fastställa om kostnaden för körkortstillståndsärenden har minskat sedan verksamheten övertogs från länsstyrelserna, eftersom Transportstyrelsen inte har information om länsstyrelsernas kostnader mer detaljerat än på körkortsområdet som helhet.¹²⁷ För körkortsområdet som helhet fanns det besparingskrav som Transportstyrelsen bedömer uppnått 2014 (se avsnitt 3.3.4).

Transportstyrelsen har redovisat kostnaderna för körkortstillstånd sedan 2011, det andra året verksamheten fanns hos myndigheten. Från 2011 till 2019 har kostnaderna för körkortstillstånd minskat med nio procent, samtidigt som antalet ärenden har ökat med 32 procent. Som resultat har den genomsnittliga kostnaden per beslut minskat med 31 procent under denna period. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med körkortstillstånd har dock varit relativt konstant sedan 2011, det har rört sig om ett antal runt 70 årsarbetskrafter.¹²⁸

IT-systemet beslutar om körkortstillstånd i bifallsbeslut som inte kräver någon åtgärd och avvisar ärenden som saknar tillräcklig information. I de ärenden som IT-systemet inte kan fatta ett bifallsbeslut eller avvisa, hanteras ärendet manuellt. Därutöver ska handläggaren enbart utföra de åtgärder som IT-systemet inte har kunnat hantera.¹²⁹

Vid intervjuer har det framkommit att det finns en effektiviseringspotential i att automatisera fler körkortstillståndsärenden. Det finns exempelvis medicinska diagnoser som inte är grund för att avslå en ansökan om körkortstillstånd, men som idag hanteras manuellt eftersom de registreras som en avvikelse i IT-systemets kontroll av hälsodeklarationen. IT-systemet fattar inte heller avslagsbeslut. Transportstyrelsen gör bedömningen att myndigheten tidigare inte har haft lagligt stöd för att fatta automatiserade avslagsbeslut, men att förändringen i förvaltningslagen ger stöd för detta (se avsnitt 2.1.2).¹³⁰ För att förändra vilka ärenden som hanteras automatiserat behöver IT-systemet programmeras om, vilket tar tid och resurser.¹³¹ Avdelningschefen vid körkortsavdelningen uppger att det finns en önskan om att vidareutveckla automatiseringen på avdelningen i fler ärendetyper men att det inte har varit möjligt under de senaste åren givet resursläget.¹³²

¹²⁷ Mejil från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-03.

¹²⁸ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok 7*, 2020, inkom 2020-02-14.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

¹³⁰ E-post från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-10-06.

¹³¹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

¹³² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

3.3 Utfallet av automatiseringen följs upp, men dokumentationen brister

Kriterium: Myndigheten har gjort en nyttokalkyl och följt upp utfallet efter genomförd automatisering.

Iakttagelser: Enkäten visar att nästan alla myndigheter gör nyttokalkyler inför automatisering av beslutsprocesser och följer upp utfallet. Enkäten visar också att de flesta myndigheter uppger att de uppnått nyttohemtagning i de automatiserade processerna. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har däremot gett en mer diversifierad bild av hur myndigheterna arbetar med nyttokalkyler, sätter upp mål och följer upp effekterna av automatiseringen. De tre myndigheterna har satt upp mål för de automatiserade processerna, men nyttokalkyler har inte alltid tagits fram och det finns brister i dokumentationen av detta.

Försäkringskassan har följt upp nyttohemtagningen i föräldrapenningen och uppger att nyttohemtagning skedde 1,5 år efter automatiseringen. Däremot har Försäkringskassan inte kunnat presentera underlag som verifierar detta.

Skatteverket har inte presenterat en nyttokalkyl för inkomstbeskattningen av privatpersoner. Automatiseringen skedde för mer än 30 år sedan, vilket gör det rimligt att nyttokalkyl från automatiseringen inte kan presenteras idag. Skatteverket har som mål att öka andelen deklARATIONER som inkommer via e-tjänsten för att därigenom öka automatiseringsgraden, det vill säga andelen beslut som fattas helt automatiserat.

Regeringen satte upp ett besparingsmål för övertagandet av körkortsverksamheten, ett mål som Transportstyrelsen följt upp och bedömer sig ha nått efter fyra år.

Körkortsavdelningen har däremot inte brutit ner kostnadsbesparingen på eller följt upp nyttohemtagning för enskilda beslutsprocesser såsom körkortstillståndet.

Transportstyrelsen har mål för automatiseringsgraden för hela körkortsavdelningen; automatiseringsgraden för körkortstillstånden överstiger detta mål.

3.3.1 Nästan alla myndigheter gör nyttokalkyler inför automatisering; de flesta bedömer att de uppnått nyttohemtagning

Bland myndigheterna som svarade på Riksrevisionens enkät är användningen av nyttokalkyler i syfte att följa upp effekterna av att införa automatiserat beslutsfattande utbrett. Endast 1 av de 13 myndigheterna uppgav att myndigheten inte gjort någon nyttokalkyl inför det att automatiserat beslutsfattande utvecklades.

Myndigheterna verkar även följa upp utfallet av automatiseringen mot kalkylen, 10 av 13 myndigheter har gjort detta. 9 av dessa 10 anger att nyttohemtagning redan hade uppnåtts.

3.3.2 Försäkringskassan uppger att nyttohemtagning uppnåtts, men dokumentation saknas

Försäkringskassan anger att myndigheten tar fram nyttokalkyler inför utveckling av automatiserade beslutsprocesser.¹³³ Vid intervjuer har det framkommit att nyttohemtagning för automatiseringen av föräldrapenningen gjordes på ca 1,5 år.¹³⁴ Däremot har Försäkringskassan inte kunnat presentera något underlag som verifierar detta.

Försäkringskassans mål för föräldrapenningen är att "i ett ärende om föräldrapenning där det finns ett komplett beslutsunderlag ska beslut och utbetalning ske inom 30 dagar".¹³⁵ Målet är till viss del uppfyllt i och med att andelen ärenden som får ett beslut inom 30 dagar uppgick till 94 procent under perioden september 2018 till augusti 2019.¹³⁶

Försäkringskassan har inte något mål avseende andelen beslut som fattas helt automatiserat i föräldrapenningen. För den interna planeringen används en indikativ automatiseringsgrad om 54 procent, en nivå som myndigheten bedömer vara lämplig utifrån ärendenas sammansättning.¹³⁷ Under 2019 låg automatiseringsgraden något över denna nivå, på 56 procent.¹³⁸

3.3.3 Skatteverket kan inte presentera en nyttokalkyl eftersom processen har varit automatiserad sedan 1980-talet

Skatteverket har inte kunnat presentera en nyttokalkyl för automatiseringen, eftersom det rör en automatisering som funnits sedan 1980-talet. Skatteverket uppger att myndigheten tar fram nyttokalkyler inför ny automatisering eller systemutveckling.¹³⁹

Skatteverket arbetar kontinuerligt med att få in fler deklARATIONER via e-tjänsten, för att därigenom öka automatiseringsgraden och den interna effektiviteten. Det framgår bland annat av skatteavdelningens verksamhetsplan 2018–2020 att avdelningen ska sträva efter en högre automatiseringsgrad.¹⁴⁰ Det finns inga specifikt uppsatta mål för automatiseringsgraden i inkomstbeskattning av privatpersoner, däremot finns det mål bland annat avseende andelen digitalt inkomna deklARATIONER, hantering av fullgörandefel, antal beslut per dag och kostnad per privatperson.¹⁴¹

¹³³ Försäkringskassans svar på Riksrevisionens enkät, inkom 2020-04-30.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-01-22.

¹³⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Processen för att utreda och besluta om föräldrapenning*, Process 2007-11, 2007, inkom 2020-01-13.

¹³⁶ Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2018-09-01 – 2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31.

¹³⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-13 (a).

¹³⁸ Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

¹⁴⁰ Mejil från företrädare för Skatteverket 2020-10-06; underlag från Skatteverket, *Skatteavdelningens verksamhetsplan 2018–2020. Version 3. Beslutad 2019-12-17*, inkom 2020-10-16.

¹⁴¹ Verksamhetsplan för Skatteverket 2018–2020.

3.3.4 Transportstyrelsen har följt upp målen om automatiseringsgrad och kostnadsbesparing

Vid överföringen av körkortsverksamheten från länsstyrelserna till Transportstyrelsen fick myndigheten i uppdrag att automatisera delar av denna verksamhet, däribland handläggningen av körkortstillstånd. Regeringen uttalade även ett mål om att kostnaderna för hela körkortsverksamheten på några års sikt skulle minska med 50 miljoner kronor årligen.¹⁴² Statskontoret gjorde 2014 en utvärdering av verksamhetsöverföringen och slog fast att kostnaderna hade ökat efter att Transportstyrelsen övertog verksamheten.¹⁴³ Transportstyrelsen har enligt en senare uppföljning, där hänsyn tagits till ärendeutvecklingen, beräknat att besparingskravet om 50 miljoner kronor per år för hela körkortsområdet uppnåddes från och med 2014.¹⁴⁴

Transportstyrelsen gjorde ingen egen nyttokalkyl i samband med att körkortsverksamheten övertogs eftersom de hade i uppdrag från regeringen att automatisera körkortstillståndet. Däremot uppger Transportstyrelsen att det görs nyttokalkyler inför utveckling av nya automatiserade beslutsprocesser.¹⁴⁵

Transportstyrelsens interna mål för körkortsverksamhetens automatiserade beslutsfattande (hela körkortsavdelningen) är att hälften av alla körkortsärenden ska hanteras helt automatiserat.¹⁴⁶ Automatiseringsgraden för körkortstillståndsärendena, och inte körkortsverksamheten, har hela tiden legat över målet om 50 procent.¹⁴⁷ För körkortsverksamheten var automatiseringsgraden 53 procent under 2019, och för körkortstillstånd var den något högre, 56 procent.¹⁴⁸

¹⁴² Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, 2014; prop. 2009/10:1, UO 22, 2009/10TU1, rskr. 2009/10:117, s. 78.

¹⁴³ Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsfrågor*, 2014.

¹⁴⁴ Mejil från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-04-02; intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

¹⁴⁵ Transportstyrelsens svar på Riksrevisionens enkät, inkom 2020-05-15.

¹⁴⁶ Underlag från Transportstyrelsen, *Avdelning körkort*, 2020, inkom 2020-03-11; mejil från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-09-02.

¹⁴⁷ Underlag från Transportstyrelsen, *Bok1*, 2020, inkom 2020-02-14; mejil från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-04-02.

¹⁴⁸ Mejil från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-09-02.

4 Strukturer för korrekta beslut

I detta kapitel redovisas resultat och analys för den andra revisionsfrågan, det vill säga om myndigheterna har ändamålsenliga strukturer för att säkerställa korrekta beslut i de automatiserade beslutsprocesserna.

Granskningen visar att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen arbetar systematiskt med att säkerställa att IT-systemen i de automatiserade beslutsprocesserna fungerar korrekt. För att säkerställa korrekt information i ärendena har myndigheterna programmerade kontroller i e-tjänsterna, automatiska kontroller i IT-systemen och kontroller som utförs av handläggare. Däremot brister myndigheterna i arbetet med manuell kontroll av ärenden som har hög risk för fusk och fel, samt att de helt automatiserade besluten följs upp i begränsad omfattning. Till följd av den bristande kontrollen och uppföljningen har myndigheterna inte tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

4.1 Det finns en ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna

Kriterium: Det finns en tydlig intern ansvarsfördelning för de automatiserade beslutsprocesserna.

Iakttagelser: Vid både Försäkringskassan och Transportstyrelsen finns det en tydlig ansvarsfördelning som dels finns i formella dokument, dels avspeglas i praktiken. Vid Skatteverket finns det liknande formella skrivningar, men det är samtidigt otydligt vem som i praktiken har det övergripande ansvaret för hela den automatiserade beslutsprocessen.

Vid både Försäkringskassan och Transportstyrelsen finns det en ansvarsfördelning i generaldirektörens delegerade arbetsordning där avdelningschefen för de berörda avdelningarna har ansvaret för de granskade processerna.

Av Försäkringskassans arbetsordning framgår att ansvaret för processer ligger hos avdelningschefen för respektive försäkringsavdelning, det vill säga avdelningschefen för Barn och familj när det gäller föräldrapenningen.¹⁴⁹ Även Transportstyrelsens arbetsordning fastställer att ansvaret för samtliga beslut inom körkortsverksamheten delegeras från generaldirektören till avdelningsdirektören för körkortsavdelningen.¹⁵⁰ Intervjuer vid Försäkringskassan och Transportstyrelsen visar att det inte görs någon skillnad på ansvaret för automatiserade eller manuella beslut.¹⁵¹

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-17.

¹⁵⁰ Underlag från Transportstyrelsen, *Arbetsordning. Generaldirektörens beslut om arbetsordning för Transportstyrelsen*, 2019, punkt 5.5.5 och 7, inkom 2020-06-18.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-16; intervju med företrädare för Transportstyrelsen 2020-03-11.

Skatteverkets arbetsordning har liknande struktur som Försäkringskassans och Transportstyrelsens, det vill säga att ansvaret för den granskade processen ligger på avdelningschefen; när det gäller inkomstbeskattningen avses avdelningschefen för skatteavdelningen.¹⁵² Tjänsteutvecklingsenheten vid skatteavdelningen ansvarar för de automatiserade flödena och bidrar med stödjande IT-system för att den operativa verksamheten ska kunna hantera den manuella beskattningen.¹⁵³ Den operativa verksamheten, de så kallade skatteområdena, ansvarar bland annat för den manuella handläggningen.¹⁵⁴

Det som skiljer Skatteverket från övriga två myndigheter är att Skatteverket gör tolkningen att eftersom det saknas ett delegerat ansvar i arbetsordningen för automatiserade beslut, så ligger ansvaret för automatiserade beslut i inkomstbeskattningen formellt på generaldirektören och inte på avdelningschefen.¹⁵⁵ Även vid intervjuer framgår det att ansvaret för de automatiserade besluten inte är helt tydligt i praktiken.¹⁵⁶ Däremot uppvisar medarbetare ett tydligt ansvar för respektive ansvarsområde.¹⁵⁷ Det saknas dock ett samlat, övergripande ansvar för hela den automatiserade beslutsprocessen.

4.2 Det finns ett systematiskt arbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen

Kriterium: Det bedrivs ett systematiskt arbete för att säkerställa hög kvalitet på informationen i IT-systemen.

Iakttagelser: Alla myndigheter utom en uppger i enkäten att de använder sig av minst en metod för att säkerställa korrekta beslut. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar att myndigheterna använder sig av flera metoder för att säkerställa korrekt information i beslutsfattandet. De tre myndigheterna har automatiska kontroller i e-tjänsterna samt manuella och automatiska kontroller i IT-systemen för att se till att informationen i ärendena blir korrekt. De har även en tydlig struktur för hur IT-systemen testas och övervakas för att säkerställa att information flödar igenom IT-systemen på ett korrekt sätt.

¹⁵² Underlag från Skatteverket, *Arbetsordning för Skatteverket. Gäller fr.o.m. den 30 juni 2020*, punkt 5.7.1, inkom 2020-09-02.

¹⁵³ Underlag från Skatteverket, *Handlägningsordning för skatteavdelningen. Gäller fr.o.m. den 1 juli 2020*, 4.2.7, inkom 2020-09-02.

¹⁵⁴ Underlag från Skatteverket, *Handlägningsordning för skatteavdelningen. Gäller fr.o.m. den 1 juli 2020*, inkom 2020-09-02.

¹⁵⁵ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-03-30.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket 2020-01-24, 2020-02-07, 2020-03-06.

4.2.1 Nästan alla myndigheter använder sig av flera olika metoder för att säkerställa korrekta beslut

I Riksrevisionens enkät uppger alla myndigheter utom en att de använder sig av fler än en metod för att säkerställa korrekta beslut. Den vanligaste åtgärden är att övervaka produktionsvolym, exempelvis att följa att in- och utflöden av ärenden är relativt konstanta, vilket indikerar att IT-systemen fungerar korrekt. Många myndigheter uppger också att de gör analyser av beslutsutfall och slumpmässiga kontroller på redan fattade beslut. Flera myndigheter gör även rättsliga kvalitetsuppföljningar och tester av IT-system.¹⁵⁸

4.2.2 Försäkringskassan utför både manuella och automatiska kontroller på informationen i ansökan

För att säkerställa korrekta utbetalningar i föräldrapenningen gör Försäkringskassan flera manuella och automatiska kontroller. Dels finns det programmerade begränsningar i e-tjänsten vid ansökningstillfället för att öka andelen korrekta uppgifter som kommer in i ärendehanteringssystemet. Dels finns det ett stort antal automatiska kontroller när ärendet väl kommit in i ärendehanteringssystemet. De automatiska kontrollerna i ärendehanteringssystemet görs för att säkerställa korrekta uppgifter i ansökan och föräldrarnas rätt till föräldrapenning. Därutöver görs viss manuell hantering i de fall där det finns information i ansökan som ärendehanteringssystemet inte kan hantera, till exempel om det råder osäkerhet om huruvida den sökande tillhör den svenska socialförsäkringen (så kallad försäkringstillhörighet).¹⁵⁹

Intervjuer visar att IT-avdelningens tester av IT-systemet och övervakning av produktionsvolym är de huvudsakliga metoderna för Försäkringskassan att säkerställa korrekta automatiserade beslut. IT-avdelningen gör omfattande och kontinuerliga tester på IT-systemen så att de beslutar utifrån de krav som är ställda.¹⁶⁰ Verksamhetsutvecklare på försäkringsavdelningen Barn och familj följer löpande produktionsvolym: hur många ansökningar de får in och hur regelutfallet stämmer mot det sannolika andelsutfallet. Verksamhetsutvecklare följer även incidentrapporter från ärendehanteringssystemet.¹⁶¹

¹⁵⁸ Riksrevisionens enkät, fråga 13 och 14.

¹⁵⁹ Underlag från Försäkringskassan, *Processen för att utreda och besluta om föräldrapenning*, Process 2007:11, version 6.3, 2007, inkom 2020-01-13.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-13 (b).

¹⁶¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

4.2.3 Skatteverket säkerställer korrekta beslut genom kontroller på information och tester av IT-systemen

Skatteverket tar in så mycket tredjemansuppgifter som möjligt – från arbetsgivare, banker och kreditinstitut – eftersom de tenderar att vara mer korrekta än uppgifter från privatpersoner.¹⁶² För att minska andelen felaktiga uppgifter sammanställs dessa uppgifter på deklARATIONEN innan den skickas ut till privatpersoner.¹⁶³ När privatpersoner sedan ska skicka in deklARATIONEN, finns det programmerade kontroller i e-tjänsten som hindrar att en deklARATION kan skickas in om det finns summeringsfel, uppgifter saknas eller om belopp från bilagor inte överförts korrekt.¹⁶⁴ Skatteverket har uppskattat att det finns fem gånger fler så kallade fullgörandefel¹⁶⁵ i pappersdeklARATIONER jämfört med deklARATIONER som inkommer via e-tjänsten.¹⁶⁶

När deklARATIONERNA kommer in till Skatteverket går de igenom automatiska kontroller i IT-systemet där vissa deklARATIONER behöver hanteras manuellt. De deklARATIONER som en handläggare behöver hantera består bland annat av att det finns text i fältet för övriga upplysningar eller fullgörandefel. Det finns även ett programmerat riskbaserat urval som gör att ytterligare deklARATIONER faller ut för manuell kontroll.

Skatteverkets huvudsakliga metod för att säkerställa att slutskattebeskeden för privatpersoner blir korrekta är omfattande tester av IT-systemen. Skatteverket testar alla IT-system som ingår i inkomstbeskattningen inför varje deklARATIONÅR. Tester görs även i samband med driftsättningar och löpande produktionsuppföljningar.¹⁶⁷

4.2.4 Körkortsavdelningen säkerställer korrekta beslut genom övervakning och tester av IT-systemen

I e-tjänsten finns det kontroller som verifierar att alla frågor fått svar, något som bidrar till att ansökan om körkortstillstånd och hälsodeklARATIONEN blir korrekt ifyllda från början.¹⁶⁸ IT-systemet gör sedan automatiska kontroller av de inkomna handlingarna, mot bland annat vägtrafikregistret och Polismyndighetens misstanke- och brottsregister. Ärendet hanteras manuellt vid minsta avvikelser.¹⁶⁹

¹⁶² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-01-24.

¹⁶³ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

¹⁶⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2019-12-17 och 2020-03-04.

¹⁶⁵ Sådana fel utgörs exempelvis av felsummeringar och felaktiga överföringar mellan blanketter men också de "övriga upplysningar" som kan lämnas på deklARATIONEN och som framför allt finns på pappersdeklARATIONER. Dessa fullgörandefel faller ut för manuell hantering eftersom IT-systemet inte kan hantera dem.

¹⁶⁶ Mejil från företrädare för Skatteverket, 2020-10-16.

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06 och 2020-02-07 samt mejil från företrädare för Skatteverket 2020-06-18.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

¹⁶⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-06.

Manuell kontroll förekommer till exempel om den sökande förekommer i brotts- och misstankeregistret, vid vissa medicinska diagnoser eller i det fall att IT-systemet inte kan läsa av uppgifter i en pappersansökan.¹⁷⁰

Intervjuer vid Transportstyrelsen visar att den huvudsakliga metoden för att säkerställa korrekta beslut är den testverksamhet som IT-avdelningen utför i samband med driftsättning, förändringar och uppdateringar av IT-system.¹⁷¹ Den andra huvudsakliga metoden rör övervakning av produktionsvolym och ärendeköer.¹⁷² Den kontinuerliga övervakningen av IT-systemen och produktionsvolym uppges vid intervjuer ha gett en kunskap om vad normala nivåer ska vara. Detta var en av anledningarna till att både IT-avdelningen och handläggare vid kundtjänstenheten upptäckte ett större prestandaproblem under 2019 eftersom ärendeköerna blev onormalt stora.¹⁷³

4.3 Det utförs riskanalyser, men riskerna hanteras inte i tillräcklig utsträckning

Kriterium: Det utförs riskanalyser av de automatiserade beslutsprocesserna och risker hanteras.

Iakttagelser: Riskanalyser är ett verktyg för att kunna identifiera och hantera de risker som finns i verksamheter och processer. Alla myndigheter som svarade på enkäten gör riskanalyser och de flesta analyserar risker direkt kopplat till det automatiserade beslutsfattandet. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar en skillnad i hanteringen av riskanalyser. Försäkringskassan gör en samlad riskanalys specifikt för föräldrapenningen. Skatteverket har ett strukturerat arbetssätt för att analysera risker för felaktiga uppgifter i inkomstbeskattningen, men sammanställer inte risker som handlar om myndighetens hantering eller utförande av den automatiserade beslutsprocessen. Risker hanteras i stället vid den organisatoriska enhet där risken uppstår. Transportstyrelsen gör en riskanalys som sammanställs på avdelningsnivå, men inte specifikt för processen för körkortstillstånd.

Granskningen visar att de tre myndigheterna arbetar med att hantera de identifierade riskerna, men att det finns brister i hur de hanterar ärenden som identifierats ha hög risk för fusk och fel. Försäkringskassan har sedan automatiseringen 2014 planerat att utöka de kontroller som görs i föräldrapenningen. Sex år efter automatiseringen har slumpkontroller eller kontroller baserade på riskprofiler ännu inte införts permanent, trots att Försäkringskassan har identifierat ett tydligt riskområde och att manuella kontroller skulle minska andelen felaktiga utbetalningar. Skatteverket använder sig av riskbaserade urval för att manuellt kontrollera deklarerationer med hög risk för fusk och fel. Det finns dock brister som handlar om att det utförs för få kontroller i relation till det antal avdrag som görs och andelen fel i dessa, att handläggare i viss utsträckning väljer att inte genomföra de kontroller de tilldelas i ärendehanteringssystemet samt att de manuella kontrollerna inte följs upp.

¹⁷⁰ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (b).

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (b).

¹⁷² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-01-23.

¹⁷³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-06.

Transportstyrelsen genomför inte slumpmässiga manuella kontroller eller manuella kontroller som baseras på riskurval i körkortstillståndet och det finns inga planer på att införa det. Transportstyrelsen uppger bland annat att lagstiftningen hindrar vilka typer av riktade manuella kontroller som kan utföras.

4.3.1 Det finns strukturer för att identifiera risker i de granskade processerna

De flesta myndigheter utför riskanalyser av det automatiserade beslutsfattandet

Alla myndigheter som svarade på enkäten uppger att de gör riskanalyser, men att riskanalyserna utformas på olika sätt. Nio av tretton myndigheter svarade att de gör riskanalyser av det automatiserade beslutsfattandet och fyra svarade att de identifierar risker på annat sätt.¹⁷⁴

De flesta myndigheter som gjorde riskanalyser för det automatiserade beslutsfattandet uppger att de gör specifika riskanalyser för de processer som omfattas av automatiserat beslutsfattande. Två myndigheter svarade att de gör en samlad riskanalys för samtliga automatiserade beslutsprocesser.¹⁷⁵

Försäkringskassan utför riskanalyser för varje förmån

Försäkringskassan gör riskanalyser för föräldrapenningen varje år utifrån arbetet med intern styrning och kontroll. Riskanalysen är också en del i myndighetens systematiska kvalitetsuppföljning där det görs årliga nationella kvalitetsanalyser som bygger på en genomgång av kvaliteten och utvecklingen inom varje förmån.¹⁷⁶ Alla manuella och automatiska kontroller finns dokumenterade i en sammanställning, så kallad kontrollstruktur. Kontrollstrukturen beskriver förmånens villkor för ersättning, ersättningens storlek, samordning och verkställande.¹⁷⁷ I riskanalysen identifieras risker, som sedan ställs i relation till de manuella och automatiska kontroller som beskrivs i kontrollstrukturen och i vilken utsträckning risken hanteras av de kontroller som finns.¹⁷⁸

Några av de högst värderade riskerna under 2019 var att föräldrapenning betalas ut felaktigt för att:

- handläggaren inte utreder försäkringstillhörigheten i de fall systemet inte har kunnat fastställa denna för föräldern
- barnet inte har uppehållstillstånd/uppehållsrätt eller att uppehållstillståndet/uppehållsrätten har upphört och föräldern inte anmäler det.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Riksrevisionens enkät, fråga 11.

¹⁷⁵ Riksrevisionens enkät, fråga 12.

¹⁷⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-16.

¹⁷⁷ Försäkringskassan, *Försäkringskassans kontrollarbete. Kartläggning och förslag på fortsatt arbete*, 2018.

¹⁷⁸ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

¹⁷⁹ Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31.

AUTOMATISERAT BESLUTSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

I syfte att hantera de identifierade riskerna planerar Försäkringskassan bland annat att utveckla IT-stöd för att bedöma försäkringstillhörighet och kvalitetsutveckling i den manuella handläggningen.¹⁸⁰ Riskanalysarbetet har hittills inte resulterat i någon större systemutveckling av föräldrappningen.¹⁸¹

Skatteverket delar upp riskanalysarbetet i interna och externa risker

Skatteverket analyserar risker på olika sätt beroende på om det avser interna risker (som rör organisationen) eller externa risker (risker för felaktigt lämnad information i deklarationerna, till exempel felaktiga avdrag för resor till och från arbetet). Skatteverket har identifierat att det saknas en samlad riskanalys. Därför gör Skatteverket en översyn av hela riskarbetet med syfte att hålla ihop hanteringen av interna och externa risker för en fullständig riskbild.¹⁸²

De externa riskerna analyseras av Stöd- och urvalsenheten och sammanställs i en så kallad taktisk riskanalys. Syftet med denna är att ge skatteavdelningens ledning en uppdatering över hur risker utvecklas, hur de bedöms utvecklas under det kommande året samt beskriva hur förändringar i risker kan påverka arbetet.¹⁸³ Riskvärderingen görs en gång per år och justeringar i riskanalysen görs löpande under året.¹⁸⁴ Den taktiska riskanalysen styr sedan utformningen av vilka manuella kontroller som ska utföras.

De interna riskerna bedöms inom varje organisatorisk nivå och sammanställs på avdelningsnivå. Riskhanteringen sker på så låg organisatorisk nivå som möjligt och enbart väsentliga risker lyfts fram i riskanalysen på avdelningsnivå. Riskanalysen är därmed inte inriktad på specifika beslutsprocesser, såsom slutlig inkomstskatt.¹⁸⁵ Skatteavdelningen arbetar för närvarande med två risker utifrån det interna riskanalysarbetet, ingen av dessa är inriktad mot inkomstbeskattning av privatpersoner.¹⁸⁶

Transportstyrelsen analyserar risker på avdelningsnivå

Transportstyrelsen gör riskanalyser på såväl avdelningsnivå som myndighetsnivå och dessa uppdateras årligen. Det görs därmed ingen specifik riskanalys för enskilda processer såsom körkortstillstånd.¹⁸⁷

I riskanalysen för körkortsavdelningen är de högst värderade riskerna att beslut inte levereras skyndsamt och att de tekniska systemen brister i tillgänglighet. Detta eftersom avdelningen har ärendeköer och en ansträngd ekonomisk situation. Transportstyrelsen hade även en situation under 2019 där IT-systemen

¹⁸⁰ Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrappning avseende perioden 2018-09-01–2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31.

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

¹⁸² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-25.

¹⁸³ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-11.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-01-24.

¹⁸⁵ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-24.

¹⁸⁶ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-26.

¹⁸⁷ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

hade prestandaproblem som orsakade stora ärendeköer.¹⁸⁸ Vid intervjuer har just bristande driftsäkerhet i IT-stödet återkommit som en av de största riskerna gällande körkortstillståndet. Körkortsavdelningen är beroende av den automatiserade handläggningen och det finns inte tillräckligt med handläggare för att kunna hantera antalet ärenden manuellt.¹⁸⁹

En annan risk som identifierats i riskanalysen är att avdelningen inte når en högre automatiserings- eller digitaliseringsgrad. Risken består i att avdelningen upplever ett ökat ärendantal som kräver högre automatisering eller digitalisering för att hålla kostnaderna nere.¹⁹⁰

4.3.2 Brister i hur myndigheterna hanterar ärenden med hög risk för fusk och fel

Försäkringskassan har påbörjat pilotverksamhet för att utöka kontrollerna av föräldrapenningen

Försäkringskassan har, sedan automatiseringen driftsattes, planerat att utöka de manuella kontroller som görs i föräldrapenningen. Sex år efter automatiseringen har slumpkontroller eller kontroller baserade på riskprofiler ännu inte införts permanent. Som jämförelse finns förmånen tillfällig föräldrapenning, som automatiserades 2006, och som har en mer utvecklad kontrollstruktur med både slumpmässiga kontroller och kontroller baserade på riskprofiler.¹⁹¹

Försäkringskassan har sedan flera år identifierat en stor risk för felaktiga utbetalningar i föräldrapenningen, nämligen att förmånen betalas ut för tid som föräldern arbetar.¹⁹² Under 2016 gjordes en pilotstudie på ett stickprov som omfattade 1 000 slumpmässigt utvalda ärenden. Pilotstudien visade att två procent av totalt antal utbetalda dagar var felaktiga, liksom tio procent av alla ärenden. De fel som upptäcktes bestod av både avsiktliga och oavsiktliga fel från den förmånsökande.¹⁹³

För att möta denna risk för felaktiga utbetalningar har en ytterligare manuell kontroll på ärenden utifrån ett riskbaserat urval identifierats som ett tillvägagångssätt. I september 2019 påbörjade Försäkringskassan ett arbete med att göra manuella kontroller i 10 000 slumpmässigt utvalda ärenden. Dessa kontroller skulle vara färdiga i april 2020. Resultatet skulle därefter analyseras, för att utifrån detta identifiera hur de nya kontrollerna och riskprofiler ska

¹⁸⁸ Underlag från Transportstyrelsen, *Risikanalyis för avdelning Körkort*, 2020, inkom 2020-06-24.

¹⁸⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

¹⁹⁰ Underlag från Transportstyrelsen, *Risikanalyis för avdelning Körkort*, 2020, inkom 2020-06-24.

¹⁹¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

¹⁹² Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2018-09-01 – 2019-08-31*, 2019, inkom 2020-03-31.

¹⁹³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

utföras.¹⁹⁴ I oktober 2020 var Försäkringskassan inte färdig med kontrollerna och inga beslut har fattats om huruvida de nya kontrollerna ska införas.¹⁹⁵

Brister i Skatteverkets manuella kontroll av inkomstdeklarationer och uppföljning av dessa

Skatteverket använder sig av riskbaserade urval för att manuellt kontrollera privatpersoners deklarerationer, men det finns brister i omfattningen och utförandet av de manuella kontrollerna. Bristerna handlar om att det utförs för få kontroller i relation till det antal avdrag som görs och andelen fel i dessa, att handläggare i viss utsträckning väljer att inte genomföra de kontroller de tilldelas i ärendehanteringssystemet samt att de manuella kontrollerna inte följs upp. Vi presenterar inte detaljerade uppgifter om detta i rapporten eftersom uppgifterna är sekretessbelagda.

Hur många och vilka deklarerationer som faller ut för manuell kontroll avgörs i Skatteverkets fall av bedömd risk i kombination med tillgängliga resurser. Skatteverket förutsätts av lagstiftaren att inrikta sin granskningsverksamhet på deklarerationsskyldiga som utifrån olika aspekter är kontrollvärda, och har inte skyldighet att granska alla inkomna deklarerationer.¹⁹⁶ Skatteverket har därmed möjlighet att i viss utsträckning styra hur mycket resurser som ska läggas på manuella kontroller av inkomstbeskattningen.¹⁹⁷ Alla deklarerationer går dock igenom samma automatiska kontroller.

De manuella kontrollerna baseras på de risker som Skatteverket identifierat i den taktiska riskanalysen.¹⁹⁸ Kontrollerna följs dock inte regelbundet upp. Under 2019 gjorde medarbetare vid Stöd- och urvalsenheten en engångsinsats och analyserade utfallet för kontrollerna över tid. Analysen visar att Skatteverket inte i fullgod utsträckning kontrollerar de identifierade riskerna. Analysen visade även att handläggare i viss utsträckning inte genomför de kontroller de tilldelas i ärendehanteringssystemet. I analyserna ifrågasätts om den kontroll som Skatteverket genomför är trovärdig.¹⁹⁹ Skatteverket skriver också i årsredovisningen för 2019 att kontrollerna mot de högsta riskerna rörande privatpersoner inte kunnat genomföras i tillräcklig omfattning.²⁰⁰ Riksrevisionen har under granskningen gjort liknande observationer gällande begränsad resurstilldelning till manuella kontroller och bristande uppföljning av dessa.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

¹⁹⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

¹⁹⁶ Prop. 1989/90:74, bet. 1989/90:SkU32, rskr. 1989/90:217, s. 284; prop. 1993/94:224, bet. 1993/94:SkU42, rskr. 1993/94:384, s. 22.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-25.

¹⁹⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-11.

¹⁹⁹ Underlag från Skatteverket, *Trovärdig kontroll – Driva företag*, 2020; *Trovärdig kontroll inom programmet Privata händelser*, 2019; *Sammanfattning av rapporten avseende trovärdig kontroll inom Privata händelser 2014–2018 och Driva företag 2016–2019*, 2019, inkom 2020-06-02.

²⁰⁰ Årsredovisning för Skatteverket 2019.

Sedan Skatteverkets interna analyser togs fram har Stöd- och urvalsenheten fått i uppdrag att sammanställa en rapport om det manuella kontrollarbetet på skatteavdelningen som ska bli klar hösten 2020.²⁰¹

Transportstyrelsen har valt att inte använda sig av manuella kontroller baserade på slump- eller riskurval

Transportstyrelsen genomför inte slumpmässiga manuella kontroller eller manuella kontroller som baseras på riskurval i körkortstillståndet och det finns inga planer på att införa det.²⁰² Flera medarbetare vid Transportstyrelsen uppger att vägtrafikdatalagen (2019:369) och vägtrafikdataförordningen (2019:382) upplevs som begränsande för hur körkortsavdelningen kan arbeta med uppföljning och utsökningar i myndighetens databaser, bland annat för att skapa riskprofiler och kontrollera ärenden.²⁰³

4.4 Uppföljningar av automatiserade beslut görs i begränsad utsträckning

Kriterium: Det bedrivs ett systematiskt arbete med att följa upp det automatiserade beslutsfattandet i syfte att säkerställa att beslut som fattas automatiserat varit korrekta och hållit en hög kvalitet.

Iakttagelser: Alla myndigheter utom en uppger i enkäten att de har upptäckt fel i de automatiserade beslutsprocesserna. Varken Försäkringskassan, Skatteverket eller Transportstyrelsen uppger att de har upptäckt programmerade fel i de granskade processerna. Däremot förekommer det fel som beror på annat, till exempel felaktigt lämnade uppgifter. Det är lika vanligt att fel upptäcks genom att privatpersoner eller handläggare hör av sig, som att det upptäcks i de egna uppföljningarna.

De flesta myndigheter uppger i enkäten att de följer upp redan fattade automatiserade beslut med stickprov, antingen baserat på slump- eller riskurval. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar dock att automatiserade beslut följs upp i mycket begränsad utsträckning på dessa myndigheter.

4.4.1 De flesta myndigheter följer upp redan fattade beslut

Tio myndigheter svarade i Riksrevisionens enkät att uppföljning och kontroll av verksamheten har förenklats till följd av automatiserat beslutsfattande.²⁰⁴ Lika många myndigheter svarade att de följer upp fattade beslut baserat på slumpurval och sju myndigheter följer upp fattade beslut baserat på riskurval. Två myndigheter svarade att de varken gör slump- eller riskbaserade urval på fattade beslut.²⁰⁵

²⁰¹ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-05-15.

²⁰² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

²⁰³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (b) och 2020-03-11.

²⁰⁴ Riksrevisionens enkät, fråga 29.

²⁰⁵ Riksrevisionens enkät, fråga 14.

I enkäten uppgav alla myndigheter utom en att de har upptäckt felaktiga beslut i det automatiserade beslutsfattandet. De flesta svarade att de felaktiga besluten upptäcktes via myndighetens uppföljning, men det var nästan lika många som uppgav att de upptäcktes genom att privatpersoner hörde av sig, liksom att felet upptäcktes av handläggare. Myndigheterna uppgav att den vanligaste orsaken till felaktiga beslut är oavsiktliga fel gjorda av privatpersoner. Därefter var det handhavandefel som flest uppgav som orsak, det vill säga fel i handläggningen eller hanteringen av IT-systemen.²⁰⁶

4.4.2 Försäkringskassan strukturerar om uppföljningen av automatiserade beslut – just nu följs de inte upp

Inga systematiska fel har upptäckts i föräldrapenningen, men förmånen har stor andel felaktiga utbetalningar

Föräldrapenningen är den förmån som är högst prioriterad i utvecklingsarbetet på Försäkringskassan, näst efter sjukpenningen. Detta eftersom föräldrapenningen uppvisar ett stort belopp per felutbetalning, ett stort antal felutbetalningar och hög andel ändrade beslut vid omprövning.²⁰⁷

Intervjuer vid Försäkringskassan visar att det inte har upptäckts programmerade fel i automatiserade beslut i föräldrapenningen men att de fel som uppstår huvudsakligen beror på felaktigt lämnad information från den förmånsökande; avsiktligt eller oavsiktligt.²⁰⁸

Saknas just nu uppföljning av automatiserade beslut

För närvarande saknas det uppföljning av de automatiserade besluten i föräldrapenningen till följd av att Försäkringskassan strukturerar om uppföljningen. Syftet med omstruktureringen är enligt Försäkringskassan att det är lättare att identifiera avvikelser när uppföljningen riktas mot en specifik risk eller situation.²⁰⁹

Försäkringskassan har en myndighetsgemensam funktion, Intern försäkringskontroll, som regelbundet granskar ett urval av verkställda utbetalningar för att identifiera felaktiga utbetalningar eller systematiska avvikelser som kan leda till felaktiga utbetalningar.²¹⁰ Till och med juni 2020 ingick de automatiserade besluten i den interna försäkringskontrollen. Därefter har automatiserade beslut exkluderats för att Intern försäkringskontroll ska fokusera på att identifiera fel som uppstår i den manuella handläggningen.²¹¹

²⁰⁶ Riksrevisionens enkät, fråga 15, 16 och 17.

²⁰⁷ Underlag från Försäkringskassan, *Slutrapport. Förbättrat beslutsstöd. En del av Försäkringskassans Digitala Agenda*, 2019, inkom 2019-11-13.

²⁰⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2019-11-28.

²⁰⁹ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

²¹⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans kontrollarbete. Kartläggning och förslag på fortsatt arbete*, 2018, s. 34.

²¹¹ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

Mot de automatiserade besluten ska det i stället ske riktade kontroller. I oktober 2020 hade de riktade kontrollerna mot automatiserade beslut i föräldrapenningen inte införts.²¹²

Automatiserade beslut inkluderas inte i kvalitetsuppföljningen

Försäkringskassan har en strukturerad uppföljning av den manuella handläggningen, men inte för den automatiserade handläggningen. Försäkringskassan har identifierat att de automatiserade besluten idag inte inkluderas i kvalitetsuppföljningen och har påbörjat ett arbete i syfte att utveckla en myndighetsgemensam kvalitetsuppföljning av automatiserade beslut.²¹³

Försäkringskassan följer årligen upp kvaliteten i den manuella handläggningen baserat på resultaten från intern försäkringskontroll och uppföljningsverket Væksten. Resultaten sammanställs i en så kallad nationell kvalitetsanalys för respektive förmån.²¹⁴ Automatiserade beslut inkluderas inte i denna uppföljning.²¹⁵ I den nationella kvalitetsanalysen för föräldrapenningen görs dock bedömningen att det är bra kvalitet i den automatiserade beslutsprocessen. De områden som identifierats som brister och utvecklingsområden finns i den manuella handläggningen.²¹⁶

Enheten för Analys och prognos genomför en förstudie under 2020 i syfte att utreda och kartlägga förutsättningar för ett gemensamt arbetssätt för kvalitetsuppföljning av den automatiserade handläggningen. Det innebär att utreda och kartlägga förutsättningarna för uppföljning av om de automatiska kontrollerna är genomförda och att ta ställning till om de är ändamålsenliga.²¹⁷

Rättsliga kvalitetsuppföljningar – men arbetssättet ses över

Försäkringskassans rättsavdelning har utfört rättsliga kvalitetsuppföljningar av myndighetens förmåner. Syftet med den rättsliga kvalitetsuppföljningen är att dels granska ärenden, dels bidra till kvalitetsutveckling av förmånerna.²¹⁸ De rättsliga kvalitetsuppföljningarna fördelas jämnt mellan försäkringsavdelningarna och syftar till att utföras på alla förmåner. Sedan årsskiftet 2019/2020 ser Försäkringskassan över formen för de rättsliga uppföljningarna och dessa är pausade tills vidare.

²¹² Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

²¹³ Försäkringskassans årsredovisning 2018, s. 21.

²¹⁴ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

²¹⁵ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

²¹⁶ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-23.

²¹⁷ Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

²¹⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-17.

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Ingen rättslig kvalitetsuppföljning har gjorts på föräldrappningen.²¹⁹ Däremot har det gjorts en rättslig kvalitetsuppföljning på tillfällig föräldrappning som fann bristande dokumentation i de automatiserade besluten.²²⁰ Denna uppföljning har lett till ett utvecklingsarbete som syftar till att sätta en standard för dokumentation av Försäkringskassans automatiserade beslut, något som även omfattar föräldrappningen.²²¹

4.4.3 Skatteverket inkluderar inte deklARATIONER utan ändring i skattefelskontrollen – alla automatiserade beslut följs inte upp

Myndighetsgemensam uppföljning av skattefelet inkluderar inte alla automatiserade beslut

Intervjuer vid Skatteverket visar att det inte har upptäckts några programmerade fel i slutskattebeskeden. De fel som ändå uppstår beror framför allt på felaktiga uppgifter från privatpersoner eller andra aktörer.²²²

Skatteverket ska enligt myndighetens regleringsbrev årligen bedöma skattefelets storlek och har som mål att skattefelet ska vara så litet som möjligt. Skattefelet definieras som skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter.²²³

Skattefelskontrollen görs stickprovsvis på ett slumpmässigt urval av beslutade ärenden. Urvalet till skattefelskontrollen innefattar både manuella och automatiserade beslut, dock inte alla automatiserade beslut.²²⁴ Urvalet omfattar inte de deklARATIONER där privatpersoner godkänner deklARATIONER utan att göra ändringar, dessa beslutas helt automatiserat. DeklARATIONER som ändras av privatpersoner kan också handläggas helt automatiserat om de inte faller ut för manuell hantering i någon av de programmerade kontrollerna – dessa ärenden ingår i populationen för urvalet till skattefelskontrollen även om de hanteras helt automatiserat.²²⁵ Skattefelskontrollen görs dock på ett litet antal ärenden avseende privatpersoners deklARATIONER.²²⁶

²¹⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-17.

²²⁰ Underlag från Försäkringskassan, *Automatiserade beslut – tillfällig föräldrappning. Rättslig kvalitetsuppföljning*, 2019, inkom 2019-11-13.

²²¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-17.

²²² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06 och 2020-03-27 (a).

²²³ Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Skatteverket, Fi2019/04080/S3 (delvis).

²²⁴ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-18.

²²⁵ Underlag från Skatteverket, *Skattefelet hos privatpersoner. Det kontrollerbara skattefelet för beskattningsåren 2016–2017*.

²²⁶ Underlag från Skatteverket, *Trovärdig kontroll inom programmet Privata händelser*, 2019, inkom 2020-06-02, s. 3.

Kvalitetsuppföljning endast på manuell hantering

Skatteverket gör inte kvalitetsuppföljning på helt automatiserade beslut utan bedömer att de automatiserade besluten blir korrekta utifrån de tester som utförs på IT-systemen.²²⁷

Skatteverket gör årligen en kvalitetsuppföljning där kvaliteten i den manuella handläggningen utvärderas. Det finns vissa problemområden som återkommer i kvalitetsuppföljningen. Dessa områden är till exempel hantering av e-post med sekretess och att skyndsamheten i handläggningen har brutit i några fall.²²⁸

4.4.4 Transportstyrelsen har valt att inte följa upp helt automatiserade beslut

För att följa upp kvaliteten i den manuella handläggningen gör körkortsavdelningen stickprov på manuella beslut och på automatiserade beslut som har föregåtts av manuell hantering.²²⁹ Däremot utförs sedan 2018 ingen uppföljning på beslut som fattats helt automatiserat. Före 2018 gjorde körkortsavdelningen stickprov på helt automatiserade beslut om körkortstillstånd, men Transportstyrelsen uppger att fel aldrig hittades vid sådana stickprov. I stället görs insatser när kundtjänsthandläggare eller andra aktörer misstänker att det har blivit fel.²³⁰ I de fall det uppstått fel i de automatiserade besluten om körkortstillstånd, har det upptäckts genom att individer har hört av sig till Transportstyrelsen eller att handläggare har identifierat felaktigheter.²³¹

Medarbetare vid Transportstyrelsen uppger att inga programmerade fel har upptäckts i den automatiserade handläggningen som har resulterat i felaktiga beslut. Däremot förekommer felaktiga ärenden. Körkortsavdelningens granskningar av de felaktiga ärendena visar att det vanligtvis är åtgärder i den manuella handläggningen som har resulterat i felaktiga beslut.²³² Uppföljningar görs därför enbart på den manuella handläggningen eftersom det är där de stora riskerna har identifierats.²³³

Det har däremot uppstått prestandaproblem i den automatiserade handläggningen som medfört långa ärendeköer och att fler ärenden faller ut för manuell hantering. Under våren 2019 uppstod ett sådant större prestandaproblem som ledde till utveckling av IT-systemet för att åtgärda problemet. Prestandaproblemet ska enligt Transportstyrelsen inte ha påverkat korrektheten i besluten, utan medfört en högre arbetsbörda för handläggarna och längre handläggningstider.²³⁴

²²⁷ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

²²⁸ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-11.

²²⁹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09 (a).

²³⁰ Mej från företrädare för Transportstyrelsen, 2020-05-19.

²³¹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-09.

²³² Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-06.

²³³ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

²³⁴ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-06.

5 Grundläggande rättssäkerhetsaspekter

I detta kapitel redovisas resultat och analys av den tredje revisionsfrågan, det vill säga hur myndigheterna säkerställer att grundläggande rättssäkerhetsaspekter uppfylls i automatiserat beslutsfattande.

Granskningen visar att automatiserat beslutsfattande till viss del har förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Till exempel går alla ärenden igenom samma automatiska kontroller och hanteras manuellt utifrån samma urvalsgrunder. Därigenom har också den manuella hanteringen blivit mer enhetlig, vilket bidrar till en ökad likabehandling.

Det finns dock vissa rättssäkerhetsaspekter som inte är fullt ut omhändertagna på de tre myndigheterna. Det handlar om att det i vissa fall saknas tydlig och läsbar dokumentation av automatiserade beslut och att lika fall inte alltid hanteras på lika sätt i det manuella kontrollarbetet. Myndigheterna har även identifierat att kompetens för att kunna översätta lagstiftning till programkod är en kritisk faktor för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.

5.1 Likabehandlingen har ökat med automatisering, men det finns riskfaktorer

Kriterium: Det automatiserade beslutsystemet bedömer lika fall på lika sätt.

Iakttagelser: De flesta myndigheter som svarat på enkäten uppger att likabehandlingen har ökat till följd av automatiserat beslutsfattande. Intervjuer vid Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar att medarbetare vid dessa myndigheter genomgående upplever att likabehandlingen har ökat sedan automatiserat beslutsfattande infördes i föräldrappningen, inkomstbeskattningen av privatpersoner respektive körkortstillståndet. Anledningen till detta är att alla ärenden går igenom samma automatiska kontroller och faller ut till manuell hantering utifrån samma urvalsgrunder. Det saknas dock analyser av hur likabehandlingen har påverkats av automatisering av beslutsfattande.

En följdverkan av att ärenden i den automatiserade handläggningen hanteras på samma sätt, är att den manuella hanteringen blir mer enhetlig jämfört med innan automatisering, vilket bidrar till ökad likabehandling. De största riskerna för bristande likabehandling finns dock i den manuella hanteringen och urvalsprocessen för att manuellt kontrollera ärenden.

Att särskilja ärenden i det automatiserade beslutsfattandet baserat på personliga egenskaper (så kallad profilering) är ovanligt bland myndigheterna. Det är endast en av de tretton myndigheterna som använder sig av profilering i det automatiserade beslutsfattandet och denna myndighet informerar privatpersoner om att så är fallet.

5.1.1 De flesta myndigheter har uppnått ökad likabehandling

Tio myndigheter uppger i Riksrevisionens enkät att en högre grad av likabehandling har uppnåtts i beslutsfattandet till följd av automatisering av beslutsfattande. Övriga tre myndigheter uppger att det är svårt att säga huruvida likabehandlingen ökat.²³⁵

En av de tretton myndigheterna använder sig av profilering i det automatiserade beslutsfattandet och denna myndighet informerar privatpersoner om att så är fallet. Myndigheten använder profilering dels för att fatta beslut, dels för att välja ut vilka ärenden som faller ut för kontroll.²³⁶

5.1.2 Automatiseringen av föräldrapenningen har ökat likabehandlingen

Intervjuer vid Försäkringskassan visar att kvaliteten i ärendehantering har förbättrats i och med automatiseringen. Sedan automatiseringen infördes kan Försäkringskassan säkerställa att samma kontroller görs i samtliga ärenden.²³⁷ Medarbetare vid Försäkringskassan upplever att det även blir en bättre rättslig styrning av förmånen när ärendehanteringssystemet gör samma automatiska kontroller oavsett förmånssökande och sorterar ut ärenden för manuell hantering utifrån samma kriterier. Det medför en systematik i handläggningen som gör att även den manuella hanteringen blir mer enhetlig i tillämpningen.²³⁸

Den ökade enhetligheten i den manuella hanteringen riskerar dock i vissa aspekter att få negativ påverkan på utfallet av korrekta beslut. Om en handläggare ser en risk för fel i ett föräldrapenningsärende utöver den åtgärd som IT-systemet meddelar att handläggaren ska utföra, så ska handläggaren inte åtgärda detta, utan lita på att ärendet faller ut igen för manuell hantering. Det gäller även i de fall där det saknas programmerade kontroller men där det är vanligt med fel: om handläggaren misstänker att det förekommer fel ska handläggaren inte vidta någon åtgärd utan respektera den riskbedömning Försäkringskassan gjorde när det automatiserade systemet sattes upp.²³⁹

Försäkringskassan använder inte riskprofilering som urvalsgrund för manuella kontroller för föräldrapenningen men arbetar med att införa detta (se avsnitt 4.3). Riskprofilering används inom andra förmåner på Försäkringskassan för att välja ut ärenden för manuell kontroll där det enligt analyser finns störst risk för fel.²⁴⁰ Den riskprofilering som görs inom andra förmåner syftar inte till att särskilja ärenden baserat på personliga egenskaper utan för att identifiera situationer där

²³⁵ Riksrevisionens enkät, fråga 29.

²³⁶ Riksrevisionens enkät, fråga 22–24.

²³⁷ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-16, 2020-04-21 och 2020-03-23.

²³⁸ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-16.

²³⁹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-04-20 och 2020-04-21.

²⁴⁰ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-02-18.

det finns hög risk för felaktiga uttag. På Försäkringskassans webbplats finns information om att myndigheten använder riskbaserade kontroller och att den registrerades uppgifter kan komma att hanteras i analyser, urval och kontroller.²⁴¹

5.1.3 Skatteverkets automatisering har möjliggjort centralt urval och högre grad av likabehandling

Arbetet med att välja ut inkomstdeklarationer för manuell kontroll har över tid utvecklats från att vara urval baserat på en hög grad av kännedom om personer och företagsformer på de lokala skattekontoren, till ett centralt riskbaserat urval som är detsamma för samtliga deklarerade. Detta, som beskriver Skatteverkets utveckling av kontrollarbetet över de senaste decennierna, i kombination med att alla deklarerade idag går igenom samma automatiska kontroller, framförs genomgående vid intervjuer ha medfört en ökad likabehandling. De deklarerade som kontrolleras manuellt inom ramen för inkomstskatteprocessen väljs idag ut baserat på ett riskurval. Riskurvalet baseras inte på personliga egenskaper utan är en riskvärdering av händelser.²⁴²

Riksrevisionen har sett en viss risk för att lika ärenden inte hanteras på lika sätt eftersom det finns brister i utförandet av de manuella kontrollerna när handläggare väljer att i viss utsträckning inte genomföra de kontroller som presenteras i ärendehanteringssystemet (se avsnitt 4.3). Det medför en risk att likartade ärenden inte genomgår samma manuella kontroll.²⁴³

5.1.4 Transportstyrelsens övertagande av körkortsverksamheten syftade till att öka enhetligheten i rättstillämpningen

Ett av regeringens syften med att överföra körkortsverksamheten från länsstyrelserna till Transportstyrelsen var att uppnå en mer enhetlig rättstillämpning när alla körkortsärenden hanteras av en myndighet.²⁴⁴ Det finns dock ingen uppföljning av om rättstillämpningen har blivit mer enhetlig sedan överföringen av körkortsverksamheten. Däremot har verksamhetsöverföringen förbättrat förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning.²⁴⁵ Transportstyrelsen använder sig inte av någon form av riskbaserade urval eller profilering inom körkortstillståndet.²⁴⁶

²⁴¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2020-03-17; e-post från företrädare för Försäkringskassan 2020-03-20; Försäkringskassans webbplats "Dina personuppgifter", "Så behandlar vi personuppgifter inom förmånsverksamheten", hämtad 2020-09-22.

²⁴² Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-11.

²⁴³ Underlag från Skatteverket, *Trovärdig kontroll inom programmet Privata händelser*, 2019, inkom 2020-06-02.

²⁴⁴ Prop. 2009/10:20, bet. 2009/10:TU6, rskr. 2009/10:85.

²⁴⁵ Se till exempel Statskontoret, *Grönt, gult eller rött ljus? Utvärdering av ändrad ansvarsfördelning för körkortsförfrågor*, 2014, s. 7.

²⁴⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

5.2 Förutsebarheten har ökat med automatiserat beslutsfattande

Kriterium: Beslut som fattas automatiserat är förutsebara.

Lakttagelser: Det automatiserade beslutsfattandet i föräldrapenningen, inkomstbeskattningen och körkortstillståndet baseras på en villkorsstyrd teknik, liksom hos övriga myndigheter som har svarat på enkäten. Det innebär att systemet är programmerat efter regelverket och reagerar lika på lika information, och därmed kan anses vara förutsebart. Detta förutsätter dock att IT-systemet är programmerat på rätt sätt; kompetens som kan översätta regelverk till programkod är en kritisk resurs i att detta arbete blir rätt utfört.

Tre myndigheter uppger i enkäten att de använder AI-baserad teknik som en del av det automatiserade beslutsfattandet, men inte för att fatta beslut. En av dessa myndigheter är Skatteverket som använder AI-baserad teknik för att kategorisera skriftliga upplysningar i deklARATIONER. Det finns dock ingen osäkerhet i hur Skatteverkets algoritmer påverkar den automatiserade handläggningen av inkomstdeklARATIONER eftersom alla uppgifter som kategoriseras av algoritmen hanteras av en handläggare innan dess att beslut fattas.

5.2.1 Myndigheternas automatiserade beslutsfattande är villkorsstyrt – AI är ovanligt

Det finns olika tekniker för att automatisera beslutsfattande. Alla myndigheter som svarade på enkäten uppger att de använder sig av regelstyrd eller villkorsbaserad teknik.²⁴⁷ Det innebär att IT-systemet är programmerat efter regelverket och reagerar lika på lika information, och därmed kan anses vara förutsebart.

Sex av de tretton myndigheterna använder sig av artificiell intelligens (AI) i någon del av verksamheten.²⁴⁸ AI avser system som uppvisar intelligent beteende genom att analysera sin miljö och vidta åtgärder – med viss grad av självständighet – för att uppnå särskilda mål.²⁴⁹ Det är endast tre av dessa sex myndigheter som använder AI i någon del av det automatiserade beslutsfattandet: Arbetsförmedlingen, Skatteverket och Universitets- och högskolerådet. Ingen av dessa använder sig av AI för att fatta automatiserade beslut. I stället används AI för att identifiera ärenden som ska falla ut för kontroll, handläggas manuellt eller kategorisera inkommande uppgifter.²⁵⁰

²⁴⁷ Riksrevisionens enkät, fråga 9.

²⁴⁸ Riksrevisionens enkät, fråga 8.

²⁴⁹ Myndigheten för Digital Förvaltning, *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF || I2019/01020/DF (delvis)*, 2020.

²⁵⁰ Riksrevisionens enkät, fråga 9 och 10; intervju med företrädare för Skatteverket 2020-08-25.

5.2.2 Försäkringskassans automation bygger på regelverket

Den automatiserade handläggningen i föräldrapenningen är villkorsbaserad och uppbyggd efter regelverket som styr förmånen. Det ska därför inte finnas någon osäkerhet i hur systemen hanterar informationen.²⁵¹ Vid en intervju uppger IT-chefen vid Försäkringskassan att det är en kritisk faktor och utmaning att hitta kompetens som kan tolka lagar och göra om dem till programkod för att automatisering av beslutsfattande ska bli korrekt utfört.²⁵²

Intervjuerna vid Försäkringskassan visar även att utformningen av lagstiftningen är en viktig faktor till att automatisering av beslut ska kunna ske på ett rättssäkert och effektivt sätt; om lagstiftningen är formulerad med tydliga kriterier för vilket utfall ett ärende kan få, är det enklare att automatisera beslutsfattande.²⁵³

5.2.3 Skatteverkets automatiserade beslut baseras på regelverket, men vissa uppgifter kategoriseras med hjälp av AI

Inkomstskatteprocessen bygger på ett stort antal IT-system. Dessa är villkorsstyrda och baserade på det befintliga skatteregelverket. Medarbetare vid Skatteverket uppger att det är en kritisk faktor att ha rätt kompetens som kan tolka lagstiftningen och kravställa mot IT-avdelningen, för att på så sätt säkerställa att beskattningsregelverket implementeras på ett korrekt sätt i IT-systemen.²⁵⁴

Skatteverket använder sig av AI-baserad teknik i en delprocess till inkomstbeskattningen. Det handlar om 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 har satt upp systemet så att en handläggare alltid tittar på det som algoritmen har gjort, för att säkerställa att det blir korrekt.²⁵⁵ Skatteverkets algoritm påverkar därmed inte utfallet i det automatiserade beslutsfattandet, utan syftar till att effektivisera fördelningen av ärenden till rätt handläggare.

5.2.4 Körkortstillståndets automatisering bygger på regelverket

Ärendehanteringssystemet som beslutar om körkortstillstånd är villkorsbaserat, reagerar lika på lika information och är baserat på regelverket. Medarbetare vid körkortsavdelningen uppger att det är tydliga rekvisit i den automatiserade handläggningen och att automatiskt fattade beslut är de mest rättssäkra besluten.²⁵⁶

²⁵¹ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2019-10-28.

²⁵² Intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2020-03-13 (b).

²⁵³ Intervju med företrädare för Försäkringskassan 2019-11-28, 2020-03-13 (b) och 2020-03-17.

²⁵⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-03-06.

²⁵⁵ Intervju med företrädare för Skatteverket, 2020-08-25.

²⁵⁶ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-11.

5.3 Dokumentation i automatiserade beslut finns, men är inte alltid helt tydlig

Kriterium: Automatiserade beslut dokumenteras lika väl som manuellt fattade beslut.

Iakttagelser: Vid Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen finns det dokumentation över den automatiserade handläggningen samt beslutsdokument för både manuella och automatiserade beslut. Försäkringskassans dokumentation är dock inte helt tydlig och förståelig för den som vill spåra vilka åtgärder som har utförts i den automatiserade handläggningen. Försäkringskassan har identifierat detta som en brist och har påbörjat ett utvecklingsarbete för att fastställa en standard för dokumentation i automatiserade beslut.

5.3.1 Försäkringskassan har identifierat brister i dokumentationen av automatiserade beslut

I en av Försäkringskassans rättsliga kvalitetsuppföljningar av automatiserade beslut i tillfällig föräldrapenning upptäcktes att det fanns ett mycket begränsat underlag i ärendena, trots att systemet hade inhämtat ett stort antal uppgifter innan det fattade beslut. Därmed dokumenterades inte den automatiserade handläggningen i fullgod utsträckning. Det var inte heller fullt ut möjligt att bedöma om utredningen i ärendena hade varit tillräcklig för att fatta beslut.²⁵⁷

Försäkringskassan har därefter inlett ett utvecklingsarbete som syftar till att sätta en standard för dokumentation av automatiserade beslut som omfattar myndighetens alla automatiserade beslutsprocesser, även föräldrapenningen.²⁵⁸

5.3.2 Skatteverket har motsvarande dokumentation och beslut i alla ärenden

Skatteverkets IT-system producerar ett dokument för slutskattebesked i alla ärenden, oavsett om ärendet fattas manuellt eller automatiserat. Slutskattebeskedet återfinns i en elektronisk akt och går att skriva ut. Skatteverket skickar ut slutskattebeskedet till de som deklarerat så att informationen om resultatet kommuniceras till skattebetalaren.²⁵⁹

Det är även möjligt att i efterhand bland annat följa vilka uppgifter som inhämtats i den automatiserade handläggningen, vilka automatiska kontroller en deklaration genomgått, vilken kontroll den eventuellt har fastnat i och vilka åtgärder som gjorts med anledning av det. Dels finns det i ärendets journal, dels finns det dokumenterat i en databas över vilka underlag som ingått i den skatteberäkning som var aktuell när slutskattebeskedet togs ut.²⁶⁰

²⁵⁷ Underlag från Försäkringskassan, *Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning. Rättslig kvalitetsuppföljning*, 2019, inkom 2019-11-13.

²⁵⁸ Underlag från Försäkringskassan, *Rapport – standard för dokumentation i automatiserad handläggning*, 2019, inkom 2019-11-13; intervju med företrädare för Försäkringskassan, 2019-10-28.

²⁵⁹ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-06-18.

²⁶⁰ Mejl från företrädare för Skatteverket, 2020-08-28.

AUTOMATISERAT BESLUTSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

5.3.3 Transportstyrelsen har säkerställt att dokumentationen av automatiserade beslut är samma som vid manuella beslut

Körkortsavdelningen har arbetat för att ärenden som handläggs automatiserat dokumenteras på liknande sätt som om en handläggare hade dokumenterat ärendet. När ärendet är beslutat finns alla delar av beslutet i ärendehanteringssystemet. Om en privatperson begär ut ett ärende, och om beslutet har fattats automatiserat, så får denna ut dokumentation och meddelandetexter som har producerats automatiskt.²⁶¹

Om ett ärende skulle gå vidare till mer omfattande utredning ser ärendet annorlunda ut jämfört med den automatiserade handläggningen. IT-systemet fattar inte beslut i ärenden som omfattas av vidare utredning. Det finns därmed ingen motsvarande automatiserad dokumentation.²⁶²

²⁶¹ Intervju med företrädare för Transportstyrelsen, 2020-03-06.

²⁶² *Ibid.*

6 Analys och slutsatser

I detta kapitel presenterar vi analys och slutsatser. Kapitlet avslutas med rekommendationer.

Den övergripande slutsatsen är att statliga myndigheters automatiserade beslutsfattande har lett till ökad effektivitet och att grundläggande rättssäkerhetsaspekter till viss del har förbättrats. Det finns dock brister i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Dessutom utförs det en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Det finns därmed risk för att resurser för manuell kontroll och uppföljning har prioriterats bort i hög utsträckning. Det förekommer även brister i ansvarsfördelningen för automatiserade beslutsprocesser, liksom att det saknas en tydlig och läsbar dokumentation av den automatiserade handläggningen.

6.1 Automatiserat beslutsfattande har inneburit ökad effektivitet

Automatiseringen av beslutsfattande har lett till ökad effektivitet genom att privatpersoner får beslut snabbare utan att förvaltningskostnaderna har ökat. Förvaltningskostnaderna för föräldrapenning, inkomstbeskattning av privatpersoner och körkortstillstånd har till och med minskat. Det är dock bara för föräldrapenningen det går att fastställa att kostnadsminskningen beror på automatiseringen. Vidare framgår det i granskningen av föräldrapenning, inkomstbeskattning och körkortstillstånd att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen inte alltid har följt upp om automatiseringen fått önskade effekter på verksamheten och ekonomin, samt att dokumentationen av den uppföljning som gjorts har brister.

Granskningen visar att de flesta myndigheter som infört automatiserat beslutsfattande lämnar beslut snabbare till privatpersoner och har uppnått kostnadsminskningar. Däremot visar granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen att myndigheterna inte har uppgifter om den genomsnittliga handläggningstiden före automatisering, vilket gör det svårt att veta hur mycket effektivisering automatiseringen har medfört.

Förvaltningskostnaderna för föräldrapenningen, inkomstbeskattningen och körkortstillståndet har sjunkit under den period som granskats, liksom kostnaden per beslut, men det är inte alltid tydligt vad som orsakat kostnadsminskningen. Förvaltningskostnaderna för föräldrapenningen, liksom kostnaden per beslut, har tydligt minskat vid en jämförelse före och efter automatisering. Vid Skatteverket har kostnaderna för inkomstbeskattningen av privatpersoner halverats sedan 2012. Beslutsprocessen automatiserades på 1980-talet varför det kan antas att det inte är automatiseringen som är orsaken till den betydande kostnadsminskningen sedan 2012. Andelen ärenden som beslutats automatiserat har ökat något sedan 2015, vilket kan ha bidragit till viss kostnadsminskning. Därutöver har resurser omprioriterats inom skatteavdelningen, från inkomstbeskattning av

AUTOMATISERAT BESLUTSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

privatpersoner till andra delar av verksamheten, samt att Skatteverket har gjort förändringar i hur kostnader för granskning av privatpersoners deklARATIONER redovisas internt.

Avseende körkortstillstånd saknas jämförbara uppgifter om kostnader från när verksamheten fanns hos länsstyrelserna, vilket gör att det inte går att uttala sig om effekterna av automatiseringen. Förvaltningskostnaderna, liksom kostnad per beslut, har dock minskat något under den period som körkortstillståndet funnits hos Transportstyrelsen. Men det finns potential att öka automatiseringsgraden och därmed effektiviteten för körkortstillståndet ytterligare. I nuläget beslutas inte avslag automatiserat trots att Transportstyrelsen gör tolkningen att det finns lagstöd för detta sedan ändringen i förvaltningslagen trädde i kraft 2018. Dessutom hanteras vissa medicinska diagnoser manuellt, trots att dessa inte ska ge upphov till avslag av ansökan om körkortstillstånd.

Enkäten visar att nästan alla myndigheter som har automatiserat beslutsfattande gör nyttokalkyler inför automatisering av beslutsprocesser och att de bedömer att nyttohemtagning gjorts i de flesta fall. Granskningen av Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har gett en mer diversifierad bild. Försäkringskassan har följt upp nyttohemtagningen sedan automatiseringen av föräldrapenningen och bedömer att nyttohemtagning gjordes på 1,5 år – Försäkringskassan har dock inte kunnat presentera något underlag som stödjer denna bedömning. Skatteverket har inte kunnat visa någon nyttokalkyl, något som är rimligt med tanke på att automatiseringen av inkomstbeskattningen skedde för så pass lång tid sedan. Transportstyrelsen har följt upp att de nått det besparingsmål som regeringen satte upp vid överföringen av körkortsverksamheten. Transportstyrelsen har däremot inte tagit fram en egen nyttokalkyl inför att processen för körkortstillstånd automatiserades, men har satt upp mål för andelen ärenden som ska hanteras automatiserat och när detta mål.

6.2 Myndigheterna behöver förbättra arbetet med att säkerställa korrekta beslut

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen arbetar systematiskt med att säkerställa att IT-systemen i de automatiserade beslutsprocesserna fungerar korrekt. För att säkerställa korrekt information i ärendena har myndigheterna programmerade kontroller i e-tjänsterna, automatiska kontroller i IT-systemen och kontroller som utförs av handläggare. Däremot brister myndigheterna i arbetet med manuell kontroll av ärenden som har hög risk för fusk och fel, samt att de helt automatiserade besluten följs upp i begränsad omfattning. Till följd av den bristande kontrollen och uppföljningen har myndigheterna inte tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

Granskningen visar att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har en tydlig struktur för hur IT-systemen testas och övervakas för att säkerställa att information flödar igenom IT-systemen på ett korrekt sätt. Myndigheterna har även programmerade kontroller i e-tjänsterna, automatiska kontroller i IT-systemen och kontroller som utförs av handläggare för att säkerställa korrekt information i ärendena. Däremot finns det brister i hur de tre myndigheterna verkar för att säkerställa att beslut som fattas automatiserat är korrekta. Bristerna föreligger inte i tekniken, utan i styrningen av processerna.

Vid Försäkringskassan och Transportstyrelsen finns det en tydlig ansvarsfördelning för den automatiserade beslutsprocessen. Respektive avdelningschef är ansvarig för beslutsprocessen och det görs ingen skillnad på om besluten fattas manuellt eller automatiserat. Denna ansvarsfördelning återfinns dels i formella dokument, dels i praktiken. Vid Skatteverket finns det liknande formella skrivelser om ansvaret för den automatiserade beslutsprocessen. Det som skiljer Skatteverket från övriga två myndigheter är att Skatteverket gör tolkningen att eftersom det saknas ett delegerat ansvar i arbetsordningen för automatiserade beslut, så ligger ansvaret för automatiserade beslut formellt på generaldirektören. Det saknas därmed ett övergripande ansvar för inkomstbeskattningen av privatpersoner som inkluderar både manuella och automatiserade beslut.

Alla myndigheter utom en uppger i enkäten att de har upptäckt fel i de automatiserade beslutsprocesserna. Varken Försäkringskassan, Skatteverket eller Transportstyrelsen uppger att de har upptäckt programmerade fel i de granskade processerna. Däremot förekommer felaktiga beslut som har andra orsaker, till exempel felaktiga uppgifter. Det är lika vanligt att felaktiga beslut upptäcks genom att privatpersoner eller handläggare hör av sig, som att det upptäcks i de egna uppföljningarna.

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har en tydlig struktur för hur risker analyseras, men det finns brister i hur myndigheterna manuellt kontrollerar de ärenden som i riskanalyserna identifierats ha hög risk för fusk och fel. Det gäller framför allt i föräldrapenningen och inkomstbeskattningen av privatpersoner, där det kan finnas incitament till fusk och avsiktliga fel. Försäkringskassan har påbörjat ett arbete med att införa manuella kontroller baserade på riskprofiler men har inte ännu permanent infört detta sex år efter automatisering, trots att Försäkringskassan har identifierat ett tydligt riskområde som IT-systemet inte kan kontrollera för. Skatteverket har ett etablerat arbetssätt med manuella kontroller baserade på riskurval, men granskningen har visat att det finns brister i genomförandet av dessa. Bristerna handlar om att det utförs för få kontroller i relation till det antal avdrag som görs och andelen fel i dessa, att handläggare i viss utsträckning väljer att inte genomföra de kontroller de tilldelas i ärendehanteringssystemet samt att de manuella kontrollerna inte följs upp.

Därtill följs de helt automatiserade besluten upp i mycket begränsad omfattning på de tre myndigheterna, trots att automatiserade beslut utgör mer än hälften av alla beslut i de granskade processerna.

Granskningen har visat att myndigheterna inte har prioriterat tillräckliga resurser för manuella kontroller av ärenden i syfte att upptäcka fusk och fel som IT-systemet inte har förutsättningar att upptäcka, samt följa upp att de automatiserade besluten blivit korrekta. Den bristande kontrollen av ärenden med hög risk för fusk och fel, i kombination med bristande uppföljning av automatiserade beslut, medför att myndigheterna inte har tillräckligt goda förutsättningar att upptäcka och åtgärda felaktiga beslut.

6.3 Grundläggande rättssäkerhetsaspekter har till viss del förbättrats

Automatiserat beslutsfattande har till viss del förbättrat grundläggande rättssäkerhetsaspekter. Till exempel går alla ärenden igenom samma automatiska kontroller och hanteras manuellt utifrån samma urvalsgrunder. Därigenom har också den manuella hanteringen blivit mer enhetlig, vilket bidrar till en ökad likabehandling. Det finns dock vissa rättssäkerhetsaspekter som inte är fullt ut omhändertagna på de tre myndigheterna. Det handlar om att det i vissa fall saknas tydlig och läsbar dokumentation av automatiserade beslut och att lika fall inte alltid hanteras på lika sätt i det manuella kontrollarbetet. Myndigheterna har även identifierat att kompetens för att kunna översätta lagstiftning till programkod är en kritisk faktor för att kunna säkerställa korrekta och rättssäkra automatiserade beslut.

Granskningen visar att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen till stor del uppfyller Riksrevisionens bedömningskriterier om grundläggande rättssäkerhetsaspekter, men att vissa av dessa inte är fullt ut omhändertagna på alla tre myndigheter. Det handlar om att manuella kontroller som inte utförs på ett korrekt sätt riskerar att minska likabehandlingen och att dokumentationen i den automatiserade handläggningen ska vara tydlig och läsbar.

De flesta myndigheter som svarat på enkäten uppger att likabehandlingen har ökat till följd av automatiserat beslutsfattande. Intervjuer vid Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen visar att medarbetare vid dessa myndigheter genomgående upplever att likabehandlingen har ökat sedan automatiserat beslutsfattande infördes i föräldrapenningen, inkomstbeskattningen av privatpersoner och körkortstillståndet. Anledningen till detta är att alla ärenden går igenom samma automatiska kontroller och faller ut till manuell hantering utifrån samma urvalsgrunder. De största riskerna för bristande likabehandling återfinns i urvalsprocessen för att kontrollera ärenden manuellt och den manuella hanteringen. Det saknas dock analyser av hur likabehandlingen har påverkats av automatiseringen av beslutsfattande.

Alla myndigheter som svarade på enkäten har ett villkorstyrt automatiserat beslutsfattande som kan anses vara förutsebart. Endast tre myndigheter uppger i enkäten att de använder AI-baserad teknik som en del av det automatiserade beslutsfattandet, men inte för att fatta beslut. I stället används AI-baserad teknik för att välja ut ärenden för kontroll eller för att klassificera uppgifter i ärenden. Förutsebarheten i det automatiserade beslutsfattandet förutsätter dock att IT-systemen är programmerade på rätt sätt. Både Försäkringskassan och Skatteverket identifierar kompetens som kan översätta lagstiftning till programkod som en kritisk resurs för att beslut som fattas automatiserat ska bli korrekta och rättssäkra.

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har dokumentation över den automatiserade handläggningen och beslutsdokument för både manuella och automatiserade beslut. Försäkringskassans dokumentation är dock inte alltid helt tydlig och förståelig för den som vill spåra vilka åtgärder som har utförts i den automatiserade handläggningen. Det medför att vad som skett i den automatiserade handläggningen inte är helt tydligt för de privatpersoner som begär ut dokumentation över hur beslut har fattats. Försäkringskassan har identifierat detta som en brist, och påbörjat ett utvecklingsarbete för att fastställa en standard för dokumentation i automatiserade beslut, men har ännu inte implementerat detta.

6.4 Kunskapen om automatiserat beslutsfattande behöver öka

Det finns behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar för att vara effektivt, rättssäkert och korrekt.

Granskningen visar att Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen har etablerade strukturer för styrning av de automatiserade beslutsprocesserna, men att det ändå finns vissa brister. Sammantaget visar granskningen att det finns behov av att ta fram kunskapsunderlag och stöd till myndigheter för att statsförvaltningens automatiserade beslutsfattande ska få bättre förutsättningar för att vara effektivt, rättssäkert och korrekt. Ett sådant kunskapsunderlag skulle exempelvis kunna innehålla modeller för hur myndigheter kan strukturera och styra sina automatiserade beslutsprocesser.

6.5 Rekommendationer

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

Försäkringskassan, Skatteverket och Transportstyrelsen bör följa upp sina automatiserade beslut i syfte att säkerställa att de varit korrekta. Därutöver bör:

Försäkringskassan

- fortsätta arbetet med att införa kontroller baserat på riskprofiler i föräldrampen för att motverka felaktiga utbetalningar.
- fortsätta arbetet med att säkerställa tydlig dokumentation av den automatiserade handläggningen.

Skatteverket

- se över hanteringen och omfattningen av de manuella kontroller som baseras på riskurval och som syftar till att motverka fusk och fel, samt systematiskt följa upp utfallet av dessa.
- tydliggöra ansvaret för automatiserade beslut.

Transportstyrelsen

- överväga att öka automatiseringsgraden i körkortstillståndsärenden för att uppnå ökad effektivitet.

Referenslista

Artiklar

Denk, T., Hedström, K., Karlsson, F., *Medborgarna och automatiserat beslutsfattande*, i: Ulrika Andersson, Björn Rönnerstrand, Patrik Öhberg och Annika Bergström (red.), Storm och Stiltje: SOM-institutets 74:e forskarantologi (s. 183–196). Göteborg: SOM-institutet, 2019.

Svensson, L., *"Tekniken är den enkla biten": Om att implementera digital automatisering i handläggningen av försörjningsstöd*. RESEARCH REPORTS IN SOCIAL WORK: Socialhögskolan, Lunds universitet, 2019.

Wirtz, B., Weyerer, J. C. & Geyer, C., *Artificial intelligence and the public sector - Applications and challenges*. International Journal of Public Administration, 42 (7), 596–615, 2018.

Författningar med mera

Budgetlagen (2011:203).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Förordningen (2018:1486) med instruktion för Myndigheten för digital förvaltning.

Förvaltningslagen (2017:900).

Kommittédirektiv 2020:10, *En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner*.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Regeringsbeslut I2019/03237/DF, *Uppdrag om att testa ny teknik vid automatisering inom offentlig förvaltning*.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Skatteverket, Fi2019/04080/S3 (delvis).

Skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

Vägförordningen (2019:382).

Vägförordningen (2019:369).

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Riksdagstryck

Prop. 1989/90:74, *Om ny taxeringslag m.m.*, bet. 1989/90:SkU32, rskr. 1989/90:217.

Prop. 1993/94:224, *Ändringar i skatteregisterlagen m.m.*, bet. 1993/94:SkU42, rskr. 1993/94:384.

Prop. 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010*, UO 22, 2009/10TU1, rskr. 2009/10:117.

Prop. 2009/10:20, *Transportstyrelsens verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet*, bet. 2009/10:TU6, rskr. 2009/10:85.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, UO22, bet. 2011/12:TU1, rskr. 2011/12:87.

Prop. 2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, bet. 2017/18:KU2, rskr. 2017/18:2.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, UO2, bet. 2019/20:FiU2, rskr. 2019/20:129, rskr. 2019/20:130.

Underlag från myndigheter

Försäkringskassan

Underlag från Försäkringskassan, *Automatiserade beslut – tillfällig föräldrapenning. Rättslig kvalitetsuppföljning 2019:1*, 2019, inkom 2019-11-13.

Underlag från Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för föräldrapenning avseende perioden 2018-09-01 – 2019-08-31*, dnr. 014025-2019, 2019, inkom 2020-03-31.

Underlag från Försäkringskassan, *Ekonomiska data_FK_FP2020-02-24 1*, 2020, inkom 2020-02-24.

Underlag från Försäkringskassan, *Processen för att utreda och besluta om föräldrapenning. Process 2007:11, version 6.3*, 2007, inkom 2020-01-13.

Underlag från Försäkringskassan, *Rapport – standard för dokumentation i automatiserad handläggning*, 2019, inkom 2019-11-13.

Underlag från Försäkringskassan, *Riksrevisionen svar på frågor juni 2020*, 2020, inkom 2020-06-24.

Underlag från Försäkringskassan, *Slutrapport. Förbättrat beslutsstöd. En del av Försäkringskassans Digitala Agenda. 19 februari 2019.*, dnr. 009710-2018, 2019, inkom 2019-11-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Skatteverket

Underlag från Skatteverket, *Arbetsordning för Skatteverket. Gäller fr.o.m. den 30 juni 2020*, punkt 5.7.1, inkom 2020-09-02.

Underlag från Skatteverket, *Handläggningsordning för skatteavdelningen. Gäller fr.o.m. den 1 juli 2020*, 4.2.7, inkom 2020-09-02.

Underlag från Skatteverket, *Ekonomiska data_SKV effektivitetsrevision automatiserat beslutsfattande svar 200311*, 2020, inkom 2020-03-11.

Underlag från Skatteverket, *Sammanfattning av rapporten avseende trovärdig kontroll inom Privata händelser 2014-2018 och Driva företag 2016-2019*, 2019, inkom 2020-06-02.

Underlag från Skatteverket, *Skatteavdelningens verksamhetsplan 2018–2020. Version 3. Beslutad 2019-12-17*, inkom 2020-10-16.

Underlag från Skatteverket, *Skattefelet hos privatpersoner. Det kontrollerbara skattefelet för beskattningsåren 2016–2017*.

Underlag från Skatteverket, *Skatteverkets inriktning*, 2018, inkom 2020-05-14.

Underlag från Skatteverket, *Trovärdig kontroll – Driva företag*, 2020, inkom 2020-06-02.

Underlag från Skatteverket, *Trovärdig kontroll inom programmet Privata händelser*, 2019, inkom 2020-06-02.

Transportstyrelsen

Underlag från Transportstyrelsen, *Arbetsordning. Generaldirektörens beslut om arbetsordning för Transportstyrelsen*, 2019, inkom 2020-06-18.

Underlag från Transportstyrelsen, *Avdelning körkort*, 2020, inkom 2020-03-11.

Underlag från Transportstyrelsen, *Bok1*, 2020, inkom 2020-02-14.

Underlag från Transportstyrelsen, *Frågor till Transportstyrelsen_RiR200611 svar*, 2020, inkom 2020-06-16.

Underlag från Transportstyrelsen, *Risakanalys för avdelning Körkort*, 2020, inkom 2020-06-24.

Utredningar och rapporter

Arbetsgivarverket, *Digitaliseringen och den stilliga arbetsgivarpolitiken – Hur påverkar en arbetsmarknad i förändring den stilliga arbetsgivarpolitiken?*, Rapportserie 2018 #3.

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Digitalisering och AI för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*, Rapport 5, september 2019.

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen, *Styrning av arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – En kartläggning*. Rapport 3, 2019.

E-delegationen, *Vägledning i Nyttorealiserings version 2.0*.

Ekonomistyrningsverket, *Digitaliseringen av det offentliga Sverige*, ESV 2017:13, 2017.

Ekonomistyrningsverket, *Stöd för effektivisering*, 2019:29, 2019.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans kontrollarbete. Kartläggning och förslag på fortsatt arbete*, PM 2018:3, 2018.

Myndigheten för Digital förvaltning, *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget I2019/01416/DF || I2019/01020/DF (delvis)*, 2020.

Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, RIR 2016:14, 2016.

SOU 2014:76, *Fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen och specialisering för skattemål*, Utredningen om fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen.

SOU 2015:66, *En förvaltning som håller ihop*, Slutbetänkande av E-delegationen.

SOU 2016:89, *För digitalisering i tiden*, Slutbetänkande av Digitaliseringskommissionen.

SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*, Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.

Statskontoret, *Förvaltningspolitik i förändring – långsiktiga utvecklingstendenser och strategiska utvecklingsbehov*, 2019.

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

Statskontoret, *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, 2016:26, 2016.

Övrigt

eSam, *Rättsligt uttalande om automatiserade beslut*, 2018-03-19, dnr/ref: VER 2017:57.

Försäkringskassans webbplats "Dina personuppgifter", " Så behandlar vi personuppgifter inom förmånsverksamheten", hämtad 2020-09-22, https://www.forsakringskassan.se/omfk/dina_rattigheter_och_skyldigheter/dina_personuppgifter

Försäkringskassans årsredovisning 2013.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Försäkringskassans årsredovisning 2014.

Försäkringskassans årsredovisning 2018.

Justitieombudsmannen (JO), *Inspektion av Transportstyrelsen, Körkortsenheten i Örebro, den 26–28 oktober 2011*, dnr 4728-2011, 2011.

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

Riksdagens ombudsmän, JO, *Yttrande över betänkandet Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering (SOU 2018:25)*, Dnr R 53-2018, 2018.

Skatteverkets årsredovisning 2019.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Automatiserat beslutsfattande i den kommunala förvaltningen*, 2018-02-28.

Verksamhetsplan för Skatteverket 2018–2020.

AUTOMATISERAT BESLUTSFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 1. Intervjuförteckning

Nr	Aktör/myndighet	Datum	Antal respondenter
1	Arbetsförmedlingen	2019-10-31	3
2	Datainspektionen	2020-01-22	3
3	Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen	2019-11-28	1
4	Myndigheten för digital förvaltning	2019-09-25	1
5	Myndigheten för digital förvaltning	2019-12-04	1
6	Myndigheten för digital förvaltning	2020-04-24	1
7	Digitaliseringsrättsutredningen	2020-04-22	1
8	Försäkringskassan	2019-10-28	1
9	Försäkringskassan	2020-01-09	3
10	Försäkringskassan	2020-01-22	2
11	Försäkringskassan	2020-02-18	1
12	Försäkringskassan	2020-03-13 (a)	4
13	Försäkringskassan	2020-03-13 (b)	1
14	Försäkringskassan	2020-03-16	1
15	Försäkringskassan	2020-03-23	2
16	Försäkringskassan	2020-03-18	1
17	Försäkringskassan	2020-04-20	1
18	Försäkringskassan	2020-04-21	1
19	Infrastrukturdepartementet	2019-10-07	2
20	Inspektionen för socialförsäkringen	2020-04-24	2
21	Skatteverket	2019-12-17	1
22	Skatteverket	2020-01-24	2
23	Skatteverket	2020-02-07	1
24	Skatteverket	2020-03-04	2
25	Skatteverket	2020-03-05	1
26	Skatteverket	2020-03-10	1
27	Skatteverket	2020-03-12	3
28	Skatteverket	2020-03-25	1
29	Skatteverket	2020-03-27 (a)	1
30	Skatteverket	2020-03-27 (b)	1

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Nr	Aktör/myndighet	Datum	Antal respondenter
31	Skatteverket	2020-05-14	1
32	Skatteverket	2020-08-25	2
33	Transportstyrelsen	2019-12-18	1
34	Transportstyrelsen	2020-01-23	3
35	Transportstyrelsen	2020-03-06	2
36	Transportstyrelsen	2020-03-09 (a)	2
37	Transportstyrelsen	2020-03-09 (b)	2
38	Transportstyrelsen	2020-03-11	3

AUTOMATISERAT BESLUTFATTANDE I STATSFÖRVALTNINGEN

Automatiskt fattade beslut har funnits i statsförvaltningen sedan 1970-talet och antalet automatiserade beslut är idag stort. Under 2019 fattade 13 statliga myndigheter 121 miljoner automatiserade beslut gentemot privatpersoner och företag.

I en granskning av effektiviteten och rättssäkerheten i tre myndigheters automatiserade beslutsfattande – föräldrapenning vid Försäkringskassan, årlig inkomstbeskattnings av privatpersoner vid Skatteverket och körkortstillstånd vid Transportstyrelsen – är den övergripande slutsatsen att automatiseringen av beslutsfattandet har lett till ökad effektivitet. Det märks genom att myndigheternas kostnader för beslutsprocesserna har minskat och väntetiderna för enskilda har blivit kortare. Även rättssäkerheten, i form av ökad likabehandling och förutsebarhet, har förbättrats.

Det framkommer också en del brister, bland annat i myndigheternas arbete med att hantera ärenden med hög risk för fusk och fel. Det utförs också en alltför begränsad uppföljning av att beslut som fattats automatiserat blivit korrekta. Myndigheterna riskerar även att likadana fall inte behandlas på samma sätt i kontrollarbetet samt att dokumentationen av den automatiserade handläggningen inte är tydlig och läsbar.

För att kunna uppnå ett effektivt och rättssäkert beslutsfattande behöver de tre granskade myndigheterna åtgärda de identifierade bristerna. Regeringen bör ge Myndigheten för digital förvaltning i uppdrag att ta fram kunskapsunderlag för hur arbete med automatiserade beslutsprocesser kan struktureras för att ge bättre förutsättningar för effektiva, rättssäkra och korrekta automatiserade beslut.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-573-2

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 februari 2021

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Bolund, Baylan, Hultqvist, Andersson, Damberg, Ygeman, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Nordmark, Stenevi, Olsson Fridh

Föredragande: statsrådet Ygeman

Regeringen beslutar skrivelse 2020/21:88 Riksrevisionens rapport om automatiserat beslutsfattande i statsförvaltningen