

RAPPORT 2026:1

Automatisering och AI i socialförsäkringen

En granskning av Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens
förutsättningar för en automatiserad handläggning

isf

RAPPORT 2026:1

Automatisering och AI i socialförsäkringen

En granskning av Försäkringskassans och
Pensionsmyndighetens förutsättningar för en
automatiserad handläggning

En rapport från Inspektionen för socialförsäkringen

Göteborg 2026

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) är en statlig myndighet som arbetar för en rättssäker och effektiv socialförsäkring som är hållbar för samhället och ger trygghet för individen.

ISF:s rapporter har olika fokus:

- *ISF Granskar och analyserar* innehåller en omfattande granskning och analys ur flera olika perspektiv. Avsikten är att presentera så långtgående slutsatser som möjligt och lämna rekommendationer på önskvärda förändringar.
- *ISF Redovisar* presenterar fakta utan att analysera dem på djupet. Det kan till exempel handla om att redovisa statistik, en rättslig observation eller en sammanställning av existerande kunskap.
- *ISF Kommenterar* fokuserar på att synliggöra något som ISF tycker behöver uppmärksammas. Det kan till exempel handla om att kommentera en pågående debatt, effekterna av rättstillämpningen eller att synliggöra olösta problem.

Publikationen kan läsas online, laddas ner och beställas på www.isf.se

© Inspektionen för socialförsäkringen
Tryckt av Elanders Sverige AB, 2026

ISBN: 978-91-90154-04-5

Innehåll

Generaldirektörens förord	7
Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Syfte och frågor	16
1.2 Digitalisering – höga förväntningar, oklara förutsättningar	16
1.2.1 Vi behöver förstå förutsättningarna för att digitalisera socialförsäkringen	18
1.2.2 Reglernas konstruktion sätter ramarna för möjligheten att automatisera	19
1.3 Definitioner: digitalisering, automatisering, automatiskt beslutsfattande och AI	21
1.4 Metod och material	25
1.5 Avgränsningar	26
1.6 Disposition	27
2 Historiska förutsättningar för automatisering på myndigheterna	29
2.1 Myndigheterna har arbetat med storskalig automatisering sedan tidigt 2010-tal	30
2.1.1 Myndigheternas största automatiseringsinsatser finns inom handläggningen av olika förmåner	31
2.2 Åtminstone fem förutsättningar gjorde myndigheternas automatiseringar möjliga	35
2.2.1 Regeringens styrning och myndigheternas interna mål var viktiga förutsättningar	35
2.2.2 Förväntad kostnadseffektivitet var en viktig förutsättning för automatisering	41

2.2.3	En viktig förutsättning för automatiseringen var en förväntan om ökad transparens och rättssäkerhet samt förbättrad service	46
2.2.4	Automatisering har förutsatt icke-komplexa regelverk.....	48
2.2.5	Automatisering har förutsatt att det finns tillgång till strukturerad digital information	57
3	Automatisering och automatiskt beslutsfattande i dag.....	63
3.1	Svårare att automatisera ytterligare i dag men myndigheterna gör fortfarande insatser	64
3.1.1	Möjligheterna att automatisera enligt tidigare modell är i dag begränsade	64
3.1.2	Myndigheternas digitala utveckling i dag handlar i många fall inte primärt om automatisering	67
3.1.3	Automatiseringsgraden har kontinuerligt ökat inom flera förmåner	68
3.2	Myndigheterna utvecklar och använder AI-verktyg i begränsad omfattning.....	80
3.2.1	AI används inte för omfattande automatisering inom handläggningen	81
4	Förutsättningar för myndigheterna att fortsätta automatisera	85
4.1	Tidigare automatisering och it-utveckling skapar nya villkor för förvaltningen.....	86
4.1.1	Myndigheterna behöver modernisera sina it-system och betala sin tekniska skuld	87
4.1.2	Försäkringskassan beskriver en centraliserad it-utveckling men tjänstepersoner upplever den som decentraliserad	91
4.1.3	Att införliva regelförändringar i befintliga system kräver också arbete	95
4.2	Myndigheterna bedömer att regelverken är ett fortsatt hinder för automatisering.....	98
4.2.1	Myndigheterna bedömer fortfarande att dagens regler begränsar möjligheterna att automatisera mer.....	100

4.2.2	Försäkringskassan bedömer att det finns begränsade förutsättningar för AI med dagens regelverk.....	102
4.2.3	Det finns delade meningar inom myndigheterna om dagens regelverk tillåter mer automatisering – och en önskan om politisk tydlighet.....	105
4.3	Informationsförsörjningen fortsätter vara ett problem för att öka automatiseringen.....	109
4.3.1	Det saknas i vissa fall sammanställningar av viktiga uppgifter från ursprungskällor	109
4.3.2	Automatiseringen gör frågor om tillit kontra kontroll mer aktuella.....	111
4.4	Regeringen styr nu mot automatisering och digitalisering med anledning av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar	112
5	Slutsatser och diskussion	115
5.1	Digitalisering och automatisering är medel och inte mål i hanteringen av socialförsäkringen	117
5.1.1	Det finns för- och nackdelar med automatisering	117
5.1.2	Bedömningsutrymmet är i nuläget svårt att automatisera.....	119
5.1.3	Det krävs en god förståelse av hur förändrade regelverk för ökad automatisering påverkar förmånernas funktion.....	120
5.2	Viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering är inte uppfyllda	121
5.2.1	Förutsättningarna för automatisering har delvis förändrats.....	122
5.2.2	Myndigheternas interna förutsättningar begränsar möjligheten att automatisera	124
5.2.3	Informationstillgången begränsar fortsatt automatiseringens potential	125
5.2.4	It-systemen är inte alltid riggade för en föränderlig socialförsäkring.....	127
5.3	Regeringens styrning behöver ta hänsyn till myndigheternas förutsättningar	127

5.3.1	Nya automatiseringsinsatser har inte samma potential att vara kostnadseffektiva	129
5.3.2	Ett stort fokus på kostnadseffektivitet riskerar att dölja andra viktiga värden, vinster och kostnader.....	130
5.3.3	Det är inte främst AI som myndigheterna förväntar sig ska spara pengar i handläggningen.....	131
5.3.4	Regeringens styrning för att förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar kan påverka befintliga automatiska system.....	133
5.4	Automatiseringens gränser är en fråga för politiska beslut.....	134
6	Referenser	137

Generaldirektörens förord

Digitalisering lyfts ofta fram som ett viktigt medel för effektiva myndigheter. Förhoppningen är att digitalisering ska bidra till en offentlig förvaltning som förbättrar servicen till medborgarna samtidigt som den kan sänka kostnaderna.

Samtidigt visar forskningen att digitaliseringsprojekt ofta helt eller delvis misslyckas. Det finns olika orsaker till det, men en viktig orsak är att det är lätt att underskatta komplexiteten i fungerande digitala system som faktiskt uppnår sina syften. Det är inte bara tekniska problem som ska lösas. Organisatoriska strukturer, styrning, lagstiftningens utformning, tillgång till kompetens och digital infrastruktur är bara några exempel på förutsättningar som vi också behöver tänka på vid digital utveckling.

Utgångspunkten för den här rapporten är att förutsättningarna för digital utveckling är viktiga och att de dessutom kan se ganska olika ut i olika typer av verksamheter. Många rapporter har skrivits om digitalisering och artificiell intelligens (AI) de senaste åren, men ofta är de generella och tittar inte närmare på förutsättningar inom specifika områden.

Min förhoppning är att denna rapport kan bidra till förståelsen för förutsättningarna för en viktig form av digitalisering inom svensk socialförsäkring, nämligen automatisering av handläggning. Digitaliseringen på området har pågått under lång tid vilket påverkar förutsättningarna för en fortsatt utveckling. Granskningen behandlar en mängd olika förutsättningar, utöver de rent tekniska, som påverkar möjligheterna för fortsatt automatisering av handläggningen av socialförsäkringen. Flera av dessa förutsättningar kan myndigheterna bara delvis påverka och vi pekar på områden som kan komma att kräva större politisk diskussion.

Rapporten har skrivits av Hannes Lagerlöf (projektledare) och Sandra Engelbrecht. Tidigare har även Mats Bengtsson (inledningsvis som projektledare) och Madelene Bougas Lööf deltagit i arbetet.

Göteborg i januari 2026

Dan Ljungberg

Sammanfattning

Den här rapporten redovisar Inspektionen för socialförsäkringens (ISF) granskning av digitaliseringens förutsättningar i socialförsäkringen. En stor del av digitaliseringsinsatserna inom socialförsäkringen har varit att automatisera handläggningen av förmåner. Rapportens fokus är därför automatisering som har genomförts inom handläggningen av socialförsäkringsförmånerna. Digitalisering riskerar att misslyckas när kunskap brister om förutsättningarna för dess genomförande. Den här rapporten bidrar till att belysa de förutsättningar som finns inom socialförsäkringen.

Rapporten identifierar förutsättningar som har varit viktiga för att kunna automatisera förmånshandläggningen på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Den visar också hur förutsättningarna ser ut för fortsatt automatisering. Vi ser att viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning i dag inte är uppfyllda. Vi bedömer att det finns visst utrymme för ytterligare automatisering av moment i förmånshandläggning, men att mer omfattande automatisering, framför allt av beslutsfattande, nu och framöver har begränsat utrymme.

Vår granskning visar att en omfattande automatisering redan har genomförts inom flera stora förmåner i socialförsäkringen. Omfattande automatisering har sedan tidigt 2000-tal bland annat genomförts inom hanteringen av föräldrapenningförmånerna och av den allmänna pensionen. Men vi ser också att myndigheternas automatiseringsarbete under de senaste åren har bytt karaktär. Det handlar nu mer om att automatisera moment i handläggningen, och om att förvalta den automatisering och digitalisering som redan har genomförts.

Att genomföra automatisering i dag är mer komplext på så vis att myndigheterna för att klara av att genomföra sina uppdrag behöver

förvalta och underhålla befintliga it-system, och bygga nya it-system för att betala sin tekniska skuld. Dessa uppgifter tar resurser i anspråk som inte omedelbart kan investeras i insatser som ökar automatiseringen, även om investeringarna på sikt kan leda till ökad automatisering.

Både riksdagen och regeringen styr mot att öka digitaliseringen i den offentliga förvaltningen och har antagit målet att Sverige ska bli ”bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter”. Socialförsäkringsområdet är inget undantag. Vår granskning visar att det finns en risk att regeringens förväntningar på ökad digitalisering och automatisering inte motsvaras av de förutsättningar som myndigheterna har.

Viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering är inte uppfyllda

Vi drar slutsatsen att viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering av förmånshandläggningen inte är uppfyllda, utifrån de historiska förutsättningar som var viktiga för att möjliggöra automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning och de förutsättningar som myndigheterna har i dag. De stora automatiseringsvinsterna som är möjliga utifrån de förutsättningar som råder på myndigheterna i dag har i hög grad redan uppnåtts.

Åtminstone fem förutsättningar gjorde myndigheternas automatiseringar möjliga

Våra resultat visar att åtminstone fem övergripande förutsättningar har varit viktiga för automatiseringen av de förmåner som hittills har genomförts på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

- Regeringens styrning mot kostnadseffektivitet.
- Myndigheterna förväntade sig att automatisering var en insats som skulle svara mot styrningen mot kostnadseffektivitet. Denna bedömning grundade sig i prognosen att kostnaden för automatiseringsinsatserna långsiktigt skulle understiga de summor som sparas genom minskade personalkostnader.

- Myndigheterna bedömde att automatisering skulle vara gynnsamt för olika förvaltningsvärden, såsom förbättrad service, snabbare beslut, ökad transparens och stärkt rättssäkerhet.
- Förmånsregelverken kunde omsättas i regler som ett it-system kan besvara med ett ja eller ett nej. Det rör sig om regelverk som inbegriper inga eller få bedömningsmoment.
- Det fanns tillräcklig tillgång till digitaliserad information, eller möjlighet att göra den digitala informationen tillgänglig.

Förutsättningarna för automatisering har delvis förändrats

Flera av förutsättningarna som var viktiga för den tidiga automatiseringen präglar fortfarande myndigheternas situation, men har på sätt och vis fått ny betydelse. Regeringen driver fortfarande på den digitala utvecklingen genom att aktivt styra myndigheterna mot ökad automatisering och effektivisering. Motivet kring kostnadseffektivitet finns alltså hos både regeringen och myndigheterna, men regeringens efterfrågan om mer digitalisering och automatisering motiverar de nu också med att minska bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. Detta riskerar att försvåra myndigheternas digitaliseringsarbete, eftersom flera av de automatiska system som används i dag är beroende av information från den enskilde och förutsätter därmed en tillit till just den informationen.

Vi ser även att de förutsättningar som har varit viktiga för att myndigheterna skulle kunna motivera investeringskrävande automatiseringsprojekt delvis har förändrats. En viktig förutsättning för att myndigheterna skulle kunna genomföra storskalig automatisering var att de kunde motivera automatiseringen i termer av kostnadseffektivitet, såväl internt som gentemot regeringen. Denna förutsättning har nu fått ny betydelse, eftersom myndigheterna redan har infört automatisering i förmåner utan bedömningsutrymme men med stora volymer, där investeringar har störst potential att långsiktigt leda till lägre kostnader.

Myndigheternas möjligheter att ytterligare automatisera påverkas av regelverkens utformning och av vissa förmånens krav på informationstillgång. Även dessa två förutsättningar har på sätt och vis fått ny

betydelse i och med att myndigheterna i hög grad redan har automatiserat förmåner med regelverk utan bedömningsutrymme, tillgång till digital information och stora ärendevolymer. Kvar finns en rad förmåner och handläggningsprocesser som myndigheterna fortfarande hanterar manuellt på grund av exempelvis regelverk med bedömningsutrymme och brist på digital information. Eftersom många av förmånerna med de största volymerna som kvarstår att automatisera präglas av regelverk med bedömningsutrymme är regelverket på sätt och vis en mer framträdande förutsättning i dag.

Vi ser också en viktig ny förutsättning som formar myndigheternas möjligheter att fortsätta automatisera, nämligen behovet av att förvalta den digitalisering och automatisering som redan är genomförd. Denna förvaltning gör att myndigheterna i sitt digitaliseringsarbete nu och framöver i vissa fall behöver prioritera annan it-utveckling än just automatisering. Verksamheternas behov av att myndigheterna betalar av sin tekniska skuld är det tydligaste exemplet på det. Myndigheterna behöver också hantera att de it-system som de har utvecklat i vissa fall kan göra förmånhanteringen mer trögriktig jämfört med mänsklig handläggning. Vår granskning visar att regeländringar i vissa fall kan vara svåra eller tidskrävande att integrera i befintliga it-system.

Automatiseringens gränser är en fråga för politiska beslut

I rapporten visar vi att regeringens förväntningar på ökad digitalisering och automatisering riskerar att inte motsvaras av de förutsättningar som myndigheterna har. Regeringen har tydligt uttryckt att den förväntar sig att myndigheterna ska ta ett stort ansvar för att driva digitaliseringen framåt, men vår granskning visar att det i vissa fall saknas förutsättningar för myndigheterna att leva upp till förväntningarna.

Myndigheternas förutsättningar aktualiserar olika val som behöver göras och värden som behöver vägas mot varandra i den digitala utvecklingen. Hur sådana avvägningar ska göras är inte en enkel fråga. Vår rapport lyfter därför fram att digitalisering och automatisering är komplexa frågor som i vissa avseenden kräver politisk diskussion.

Kostnadseffektivitet är ett viktigt motiv till automatisering, både hos regeringen som driver på den och hos myndigheterna som genomför den. Men nya automatiseringsinsatser har inte samma potential som tidigare insatser att vara kostnadseffektiva. Vi ser att ett stort fokus på kostnadseffektivitet riskerar att dölja andra viktiga värden, vinster och kostnader. Vi ser också att till exempel förmåner med små volymer riskerar att gå miste om digitaliseringens fördelar när kostnads-effektivitet får styra.

Vi observerar också att regeringen beskriver integrering av *AI* i offentlig verksamhet som avgörande för att effektivisera och modernisera den offentliga sektorn samt för att förbättra hur tjänster levereras till medborgarna. Men det är inte främst *AI* som myndigheterna förväntar sig ska spara pengar i verksamheterna, åtminstone inte i en nära framtid. Vår granskning visar att myndigheterna i begränsad omfattning använder sig av *AI* i handläggningen. Myndigheterna bedömer att rättsläget för *AI* fortfarande är oklart och att de när det gäller *AI* i nuläget inte på ett tillfredsställande sätt kan garantera att de kan upprätthålla förvaltningsvärden så som legalitet och objektivitet.

Rapporten belyser också spänningen mellan automatisering som bygger på *tillit* till den enskildes uppgifter och den politiska prioriteringen om förstärkt *kontroll*. Tidigare automatiseringar har i vissa fall utgått från att andrahandsuppgifter från enskilda kan godtas, med straffansvar för oriktiga uppgifter. Automatiska system, liksom processer för manuell handläggning, som bygger på att den enskilda personens uppgifter förväntas vara korrekta, kan komma att behöva justeras om förväntningarna på den enskilda förändras. Befintlig automatisering kan på så sätt påverkas av nya politiska beslut och ny styrning.

Rapportens slutsatser tar som utgångspunkt att digitalisering är ett medel och inte ett mål i administrationen av socialförsäkringen. Socialförsäkringen syftar till att ge skydd och trygghet för människor i en mängd olika situationer. Digitalisering kan bidra till att uppnå detta syfte. Men samtidigt lyfts digitalisering ibland fram som ett mål i sig.

Digitalisering och automatisering är inte bara tekniska processer, utan komplexa förändringar som kräver insikt om förutsättningar,

avvägningar mellan olika mål och värden samt beredskap för att hantera oförutsedda konsekvenser.

ISF anser att automatisering kan beröra grundläggande politiska frågor om socialförsäkringen. Regeländringar som kan krävas för att åstadkomma ökad automatisering är ytterst en demokratifråga. Hur socialförsäkringen ska fungera i framtiden, vem som ska ha rätt att ta del av den och i vilken omfattning är i grunden politiska avvägningar som den politiska styrningen ska ta ställning till.

1 Inledning

Både riksdagen och regeringen styr mot att öka digitaliseringen i både den offentliga förvaltningen och det privata näringslivet och har antagit målet att Sverige ska bli ”bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter”.¹ Digitalisering kan betyda många olika saker, även om det är framför allt artificiell intelligens (AI) som på senare år har diskuterats som det digitaliseringsverktyg som har den största potentialen, både för den offentliga förvaltningen och för det privata näringslivet. Myndigheten för digital förvaltning (Digg) har beräknat att användningen av generativ AI kan minska statens utgifter med så mycket som cirka 140 miljarder kronor per år.²

Regeringen uppmanar tydligt i sin styrning myndigheterna att i större utsträckning använda digitala verktyg. I budgetpropositionen för 2025 skriver regeringen att den har ”höga förväntningar på att de statliga myndigheterna tar ett stort ansvar för arbetet med digitalisering i sitt utvecklingsarbete”.³

Socialförsäkringsområdet är inget undantag. Exempelvis har en statlig utredning nyligen i ett betänkande som gäller detta område sett över möjligheterna att öka digitaliseringen för att minska felaktiga utbetalningar och bidragsbrott.⁴ Regeringen har också gett Försäkringskassan i uppdrag att ”redovisa eventuella förändringar i automatiseringsgraden samt vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att öka automatiseringsgraden där så är möjligt och lämpligt”.⁵

¹ Regeringens webbplats, www.regeringen.se, åtkomstdatum 29 maj 2024.

² Myndigheten för digital förvaltning, *Främja den offentliga förvaltningens förmåga att använda AI. Delrapport i regeringsuppdraget*, I2019/01416/DF, I2019/01020/DF (delvis), 2020, s. 58.

³ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, s. 68.

⁴ SOU 2025:108, *Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro*.

⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan, 2024-12-19.

Det är tydligt att myndigheterna förväntas digitalisera mer, men de har också redan genomfört en lång rad digitaliseringsinsatser. En stor del av insatserna har varit att automatisera handläggningen av förmåner. Men det finns fortfarande begränsat med kunskap om myndigheternas arbete inom detta område, och inte minst om vilka förutsättningar som myndigheterna har att realisera politikens digitaliseringsambitioner.

1.1 Syfte och frågor

Syftet med den här granskningen är att bidra med ny kunskap om digitaliseringens förutsättningar i socialförsäkringen. Vi gör det genom att identifiera vilka centrala förutsättningar som finns både för den digitalisering som redan har genomförts och för den fortsatta digitaliseringen av socialförsäkringen, med tonvikt på att automatisera handläggningen av förmånerna hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

Granskningen besvarar följande frågor:

1. Vilka var förutsättningarna för den digitalisering som myndigheterna redan har genomfört, i första hand när det gäller att automatisera handläggningen av förmånerna?
2. Vilka förutsättningar finns för fortsatt digitalisering på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, i första hand när det gäller att automatisera handläggningen av förmånerna (inklusive med hjälp av AI-teknik)?

1.2 Digitalisering – höga förväntningar, oklara förutsättningar

Digitaliseringen av den svenska förvaltningen till det som ibland kallas e-förvaltning, exempelvis i form av automatisering och automatiskt beslutsfattande, beskrivs ofta som åtgärder som kan bidra till att effektivisera, öka tillgängligheten och förbättra servicen i den svenska förvaltningen för medborgare.⁶

⁶ Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, RiR 2016:14.

Samtidigt som förväntningarna är höga både från allmänheten och regeringen på en rad olika former av digitalisering så har det i många fall visat sig att e-förvaltningens utveckling inte alltid motsvarar förväntningarna. Exempelvis har det visat sig att det ofta finns ett glapp mellan politiska förväntningar på möjligheterna att kunna genomföra digitalisering och de förutsättningar som myndigheterna själva uppfattar att de har att realisera förväntningarna.⁷ Statskontoret har visat att många statliga myndigheter befinner sig i ”ett slags vänteläge i förhållande till den tekniska utvecklingen”, och att de över lag ”skyndar långsamt”.⁸ I många fall har myndigheterna också uppgett att de bedömer rättsläget kring just AI som oklart.

Tidigare forskning och erfarenhet har visat liknande resultat, och understryker att det finns både generella och särskilda förutsättningar för att digitalisera offentlig verksamhet. Många förutsättningar kan tänkas likna varandra och kan gälla för många olika verksamheter. Men det kan också finnas olika förutsättningar, hinder och möjligheter för att utveckla e-förvaltningen i olika typer av statlig verksamhet. Det krävs helt enkelt att någon undersöker de verksamheter som ska digitaliseras för att vi ska förstå både vilka generella förutsättningar och vilka särskilda förutsättningar som kan tänkas råda där. Dessutom finns det samtidigt en risk att inte realisera potential med att digitalisera förvaltningen, och att allmänheten alltså riskerar att gå miste om den nyttan. Det kan exempelvis finnas grupper som inte kan ta del av de transparensvinster som digitaliseringen har medfört, vilket därmed försämrar för dessa grupper.⁹

I den här rapporten konstaterar vi att regeringen förutsätter att myndigheterna fortsätter att digitalisera, automatisera och utöka sin användning av AI. Vi konstaterar samtidigt att de flesta granskningar som har undersökt den digitala utvecklingen i den offentliga förvaltningen har gjort så på en övergripande nivå, det vill säga inte utifrån de specifika förutsättningar som kan tänkas råda i olika delar av statens verksamhet. I den här rapporten fokuserar vi särskilt på vilka förutsättningar – både generella och specifika – som finns framför allt

⁷ Digital förvaltning, *Slutstatusrapport 2023. Digital mognad i offentlig sektor*, s. 10.

⁸ Statskontoret, *Myndigheterna och AI: En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen*, 2024, s. 7.

⁹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Digitala myndigheter och odigitala medborgare – En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten*, rapport 2020:8.

för möjligheterna att automatisera förmånshandläggningen inom socialförsäkringsområdet, men också för andra typer av digitalisering.

1.2.1 Vi behöver förstå förutsättningarna för att digitalisera socialförsäkringen

Tidigare forskning om införandet av digitala system i offentliga organisationer visar att organisationernas juridiska, ekonomiska, kulturella och andra förutsättningar påverkar möjligheterna att digitalisera. Exakt vilka förutsättningar som råder skiljer sig samtidigt mycket mellan olika organisationer. Hur organisationer kan och inte kan tillgodogöra sig digitalisering är inte sällan mer komplext än vad policyskapare tenderar att anta. Utgångspunkten för den här granskningen är därför att det behövs empiriska studier av det *specifika* sammanhang där digitala system ska utvecklas, införas och användas för att bättre förstå vad som både gör det möjligt att nå policymål och vad som hindrar organisationer att nå dessa mål.

Några centrala observationer från tidigare forskning som vi tagit hänsyn till i granskningen är följande:

- Det finns ofta ett glapp mellan politiska förväntningar på vilken typ av digitalisering som myndigheter kan uppnå och myndigheternas egen bedömning av vilka deras faktiska förmågor och resurser är för att åstadkomma förändringen.¹⁰
- Det är ofta mer komplext än förväntat att införa digitala system, och det är i utveckling och testning av systemen som hindren blir som tydligast.¹¹ Organisationer misslyckas ofta med digitalisering eftersom de underskattar hur komplext det är att införa nya digitala system.¹²

¹⁰ Digital förvaltning, *Slutstatusrapport 2023. Digital mognad i offentlig sektor*, s. 10.

¹¹ Van Veenstra, Klievink, och Janssen, Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice, *Electronic Government, an International Journal*, vol. 8, nr 2–3, 2011, s. 226–241.

¹² Heidlund och Gidlund, The making of digitalization: Like nailing jelly to a wall, *Information Polity*, vol. 28, nr 1, 2023, s. 29–42; Mittuniversitetets webbplats, www.miun.se, åtkomstdatum 4 februari 2024; Oludapo, Carroll, och Helfert, Why do so many digital transformations fail? A bibliometric analysis and future research agenda, *Journal of Business Research*, vol. 174, 2024, s. 114528.

- Det går att göra insatser för att digitalisera för att uppnå en rad olika syften, och syften som ibland är direkt motsägelsefulla. Därför är sådana projekt inte neutrala.¹³ Tvärtom har de både förväntade och oväntade sociala och politiska effekter. För att vi ska kunna förstå och kunna hantera dessa behöver de undersökas närmare.¹⁴
- Olika typer av lagstiftning syftar till att uppnå olika typer av mål. Hur lagstiftningen är utformad kan påverka vad som är möjligt att digitalisera. Men automatisering kan också ha följdverkningar för principer som rättssäkerheten.¹⁵ Det skiljer sig dessutom mellan förmåner exakt vilka mål det är som lagstiftningen ska bidra till att nå och hur regelverken kring förmånerna är konstruerade.

Forskningen har länge poängterat att digitala system inte bara förändrar organisationer, utan att de digitala systemen samtidigt måste anpassas till de specifika organisationer där digitaliseringen ska ske.¹⁶ Därför är det viktigt att förstå hur organisationerna fungerar, både för att de digitala systemen ska kunna fylla den funktion som de är avsedda att fylla och för att minska risken för att systemen får oönskade konsekvenser. Denna rapport bidrar till att öka förståelsen för vilka förutsättningar som gäller för digital teknik inom just socialförsäkringens område.

1.2.2 Reglernas konstruktion sätter ramarna för möjligheten att automatisera

Rättsreglernas konstruktion i de olika förmånerna inom socialförsäkringen är mer eller mindre lämpliga för en automatiserad handläggning. ISF har tidigare konstaterat att tydliga regler är en förutsättning för att automatisering ska kunna bli rättssäker.¹⁷

¹³ Nyhlén och Gidlund, Lost in Translation: How Policy Enactment Get Stuck in the Digital Fix, *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, vol. 22, nr 2, 2019, s. 295–311.

¹⁴ Nyhlén och Gidlund, In conversation with digitalization: Myths, fiction or professional imagining?, *Information Polity*, vol. 27, nr 3, 2022, s. 331–341.

¹⁵ Carlsson, Legal certainty in automated decision-making in welfare services, *Public Policy and Administration*, vol. 40, nr 2, 2025, s. 302–321.

¹⁶ Orlikowski och Robey, Information Technology and the Structuring of Organizations, *Information Systems Research*, vol. 2, nr 2, 1991, s. 143–169.

¹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*, arbetsrapport 2015:3, s. 4.

Med konstruktion menar vi här hur rättsreglerna för förmånen ser ut i huvuddrag och om reglerna har villkor med bedömningsutrymme. Med bedömningsutrymme menas regler där flera utfall i ett enskilt ärende stämmer överens med gällande rätt. Att lagstiftningen är utformad så beror oftast på att lagstiftaren medvetet har velat göra det möjligt att ta hänsyn till omständigheter i det enskilda fallet så att utfallet ska överensstämma med de syften som förmånen är tänkt att fylla.¹⁸

Vi ser bedömningsutrymme som en form av *komplexitet* i regelverket. Vi skiljer i den här rapporten mellan komplexa och komplicerade regelverk. Medan komplexa regelverk i det här sammanhanget innebär regler som innehåller bedömningsutrymme, innebär icke-komplexa regelverk regler som ett it-system kan svara ja eller nej på. Även icke-komplexa automatiserade regelverk kan fortfarande vara *komplicerade* i bemärkelsen att de kan vara regelrika samt informations- och arbetskrävande. Vi använder begreppet *enkla regelverk* för regelverk som varken är komplexa eller komplicerade.

Enkla regelverk underlättar automatisering, till skillnad från komplexa regelverk med bedömningsutrymme. Förmåner inom socialförsäkringen kan delas in i olika kategorier utifrån hur komplexa och komplicerade deras regelverk är:

- Förmåner med individuell bedömning som baseras på en mer generell och mindre detaljerad lagstiftning, till exempel sjukpenning och assistansersättning, har mer komplexa regelverk som är svårare att automatisera.
- Förmåner med enkla och precisa regler, som barnbidrag, tillfällig föräldrapenning och inkomstpension, lämpar sig väl för automatisering.
- Vissa förmåner har tydliga men komplicerade regler som kräver inhämtning av många olika uppgifter för att beslutet ska bli rättvisande, exempelvis bostadstillägg.

Förmåner kan karaktäriseras av både komplexa och icke-komplexa delar. Ju mindre komplex en lagstiftning är, desto mindre grad av bedömningar behövs i handläggningen och desto lättare kan

¹⁸ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*, ISF kommenterar 2016:1, s. 7.

handläggningen automatiseras, med undantag för förmåner som kräver omfattande informationsinhämtning.¹⁹ Dessa är svåra att automatisera av praktiska skäl, trots de tydliga reglerna.²⁰ Enkla regler kan, å sin sida, möjliggöra en standardisering som förenklar tillämpningen och därmed kan öka effektiviteten. Samtidigt riskerar regler som är enkla att tillämpa att leda till stelbenthet och en oförmåga att ta hänsyn till individuella omständigheter. Eftersom socialförsäkringen ska omfatta människor i olika livssituationer, har flera förmåner inslag av bedömningsutrymme för att möjliggöra en mer nyanserad prövning.²¹

Myndigheterna som administrerar socialförsäkringen omfattas inte bara av förvaltningsrätt och en rad förvaltningsetiska principer, utan styrs även av specifik lagstiftning. Myndigheterna behöver inte bara hantera att rätten till olika förmåner i socialförsäkringen är konstruerade på olika sätt utan även hantera allmänt gällande frågor om dataskydd, personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet.

1.3 Definitioner: digitalisering, automatisering, automatiskt beslutsfattande och AI

Digitalisering är ett brett begrepp som inbegriper en rad olika fenomen och processer. För olika aktörer i den offentliga förvaltningen betyder begreppen dessutom olika saker.²² I sin mest grundläggande form kan digitalisering vara att omvandla analog information till digital form. I denna mest grundläggande betydelse beskriver digitalisering myndigheternas arbete med att omvandla analog information till digitala format, som är enklare att lagra och hantera.²³

¹⁹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*, arbetsrapport 2015:3, s. 4.

²⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, *Handläggningen av bostadstillägg*, slutrapport 2014:4, s. 107.

²¹ Ryberg-Welander, *Socialförsäkringsrätt: om ersättning vid sjukdom*, 2022, s. 25.

²² Heidlund och Gidlund, The making of digitalization: Like nailing jelly to a wall, *Information Polity*, vol. 28, nr 1, 2023, s. 29–42.

²³ Ekonomistyrningsverket Forums webbplats, <https://forum.esv.se/>, åtkomstdatum 24 mars 2025.

Men begreppet digitalisering kan även inbegripa förändringar av själva arbetsprocessen, det vill säga *hur* den digitala informationen processas och hanteras. Detta gör att begreppet digitalisering kan representera en myriad av olika typer av digital information och arbetsprocesser, som till sin natur kan se väldigt olika ut och som kan utföras av mycket olika skäl.

Ett exempel på digitalisering som process är myndigheternas automatisering av arbetsmoment som tidigare har genomförts av människor. Digitalisering av information är i detta sammanhang bara en förutsättning för att genomföra en sådan automatisering. Automatisering är olika former av digitala *processer*, det vill säga en grundläggande förändring av hur myndigheterna arbetar jämfört med manuell handläggning. Automatisering som digital process kan genomföras på olika sätt och med olika tekniker. Exempelvis kan automatiserade processer skötas med regelmotorer. En regelmotor är ett system som automatiskt kontrollerar om vissa villkor är uppfyllda och då utför den åtgärd som är bestämd i förväg. Ett AI-system är ett system som använder data för att lära sig mönster och göra bedömningar eller förutsägelser, till skillnad från en regelmotor som följer i förväg fastställda regler utan att lära sig eller digitalt resonera. Båda exemplen utgör digitala processer, men de fungerar alltså på olika sätt.

Figur 1 visar en förenklad bild av digitalisering, automatisering och artificiell intelligens (AI) och hur de förhåller sig till varandra. Automatisering är ett exempel på en digitaliserad process, och automatiskt beslutsfattande är en typ av automatisering. AI är en teknik för digitalt resonande, det vill säga en teknik som skiljer sig från tidigare digitala tekniker.

Figur 1 Digitalisering, automatisering och artificiell intelligens



Digitalisering kan med andra ord betyda många olika saker. I den här rapporten analyserar vi i första hand automatisering av förmåns-
hanteringen, det vill säga de digitala processer, eller åtminstone delvis
digitala processer, som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten
i flera fall använder inom administrationen av socialförsäkringen.

När vi i rapporten använder begreppet automatisering gör vi det i bred
bemärkelse. Vi använder begreppet på ett sätt som liknar Försäkrings-
kassans, som säger att ”automatisering innebär [...] att en maskin
eller en teknik utför ett arbete i stället för att en handläggare gör det
manuellt”.²⁴ Men vi vill också påpeka att begreppet automatisering

²⁴ Försäkringskassan, *Digitalisering på Försäkringskassan*, vägledning 2024:3, version 1, beslutad 2024-09-20, s. 48.

i praktiken kan innebära vitt skilda saker. Det kan vara allt från maskinell hantering av delmoment av förmånshandläggningen, där handläggningen i huvudsak fortsätter skötas av människor, till att automatisera processer hela vägen från ansökan till beslut utan att människor är direkt inblandade. När vi pratar om delvis automatisering så innebär det då att vissa steg i processen i fråga alltid sker manuellt. Automatiskt beslutsfattande – när beslut fattas av it-system utan att handläggaren är involverad – utgör en särskild form av automatisering som vi i rapporten kallar helautomatisering. Vi noterar också att myndigheterna själva kan använda andra begrepp.

Tilläggas kan att det varierar vilka tekniker för automatisering som används, och de har olika funktionalitet och olika användningsområden. I rapporten fäster vi inte någon särskild vikt vid vilken typ av teknik som de olika exemplen som vi har analyserat gäller. Men vi noterar ändå att det finns olika typer av tekniker med olika användningsområden. Några exempel är så kallad Robotic Process Automation (RPA), som kan användas för enklare typer av automatisering där mänskliga processer ”spelas in” och sedan upprepas automatiskt. Denna teknik är inte vanlig på Försäkringskassan, men på Pensionsmyndigheten. Det finns också olika typer av regelbaserade beslutsmotorer som fattar beslut baserat på en uppsättning regler som systemet har satts att följa. Det senare exemplet upprepar alltså inte nödvändigtvis en process som tidigare utförts av en människa, utan omdefinierar åtminstone delvis processen.

AI skiljer sig i sammanhanget från ovanstående automatiseringstekniker. Det finns inte någon allmänt accepterad definition av AI.²⁵ Men AI kan sägas vara ett samlingsbegrepp för tekniker som gör det möjligt för datorer och maskiner att utföra uppgifter som normalt kräver mänsklig intelligens.²⁶ Det kan handla om att förstå och tolka språk både i tal och skrift, att känna igen mönster i stora mängder data, fatta beslut eller lära sig av erfarenheter. AI används inom många områden, och vad det innebär kan variera beroende på sammanhang. Det kan vara allt från enklare automatisering till avancerade system som tar fram nya lösningar på egen hand. Medan exempelvis regelbaserade beslutsmotorer är programmerade för att

²⁵ Elements of AI, <https://course.elementsofai.com>, åtkomstdatum 17 oktober 2025.

²⁶ Oxford Reference, www.oxfordreference.com, åtkomstdatum 17 oktober 2025.

följa en given process så kan AI-tekniker introducera en form av digitalt resonerande, vilka de andra teknikerna saknar.

1.4 Metod och material

I granskningen har vi använt flera metoder, huvudsakligen intervjuer och dokumentstudier samt en analys av rättsläget.

Vi har använt dokumentstudier och intervjuer för att bilda oss en uppfattning om vilka automatiseringsinsatser som redan har genomförts på myndigheterna.

Vi har även använt intervju- och dokumentstudier för att beskriva den digitalisering, i första hand automatisering, som pågår just nu på myndigheterna, samt hur myndigheterna ser på gränserna för den fortsatta automatiseringen. Dokumenten är också viktiga utgångspunkter för de intervjuer som vi har genomfört.

Sammanlagt har vi genomfört 21 intervjuer. Intervjuerna genomfördes mellan oktober 2024 och maj 2025. Den kortaste varade 45 minuter medan de flesta pågick under cirka 90 minuter. Personerna som vi har intervjuat har haft olika tjänster på myndigheterna. Vi har exempelvis intervjuat enhetschefer, it-strateger, it-arkitekter, domänarkitekter, ekonomichefer, jurister, it-jurister, verksamhetsutvecklare och tjänstepersoner i ledningsstabber. Flera av intervjupersonerna har varit ansvariga för enskilda digitaliserings- och automatiseringsinitiativ. De citat från intervjuerna som vi redovisar i rapporten är språkligt redigerade för att bli tydligare, och i viss mån nedkortade, men vi har inte ändrat innebörden i vad de intervjuade personerna har sagt. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har faktagranskat våra resultatkapitel. När vi i resultatkapitlet skriver att Försäkringskassan i korrespondens med oss lämnat uppgifter hänvisar det till information som myndigheten lämnat i faktagranskningen.

Vi vill påpeka att det är betydligt enklare med metoderna som vi har använt att fånga upp och beskriva de förutsättningar för automatisering som råder i dag, jämfört med bakåt i tiden. Därför är våra beskrivningar av den automatisering som genomförts tidigare varken heltäckande eller uttömmande. Detta gäller framför allt i kapitel 2.

Analysen av rättsläget har vi gjort för att förstå syftet med vissa förmåner inom socialförsäkringen, och hur de är konstruerade.

Denna analys är en viktig utgångspunkt för våra diskussioner om hur socialförsäkringen kan komma att påverkas av insatser och beslut som syftar till att öka graden av automatisering, användandet av AI, med mera. Det är mycket svårt att förstå vad förändringar i regelverket som har som mål att öka automatiseringsgraden skulle kunna få för konsekvenser utan kunskaper om det ursprungliga regelverket och dess syften.

1.5 Avgränsningar

I den här rapporten granskar vi vilka förutsättningar som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har för att bidra till att realisera den potential som digitaliseringen erbjuder inom socialförsäkringens område, vad som eventuellt hindrar en fortsatt utveckling av digitaliseringen och vad som i så fall skulle krävas för att undanröja hindren. Vi har inte analyserat eller kartlagt alla automatiseringsinsatser som myndigheterna har genomfört, utan vi gör nedslag i viktiga projekt och förmåner.

Vi har inte granskat aspekter som har att göra med själva tillämpningen i handläggning, som exempelvis att kvaliteten i beslutsfattandet ökar eller minskar efter implementering av automatiska system. Vi har undersökt digitaliseringens förutsättningar utan att ta hänsyn till de digitala systemens rättssäkerhet och effektivitet, även om vi diskuterar mer principiella frågor som berör även dessa områden.

Vi har analyserat flera aspekter av digitalisering, men i rapporten lägger vi tonvikten på automatisering, automatiserat beslutsfattande och AI. I första hand koncentrerar vi oss på hur automatisering, automatiskt beslutsfattande och AI används eller kan komma att användas i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmåns-handläggning.

Vårt fokus på automatisering är empiriskt grundat. Vi ser helt enkelt i vårt material att just automatisering är den form av digitalisering som spelar en särskilt central roll på myndigheterna. Så här beskriver Försäkringskassan hur myndigheten strategiskt har valt ut områden som lämpar sig för automatisering:

Arbetsgruppen har, efter en kort inledande översyn, främst intresserat sig för de system som används i samband med försäkringshandläggningen, då det är i dessa system som myndigheten konsumerar mest kartlagd tid. Avgränsning har gjorts från interna processer och rutiner, då dessa ur ett tidskonsumtionsperspektiv bedömts som för begränsade.²⁷

Vi konstaterar att när det kommer till digital utveckling så har den, på både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, skett främst i form av automatisering av förmånshandläggning, eftersom det är den som konsumerar mest tid och det är i handläggningen som man har bedömt att det går att göra de största ekonomiska vinsterna.

Givet vårt fokus på handläggningen av förmånerna så finns det en rad digitala tekniker som vi inte har analyserat i granskningen. Det kan till exempel röra sig om chatbotar i kundtjänsten, om smarta och skräddarsydda plattformar för myndigheternas it, automatiserad hantering inom exempelvis ekonomiområdet, och så vidare. Vi har heller inte granskat den automatisering som myndigheterna använder i sin kontrollverksamhet.

Vi har inte heller haft möjlighet att på ett uttömmande sätt bedöma vilka tekniska och juridiska förutsättningar som finns inom varje enskild förmån. Däremot illustrerar vi en rad olika förutsättningar för digitalisering på socialförsäkringsområdet genom att exemplifiera med analyser av enskilda förmåner.

Slutligen vill vi poängtera att vi heller inte har gjort någon djupare bedömning av hur lämpliga specifika tekniska lösningar är för olika typer av automatisering.

1.6 Disposition

I kapitel två analyserar vi de tidiga automatiseringsinsatserna som myndigheterna har genomfört. Vi har inte kartlagt samtliga automatiseringsinsatser hos myndigheterna. Men vi gör nedslag i viktiga insatser som Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan har gjort från tidigt 2000-tal fram till och med mitten av 2010-talet. Vi fokuserar på de huvudsakliga förutsättningar som har gjort automatisering

²⁷ Försäkringskassan, *Förslag på plan för automatisering*, dokument utan diarienummer daterat 2017-06-07.

möjlig och som har hindrat den, men även på andra typer av digital utveckling.

I kapitel tre redogör vi för vår analys av de automatiserade system som är i bruk och som myndigheterna tar fram i dag. I detta kapitel redogör vi för hur systemen har utvecklats från de tidiga initiativen som presenteras i kapitel två. Kapitlet ger en bild av utvecklingen under den senare delen av 2010-talet fram till mitten av 2020-talet.

I kapitel fyra presenterar vi de förutsättningar som finns för fortsatt automatisering. Vi resonerar kring hur de förutsättningar som gjorde den tidiga automatiseringen möjlig har förändrats eller fått en annan betydelse för den digitala utvecklingens villkor i dag.

I kapitel fem redogör vi för våra övergripande resultat och slutsatser. I detta kapitel diskuterar vi också vad våra slutsatser kan tänkas betyda för både regeringens styrning av digitaliseringen inom socialförsäkringsområdet och myndigheternas interna styrning.

2 Historiska förutsättningar för automatisering på myndigheterna

I det här kapitlet beskriver vi översiktligt vad myndigheterna har automatiserat historiskt – närmare bestämt sedan tidigt 2000-tal fram till mitten av 2010-talet – och vad det var som gjorde denna automatisering möjlig. Denna automatiseringshistorik och de förutsättningar som har gjort automatisering möjlig har betydelse även för situationen i dag och för vilka möjligheter som myndigheterna har att automatisera på nya områden. Vi beskriver det senare närmare i kapitel 4.

Vi kan se att de automatiseringsprojekt som myndigheterna har genomfört i huvudsak kännetecknades av åtminstone följande fem förutsättningar, även om det kan skilja mellan myndigheterna hur framträdande de enskilda förutsättningarna är:

- Myndigheterna har strävat efter att öka den ekonomiska effektiviteten med hjälp av automatisering. Myndigheterna har haft egna effektivitetsmål som varit incitament till att automatisera. Regeringens styrning av myndigheternas verksamheter har också tidvis poängterat vikten av att effektivisera förmånshandläggningen, och myndigheterna har i flera fall svarat med att ytterligare öka automatiseringsgraden.
- Myndigheterna har bedömt att kostnaderna för att administrera socialförsäkringen skulle minska tillräckligt mycket för att motivera de nödvändiga investeringarna för automatiseringen.
- Myndigheterna har bedömt att automatiseringen inte inkräktar på olika förvaltningsvärden, som ökad transparens, större likformighet i beslut och bättre service, utan att den förstärker dessa värden.

- Myndigheterna har bedömt att förmåner med relativt enkla regelverk kunde omsättas till regler som ett it-system kan svara ja eller nej på (i form av binär kod) och därmed automatiseras.
- Myndigheterna har bedömt att det har funnits tillräcklig tillgång till strukturerad digital information, eller att det gick att göra den tillräcklig genom insatser från myndigheterna, för att de skulle kunna automatisera.

Den första förutsättningen var ett viktigt motiv till de tidiga automatiseringsinsatserna. De andra och tredje förutsättningarna var viktiga för att motivera kostnaderna för automatiseringen. De fjärde och femte förutsättningarna var viktiga i själva genomförandet av automatiseringen.

Vi inleder kapitlet med en översikt över den tidiga automatiseringen inom Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning. Därefter utvecklar vi de fem förutsättningar som vi ser var viktiga för att automatiseringen skulle kunna införas. Försäkringskassan administrerar mer vitt skilda förmåner med olika syften än Pensionsmyndigheten, som bara administrerar pensionsrelaterade förmåner. Det gör att genomgången av Försäkringskassans arbete är längre.

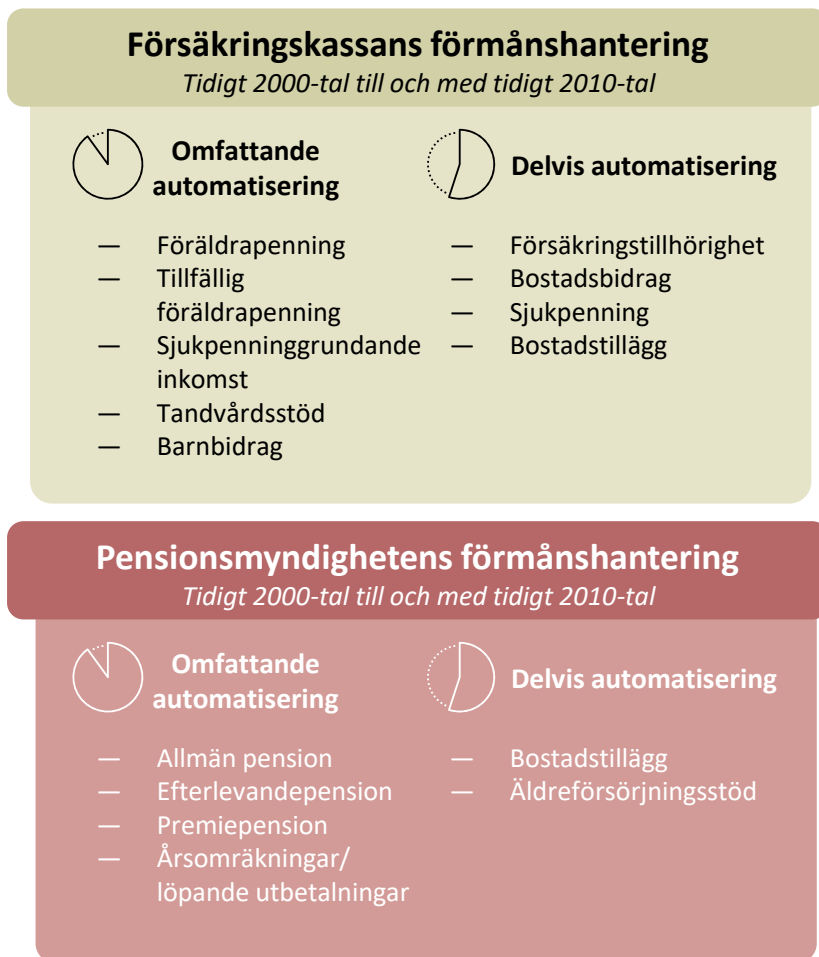
2.1 Myndigheterna har arbetat med storskalig automatisering sedan tidigt 2010-tal

Vår kartläggning av myndigheternas arbete med automatisering visar att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten redan har bedrivit ett omfattande arbete med att automatisera processer som tidigare har utförts av människor. Flera viktiga exempel på automatisering i handläggning har varit i drift en längre tid, och utvecklades redan under 2000-talet. Automatiseringsgraden har sedan ökat kraftigt på 2010-talet.

2.1.1 Myndigheternas största automatiseringsinsatser finns inom handläggningen av olika förmåner

Myndigheterna har genomfört flera stora automatiseringsprojekt som har varit i drift en längre tid, och som har bidragit till att öka automatiseringsgraden inom handläggningen av en rad olika förmåner. Vi ger här en bild av myndigheternas tidigaste största automatiseringsinsatser (figur 2) och hur myndigheterna har arbetat med att öka automatiseringsgraden sedan tidigt 2000-tal fram till och med mitten av 2010-talet. Det går inte alltid att entydigt dra tydliga tidsgränser för när automatisering har initierats och genomförts inom olika förmåner. I flera av dessa förmåner har det också skett ytterligare automatisering vid senare tillfällen. Dessa redogör vi inte för i detta kapitel, utan i kapitel 3. I rapporten gör vi nedslag i viktiga insatser som har genomförts på myndigheterna och vi har därmed inte granskat all automatisering som lyfts fram nedan. Tillsammans illustrerar exemplen att myndigheterna under en längre tid har arbetat för att automatisera verksamheten.

Figur 2 Viktig automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshantering under tidigt 2000-tal fram till och med tidigt 2010-tal



När det gäller Försäkringskassans automatisering redogör vi i detta och senare kapitel närmare för bland annat automatiseringen inom handläggningen av föräldrapenningen, den tillfälliga föräldrapenningen, den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), försäkringstillhörigheten (FTH), aktivitetsstödet och bostadsbidraget. Det betyder att vi inte berör alla de automatiseringsinsatser som myndigheterna har genomfört. Vi går inte heller in på den omfattande automatisering

inom handläggningen av tandvårdsstödet och barnbidraget, och som fanns inom handläggningen av jämställdhetsbonusen och ersättningen för höga sjuklönekostnader innan de förmånerna avskaffades. Inom det statliga tandvårdsstödet hade myndigheten helautomatiserade ärenden redan på slutet av 2000-talet.²⁸ Anledningen till detta är att förmånen är ett särfall, eftersom lagstiftningen förutsätter en maskinell hantering av ärenden.

Automatiseringsgrad är en uppskattning av hur mycket som är automatiserat inom handläggningen av en förmån. Det skiljer sig delvis åt mellan myndigheterna hur de mäter automatiseringsgrad, och hur de vid olika tidpunkter har mätt automatiseringsgrad. Automatiseringsgraden bör därför inte jämföras myndigheterna emellan, men ger en bild av utvecklingen inom respektive myndighet och förmån. Automatiseringsgrad kan dels betyda att en del av handlägningsprocessen är automatiserad, dels syfta på andelen ärenden med automatiskt beslutsfattande, det vill säga när själva beslutsprocessen i handläggningen är automatisk.

Automatiseringsgraden går för vissa år och för vissa förmåner att utläsa i Försäkringskassans årsredovisningar. Vår sammanställning av Försäkringskassans uppgifter om myndighetens automatiseringsgrad visar att det var inom handläggningen av föräldrapenningförmånerna – det vill säga föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen – som automatiseringsgraden ökade tidigast och snabbast, bortsett från de förmåner som i stort sett helautomatiserades i samband med att de infördes. Inom den tillfälliga föräldrapenningen ökade automatiseringen från att en liten andel av ärendena handlades automatiskt 2007 till att en majoritet av ärendena handlades automatiskt 2015 (tabell 1). Automatiseringen inom föräldrapenning började senare, och en majoritet av ärendena inom denna förmån handlades fortfarande manuellt 2015. Automatiseringen inom den tillfälliga föräldrapenningen och föräldrapenningen är att själva beslutsprocesserna är automatiska, det vill säga ett automatiskt beslutsfattande (tabell 1). Under perioden efter 2015 har automatiseringsgraden ökat ytterligare. Vi återkommer till detta i avsnitt 3.1.3.

²⁸ Inspektionen för socialförsäkringen, *Kontrollen av tandvårdsstödet*, rapport 2011:18, s. 7.

Tabell 1 Automatiseringsgraden inom föräldrapenningförmånerna hos Försäkringskassan 2007–2015

Förmån	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Föräldrapenning	-	-	-	-	-	-	-	-	38
Tillfällig föräldrapenning	11	-	11	13	19	22	32	-	59

Anm.: Automatiseringsgraden avser här andelen helt automatiserade ärenden, det vill säga andelen ärenden som handläggs genom automatiskt beslutsfattande. Symbolen - indikerar att det saknas uppgift för det aktuella året.

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar 2007–2015, ISF:s bearbetning.

Pensionsmyndigheten började med att automatisera handläggningen av den allmänna pensionen och efterlevandepensionen. När det gäller Pensionsmyndighetens automatisering redogör vi i detta och senare kapitel närmare för automatiseringen inom allmän pension, efterlevandepension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Det finns för dessa förmåner inga jämförelsebara uppgifter om automatiseringsgrad före 2017. Vi redogör för den senare utvecklingen av automatiseringsgraden inom Pensionsmyndighetens förmåner i kapitel 3.

Automatiseringen inom den allmänna pensionen har genomförts i flera steg och i olika delprojekt. Vi redogör inte för alla dessa steg, men noterar att ett viktigt steg genomfördes från 2013 och framåt, då vissa ärenden helautomatiserades. Denna automatisering medförde också att myndigheten kunde bevilja ålderspension till personer som redan hade sjukersättning utan att personen behövde ansöka.

Pensionsmyndigheten har även andra förmåner och processer som är automatiserade i större eller mindre utsträckning. Vissa av dessa förmåner och processer var högt automatiserade redan då Pensionsmyndigheten bildades 2010. Detta gäller bland annat premiepensionen samt processer som rör årsomräkningar och löpande utbetalningar.

Pensioner och pensionsrätter räknas om varje år. Dessa årsomräkningar gör Pensionsmyndigheten utifrån olika index som speglar pris- och löneutvecklingen i samhället. Årsomräkningarna var automatiserade till nästan 100 procent redan i början av 2010-talet. Även de löpande utbetalningarna av pension var automatiserade till nästan 100 procent redan i början av 2010-talet.

Pensionsmyndigheten konstaterade 2014 att den ”i princip har automatiserat det som går att automatisera avseende årsräkning och löpande utbetalningar”.²⁹

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har också automatiserat att ta fram de riskprofiler som myndigheten använder i kontrollverksamheterna.³⁰ Eftersom vårt fokus är förmånshandläggning går vi inte in närmare på den typen av automatisering heller.

2.2 Åtminstone fem förutsättningar gjorde myndigheternas automatiseringar möjliga

Vi kan se att det finns flera förutsättningar som förenar de automatiseringsprojekt som myndigheterna redan har genomfört. Vi ser att regeringens styrning och myndigheternas interna mål har varit viktiga förutsättningar, men också den förväntan som har funnits kring den högre ekonomiska effektivitet som automatiseringen skulle kunna leda till. Även myndigheternas bedömning att automatisering inte inkräktar på olika förvaltningsvärden utan snarare förstärker dem, var en viktig motivering till och utgångspunkt för automatiseringsarbetet. Det handlade exempelvis om att öka transparensen, ge större likformighet i besluten och förbättra servicen. Vi ser också att den automatisering som myndigheterna har genomfört har förutsatt ett icke-komplext regelverk, det vill säga regelverk som inte innehåller bedömningsutrymme. Ytterligare en förutsättning har varit att myndigheten redan har haft tillgång till relevant digital information, eller att myndigheterna genom insatser har kunnat ta fram sådan information.

2.2.1 Regeringens styrning och myndigheternas interna mål var viktiga förutsättningar

Vi ser att mycket av den tidiga automatiseringen ägde rum i en tidsanda där regeringens styrning och myndigheternas interna mål

²⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*.

³⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, *Profilerings som urvalsmetod – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller*, rapport 2018:5.

båda var viktiga förutsättningar. Regeringens styrning fokuserade på bland annat på kostnadseffektivitet, även om exempelvis förbättrade självbetjäningstjänster och förbättrad service också var en del av styrningen. Myndigheterna svarade bland annat genom att öka automatiseringsgraden. Digitalisering, i andra former än just automatisering, har också en lång historia. Men även den har då satts tydligt i relation till förväntningar om ökad kostnadseffektivitet, både från regeringens och från myndigheternas sida.

Regeringen har länge önskat att myndigheterna skulle bli mer ekonomiskt effektiva och senare även mer automatiserade

Krav på ökad kostnadseffektivitet i handläggning är ett återkommande tema i regeringens styrning av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Ibland är medlen som myndigheterna har förväntats använda för att nå regeringens mål inte specificerade. Men vi kan ändå konstatera att olika former av digitalisering i decennier har satts i samband med ökad kostnadseffektivitet.

Det finns en viss kontinuitet i styrningen från regeringen mot ökad kostnadseffektivitet, som i vissa fall ska åstadkommas med just automatisering. Men det är svårt att exakt spåra när denna styrning började. Utan att redogöra för den historiska styrningen på ett omfattande sätt kan vi ändå konstatera att kraven och förväntningarna på myndigheterna att ekonomiskt effektivisera handläggningen och administrationen med hjälp av digitala verktyg inte är en ny företeelse.

I början av 2000-talet fokuserade regeringens styrning åtminstone delvis på att åstadkomma en mer kostnadseffektiv administration. Till dåvarande Premiepensionsmyndigheten, den myndighet vars ansvarsområden 2010 flyttades till den då nyinrättade Pensionsmyndigheten, skrev regeringen exempelvis att insatser för att ”utveckla kostnadseffektivitet inom administrationen skall prioriteras högt”.³¹

Det finns också exempel på när regeringen uttryckligen har satt likhetstecken mellan ökad digitalisering och ökad kostnadseffektivitet. Regeringen har vid vissa tillfällen exempelvis önskat att myndigheterna ska utveckla nya it-system för (manuell)

³¹ Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Premiepensionsmyndigheten, 2003-12-18.

handläggning.³² De nya systemen förväntades öka kostnadseffektiviteten genom att förenkla processerna för handläggaren, och syftade alltså inte till att åstadkomma ett automatiskt beslutsfattande. Snarare rörde det sig om att automatisera processer som tidigare hade skötts manuellt. Det rörde sig om it-stöd för mänskliga handläggare snarare än om it-system som fattar beslut automatiskt och som helt ersätter anställda.

En viktig aspekt som vi ser i regeringens styrning är alltså den relation som regeringen ibland sätter mellan kostnadseffektivitet och en önskan om att öka olika former av digitalisering. Exempelvis krävde regeringen 2003 att Riksförsäkringsverket, den myndighet vars ansvarsområden 2005 flyttades till den då nyinrättade Försäkringskassan, skulle ta tillvara ”den rationaliseringspotential som uppstår vid införandet av nya it-stöd”.³³ Även 2004 ville regeringen att ”effektivitet, produktivitet och kvalitet inom försäkringskassornas verksamhet skall öka genom en fortsatt utveckling av ett enhetligt och modernt it-stöd”.³⁴

Det fanns en liknande bild för dåvarande Premiépensionsmyndigheten. Exempelvis önskade regeringen 2003 att myndigheten skulle prioritera att effektivisera sin administration, och samtidigt anpassa både sina ekonomiska resurser och sitt it-stöd efter verksamhetens behov.³⁵ Det finns också andra exempel på krav från regeringen på ökad kostnadseffektivitet i myndighetens verksamhet, utan att sådana krav nödvändigtvis sattes i relation till en digital utveckling. År 2005 skulle myndigheten redovisa hur den arbetar med kostnadseffektivitet och vilka eventuella effekter som arbetet har på myndighetens utgifter.³⁶

Regeringen fortsatte de följande åren att styra myndigheterna mot ökad ekonomisk effektivitet. Regeringen gav 2010 Försäkringskassan i uppdrag att ta fram en handlingsplan för hur myndigheten skulle arbeta med att effektivisera verksamheten.³⁷ Handlingsplanen skulle

³² Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket, 2002-12-19.

³³ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket, 2002-12-19.

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Riksförsäkringsverket, 2003-12-18.

³⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Premiépensionsmyndigheten, 2002-12-20.

³⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Premiépensionsmyndigheten, 2004-12-22.

³⁷ Uppdrag att ta fram en handlingsplan för effektiviseringsarbete, S2010/8271/SF (delvis).

visa hur och var myndigheten planerade göra sina effektiviseringar och besparingar under de kommande åren.³⁸

Pensionsmyndigheten fick en liknande styrning. I myndighetens regleringsbrev för 2010 gav regeringen myndigheten i uppdrag att ”ta fram förslag till resultatindikatorer, nyckeltal eller annan form av underlag i syfte att visa om myndighetens verksamhet bedrivits effektivt och med god hushållning”.³⁹

Utöver krav på ekonomisk effektivisering som gäller hela myndigheternas verksamheter så har regeringen också ställt krav på kostnadseffektivitet när det gäller specifika delar av myndigheternas verksamheter. De gemensamma it-system som Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använde vid tiden när Pensionsmyndigheten bildades är ett sådant exempel. Regeringen gav 2011 Pensionsmyndigheten i uppdrag att ”i samverkan med Försäkringskassan redovisa samarbetet myndigheterna emellan samt hur kostnadseffektivitet uppnås och hur man säkerställer att rätt avgifter i syfte att uppnå full kostnadstäckning tas ut för de tjänster som Försäkringskassan tillhandahåller Pensionsmyndigheten.”⁴⁰

Några år in på 2010-talet frågade regeringen specifikt efter mer automatisering och ökad grad av automatisering. En ökad grad av automatisering innebär att mer av handläggningen av en förmån är automatiserad. Pensionsmyndigheten fick 2013 i uppdrag att redovisa automatiseringsgraden för olika processer som myndigheten hade automatiserat. Myndigheten skulle också redovisa pågående och planerat arbete med att öka graden av automatisering.⁴¹ Myndigheten fick samma uppdrag de följande åren, 2014 och 2015. Även Försäkringskassan fick 2013 samma uppdrag.⁴² Men därefter följde ett decennium (2014–2024) utan att det fanns några särskilda hänvisningar till automatisering i Försäkringskassans regleringsbrev.⁴³ Vi tolkar detta som att regeringen under denna period inte har ansett att frågor om automatisering varit lika viktiga som tidigare.

³⁸ Uppdrag att ta fram en handlingsplan för effektiviseringsarbete, S2010/8271/SF (delvis), s. 1.

³⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Pensionsmyndigheten, 2009-12-17, s. 3.

⁴⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Pensionsmyndigheten, 2010-12-22, s. 3.

⁴¹ Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Pensionsmyndigheten, 2012-12-18, s. 14.

⁴² Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan, 2012-12-20, s. 8.

⁴³ Regleringsbrev för budgetåren 2014–2024 avseende Försäkringskassan.

Myndigheterna har själva haft som mål att automatisera

Myndigheterna har under åtminstone två decennier haft som mål att automatisera den egna verksamheten. Vi kan se att den ekonomiska effektiviteten har varit en viktig drivkraft att automatisera, enligt myndigheternas bedömning. Ibland har myndigheternas mål uttryckligen formulerats som svar på regeringens krav på ökad ekonomisk effektivitet. Men olika former av automatisering har också varit interna mål för att öka produktionstakten och därmed den ekonomiska effektiviteten också innan regeringen uttryckligen satte likhetstecken mellan automatisering och produktivitet.

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndighetens föregångare poängterade tidigt att automatisering var viktigt för att öka kostnadseffektiviteten. I årsredovisningen för 2005 skriver Premiepensionsmyndigheten exempelvis att dess långsiktiga strategi när det gäller just ökad kostnadseffektivitet är att ”handläggningen av pensions-spararnas ärenden så långt som möjligt ska automatiseras”.⁴⁴ Försäkringskassans enskilt viktigaste åtgärd i den handlingsplan för att öka kostnadseffektiviteten som regeringen frågade efter 2011 var att avveckla servicekontoren. Men automatisering, främst av föräldrapenningen, var ytterligare en åtgärd som myndigheten skulle sikta på att genomföra av ekonomiska effektivitetsskäl.⁴⁵

ISF har tidigare uppmärksammat att Försäkringskassan redan hade börjat automatisera föräldrapenningen vid tiden för regeringens effektiviseringskrav.⁴⁶ Därför kan de insatser för att öka automatiseringen som Försäkringskassan genomförde vid denna tidpunkt bara delvis härledas till regeringens styrning just 2010. Vi kan konstatera att Försäkringskassan i sina årsredovisningar redan före 2010 hade påpekat hur viktig det var att öka effektiviteten, både när det gäller ökad kvalitet och lägre styckkostnader i handläggningen. Vi konstaterar också att Försäkringskassan då tydligt satte samband mellan ökad automatisering och ökad produktivitet och kostnadseffektivitet. Vi tolkar det som att regeringen framför allt har satt press på myndigheten när det gäller ekonomisk effektivitet, men att myndigheten själv var först med att börja automatisera för att effektivisera verksamheten. Redan 2007 menade Försäkringskassan att

⁴⁴ Premiepensionsmyndigheten, *Årsredovisning avseende år 2005*, s. 30.

⁴⁵ Försäkringskassan, handlingsplan för effektiviseringsarbete, dnr 004385-2011.

⁴⁶ Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans handlingsplan*, skrivelse dnr 2010-166, s. 2.

automatisering hade bidragit till att minska kostnaderna för handläggning på myndigheten:

En större andel av kunderna använder självbetjäningstjänster och Internet är en annan förklaring till produktivitetsökningen. Ju fler kunder som använder sådana kanaler i kontakterna med Försäkringskassan, desto mindre tid behöver handläggarna använda till ren ärendeadministration.⁴⁷

Försäkringskassan skriver också att ”för medarbetarna bidrar de automatiserade ärendehandläggningssystem som omfattar allt fler förmåner till att effektivisera arbetet”.⁴⁸ Sammantaget tyder dessa exempel på att myndigheterna under en relativt lång tid har haft ett fokus på digitalisering i form av automatisering, och att automatisering har setts som ett viktigt verktyg för att öka kostnadseffektiviteten i handläggningen.

I början av 2010-talet hade både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten verksamhetsstrategier med ett starkt fokus på automatisering.⁴⁹ Försäkringskassans it-strategi byggde på tio principer, varav en var att ”sträva efter total automatisering”.⁵⁰ Pensionsmyndigheten tog beslut om att framtida it-stöd skulle fokusera på automatisering, delvis med motiveringen att ”automatisering är en förutsättning för effektivisering”.⁵¹

Vår analys av dokument visar att det finns fler exempel som stärker uppfattningen att automatisering har varit ett viktigt område för myndigheterna. När Försäkringskassan 2012 fick i uppdrag av regeringen att ”återrapportera utvecklingen av myndighetens samlade effektivitet [och] genomförda åtgärder i syfte att förbättra effektiviteten”⁵² så svarade den följande:

⁴⁷ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2007*, s. 118.

⁴⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2007*, s. 94.

⁴⁹ Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*, dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17, s. 13.

⁵⁰ Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*, dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17, s. 12.

⁵¹ Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*, dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17, s. 10.

⁵² Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försäkringskassan, 2011-12-20.

Försäkringskassan strävar efter att höja automatiseringsgraden i flera förmåner i syfte att få högre kvalitet i handläggningen, säkrare utbetalningar, bättre service för kunderna och effektivare administration. [...] Utvecklingen av en mer automatiserad handläggning kommer under de närmaste åren att ta i anspråk en betydande del av myndighetens utvecklingskapacitet, och beräknas kunna ge effektiviseringar och besparingar i handläggningen från 2014 och framåt.⁵³

Tjänstepersoner som vi har talat med har också uppfattat att den ovan nämnda perioden präglades av ett effektivitetsfokus, vilket i sin tur har uppmuntrat myndigheterna till att fokusera på automatisering. I en av våra intervjuer med en person som deltog i myndighetens tidiga automatisering inom förmånshandläggningen påpekar hen betydelsen av att effektivisera administrationen:

” Det var extremt fokus under den perioden [runt 2010] på effektivisering i myndigheten, från departement, från generaldirektör. Det gjorde också att man fokuserade väldigt hårt på de förmåner där det fanns stor effektiviseringspotential.

Pensionsmyndigheten skriver i sin årsredovisning 2013 att de fokuserar på ”kostnadseffektivitet i allt vi gör”.⁵⁴ Inom denna ambition specificerar myndigheten bland annat automatiseringar av ärendeflöden, det vill säga olika delar av processen från det att ärendet kommer in till dess att det avslutas.⁵⁵

2.2.2 Förväntad kostnadseffektivitet var en viktig förutsättning för automatisering

En viktig förutsättning för att genomföra en storskalig automatisering var att den kunde motiveras i termer av ekonomisk effektivitet, såväl internt som gentemot regeringen. Myndigheterna har i huvudsak inlett automatiseringsarbete i de delar av socialförsäkringen där ärendevolymer har varit som störst. Genom dessa automatiseringsinsatser bedömde myndigheterna att kostnaderna för att administrera socialförsäkringen skulle minska tillräckligt mycket för att motivera de

⁵³ Försäkringskassan, *Utvecklingen av Försäkringskassans samlade effektivitet*, svar på regeringsuppdrag, dnr 005567-2012, s. 5.

⁵⁴ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2013*, s. 7.

⁵⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2013*, s. 19.

nödvändiga investeringarna för automatiseringen. Denna förutsättning styrde hur myndigheterna valde vilken förmånshandläggning som skulle automatiseras. På Försäkringskassan föll valet i huvudsak på föräldrapenningförmånerna, och på Pensionsmyndigheten primärt på den allmänna pensionen och efterlevandepensionen.

Försäkringskassan började med att automatisera föräldrapenningförmånerna

Försäkringskassan gjorde viktiga automatiseringsinsatser inom föräldrapenningförmånerna i början av 2010-talet, det vill säga samtidigt som regeringen styrde mot ökad ekonomisk effektivitet, även om myndighetens arbete började tidigare än så. Att valet föll på just föräldrapenningförmånerna handlade bland annat om att Försäkringskassan kunde göra stora besparingar genom att automatisera där. Det beror på att myndigheten fattar ett mycket stort antal beslut i dessa förmåner.

Samtidigt finns det en rad förmåner som administreras på Försäkringskassan som uppfyller två av de viktiga villkoren för att automatiseras – tillgång till information samt enkelt regelverk, men som ändå inte har automatiserats eftersom myndigheten har bedömt att volymerna är för små för att en automatisering ska skapa ekonomisk nytta. Detta stärker vår uppfattning om att myndigheternas kalkyler för ekonomisk nytta snarare än andra värden har varit ledande när de planerar sin automatisering. Vi ser Försäkringskassans bedömning att på sikt kunna hämta hem den investering som automatiseringen innebar som en förutsättning för automatiseringen av just föräldrapenningförmånerna.

Tillfällig föräldrapenning var först ut med helautomatisering av vissa ärenden, åtminstone bland de förmåner vars regelverk inte är konstruerade just för att göra dem möjliga att automatisera. Därefter fortsatte myndigheten med att automatisera föräldrapenningen. Båda dessa förmåner var redan tidigt på 2010-talet i stor utsträckning helautomatiserade.

Arbetet med att automatisera handläggningen av den tillfälliga föräldrapenningen startade tidigt. Redan 2005 rapporterade myndigheten att den hade åstadkommit ”en viss automatisk handläggning”

i förmånen.⁵⁶ Runt 2010 intensifierade myndigheten arbetet för att beslut om ersättning skulle kunna fattas utan att någon handläggare medverkade i den process som ledde fram till beslutet.⁵⁷ Projektet *Tillfällig föräldrapenning ökad automatisering* (TÖA), som Försäkringskassan genomförde mellan 2010 och 2014 resulterade i en tydlig ökning av andelen helt automatiserade ärenden, från 11 procent 2009 före projektet till 59 procent 2015 efter projektet.

När Försäkringskassan hade genomfört sitt automatiseringsprojekt inom den tillfälliga föräldrapenningen fortsatte myndigheten med samma automatiseringskoncept inom föräldrapenningen. En person vi som har intervjuat beskriver detta på följande sätt:

”

Vi började prata [om föräldrapenning] utifrån erfarenheterna från automatiseringen av tillfällig föräldrapenning. Då hade vi satt ett koncept som faktiskt höll och fungerade, och då ville vi ta det vidare till föräldrapenningen också.

Automatiseringen inom föräldrapenningen bedrevs i projektform 2010–2013, och det nya automatiserade systemet som följde togs i drift årsskiftet 2013/2014.⁵⁸

Vi kan se myndighetens ekonomiska skäl i ett av de underlag som den tog fram i arbetet med att vidareutveckla automatiseringen inom den tillfälliga föräldrapenningen. Totalkostnaden för projektet att vidareutveckla automatiseringen var knappt 26 miljoner kronor, och den planerade utvecklingsinsatsen på längre sikt beräknades ge besparingar motsvarande cirka 14,6 miljoner kronor per år.⁵⁹

En första förutsättning för automatiseringen av föräldrapenningförmånerna var alltså att myndigheten kunde räkna hem kostnaden för investeringen att utveckla sina it-system, en kostnad som i många fall relativt stor. Som en tjänsteperson uttryckte saken är föräldrapenningförmånerna ”volymtunga förmåner som kostar mycket i administration att handlägga, och det är också där du får de största effekterna av att automatisera”.

⁵⁶ Försäkringskassan, *Försäkringskassan och socialförsäkringen 2005*, s. 9.

⁵⁷ Försäkringskassan, *Utvecklingen av Försäkringskassans samlade effektivitet 2012–2013*, svar på regeringsuppdrag, dnr 039542-2013, s. 18.

⁵⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2013*, s. 93.

⁵⁹ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) – stora versionen*, dokument daterat 2012-02-20 avseende projektet Tillfällig föräldrapenning ökad automatisering, s. 3.

Pensionsmyndigheten började med att automatisera den allmänna pensionen och efterlevandepensionen

Även Pensionsmyndigheten har haft en förväntan på att automatiseringen ska leda till bättre kostnadseffektivitet. Viktiga automatiseringsinsatser genomfördes tidigt inom den allmänna pensionen och efterlevandepensionen, och viss mån även bostadstillägget. Eftersom Pensionsmyndigheten är en relativt ung myndighet och hanterar andra typer av förmåner än Försäkringskassan så har den delvis haft andra förutsättningar för it-driften. Pensionsmyndigheten har för sin handläggning varit beroende av Försäkringskassans system. Sedan myndigheten skapades har den strävat efter att skapa it-system där myndigheten själv kan handlägga ärenden oberoende av Försäkringskassans it-drift. Flera av de system som Pensionsmyndigheten har byggt har syftat till att samtidigt göra handläggningen mer automatiserad och kostnadseffektiv.

När Pensionsmyndigheten startade tog den över två olika myndigheters tidigare handläggning, it-arbete och it-system. Pensionsrelaterade förmåner hade tidigare hanterats av både Försäkringskassan och Premiepensionsmyndigheten. Handläggning av dessa samlades nu i den nya myndigheten. Pensionsmyndigheten behövde därmed ta kontroll över flera olika handlägningsprocesser och de it-system som följde med dem.

I samband med att Pensionsmyndigheten startade sin verksamhet 2010 så formulerade myndigheten en strategi för sin it-utveckling och sin it-drift för att kunna samla handläggningen av samtliga pensionsförmåner på den nya myndigheten. Automatisering spelade här en viktig roll enligt Pensionsmyndighetens analyser vid tidpunkten:

Pensionsmyndighetens nu gällande it-strategi beslutades i november 2010. Huvudfokus för perioden fram till 2013 är att ta fram en förbättrad, enhetlig och anpassningsbar it-miljö, som säkert och effektivt stöder morgondagens behov. Stort fokus läggs på att it ska erbjuda stöd för automatisering och underlätta implementering av nya självbetjäningstjänster.⁶⁰

⁶⁰ Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*, dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17, s. 11.

Vi kan konstatera att Pensionsmyndigheten har valt att fokusera sitt automatiseringsarbete på processer med störst ärendevolymer, på liknade sätt som Försäkringskassan. Pensionsmyndigheten skriver 2012 att planen har varit och är att först och främst automatisera moment som präglas av störst volymer:

Vi skapar inre effektivitet genom att standardisera och automatisera handläggning av i första hand rutinartade moment med stora volymer, både avseende ärendeflöden och informationsinhämtning.⁶¹

För Pensionsmyndighetens inledande automatiseringsarbete innebar detta att myndigheten först fokuserade på den allmänna pensionen, följt av efterlevandepensionen.

Det så kallade *Programmet för ärendehantering* (PFÄ) var en viktig del i arbetet att minska beroendet av Försäkringskassan och ta kontroll över handläggningen. Det arbetet pågick mellan 2012 och 2017. Enligt en tjänsteperson som vi har intervjuat skulle Pensionsmyndigheten genom PFÄ ta över större delen av handläggningen till sina egna system, så att handläggare skulle kunna arbeta i en och samma handlägningsplattform.

Inom PFÄ var det i första hand förmånerna som Försäkringskassan tidigare hade administrerat som var relevanta att automatisera. Premiépensionens administration var redan i stor utsträckning automatiserad.⁶² Det var därför Pensionsmyndigheten när den bildades i allt väsentligt gjorde större automatiseringsinsatser på andra områden. Pensionsmyndigheten beskriver självt PFÄ som framgångsrikt i årsredovisningen för 2013:

Projektet har gett positiva konsekvenser för handläggningen av nationella ärenden eftersom samtliga ansökningsärenden och en stor del av omräkningsärendena hanteras helt eller delvis maskinellt. Detta påverkar såväl styckkostnaden som handläggningstiden.⁶³

I årsredovisningen för 2017 skriver myndigheten att den har avslutat PFÄ under året, och att programmet sedan 2012 årligen har levererat ”effektiviseringar och automatisering inom administrationen av allmän pension och efterlevandepension”.⁶⁴ Det var i första hand

⁶¹ Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2013-2014*, s. 4.

⁶² Premiépensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2003*, s. 10.

⁶³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2013*, s. 26.

⁶⁴ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*.

nationella ärenden som automatiserades, åtminstone inom allmän pensionen.

Automatisering i sammanhanget kan alltså röra sig om allt ifrån maskinell hantering av enklare beräkningar som bara utgör en liten del av handläggningsprocessen till maskinell hantering av mycket större processer (inklusive beslutsfattande).⁶⁵

2.2.3 En viktig förutsättning för automatiseringen var en förväntan om ökad transparens och rättssäkerhet samt förbättrad service

Vi ser att en viktig förutsättning för myndigheternas automatisering också var deras förväntan på att automatiseringen inte bara skulle bidra till att öka kostnadseffektiviteten utan också stärka en rad olika förvaltningsvärden. I myndigheternas beslutsunderlag, förstudier och prognoser ser vi att de bedömer att förvaltningsvärden som ökad transparens, större likformighet i besluten och bättre service gynnas av automatiseringsinsatserna. Att myndigheterna hade en förväntan på att automatisering skulle bidra till ökad transparens, en mer rättssäker handläggning och förbättrad service var viktigt för att både internt och externt motivera stora automatiseringsinsatser.

Det är typiskt för många av de beslutsunderlag och förstudier som vi har studerat att myndigheterna nämner värden som myndigheterna i övrigt ska upprätthålla i handläggning. Dessa värden har både att göra med förbättringar för enskilda personer och sådant som bidrar till god förvaltning. Det handlar bland annat om att förbättra servicen genom att handläggningstiderna förväntas minska, som exempelvis genom automatiseringsinsatser inom försäkringstillhörighet.⁶⁶ Det kan också röra sig om mer samlat informationsmaterial till den enskilda personen vilket förväntats förbättra myndighetens kommunikation, vilket exempelvis var fallet inom bostadstillägg på Pensionsmyndigheten.⁶⁷ Det handlar också om att öka rättssäkerheten genom att risken för fel förväntas minska och om att gynna kvaliteten i handläggning, exempelvis genom färre återkrav, mer tillförlitliga beslut, samt mindre regionala skillnader i beslutsfattandet.

⁶⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2013*; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*.

⁶⁶ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Auto-besättning*, dokument utan diarienummer daterat 2023-09-20.

⁶⁷ Pensionsmyndigheten, *Förstudierapport F-NBT*, daterat 2017-02-28.

Myndigheternas beslutsunderlag diskuterar automatiseringens påverkan på olika förvaltningsvärden

I de beslutsunderlag som vi har läst har Pensionsmyndigheten generellt specificerat olika typer av värden som en ökad automatisering kan tänkas gynna. Som exempel kan nämnas olika delprojekt i myndighetens arbete med det förmånsövergripande *Programmet för ärendehantering (PFÄ)*. I ett delprojekt står exempelvis att värden och mål såsom ”alltid i tid”, ”alltid rätt” samt bättre kundmöten var viktiga punkter i planeringen av it-arbetet.⁶⁸ Samma tendens finns i Pensionsmyndighetens arbete med it-stödet *Ny lösning bostadstillägg (NBT)*, som lade grunden för att automatisera bostadstillägget.

Även på Försäkringskassan ser vi en rad beslutsunderlag som sätter digitaliseringens effekter i relation till den enskildes behov. Ett exempel är att Försäkringskassan i ett projekt som heter ”digitalisera sjukförmåner” skrev att:

Genom att vi digitaliserar olika delar av det samlade kundflödet och automatiserar standardiserade arbetsmoment kommer vi på sikt kunna rikta större delen av våra handläggarresurser till de kundflöden som bäst möts upp genom personliga kontakter.⁶⁹

Det förekommer visserligen att myndigheterna inte har identifierat några uppenbara förvaltningsnyttor utöver sänkta kostnader i automatiseringsprojekt de startat, sett från den enskildes perspektiv. Men myndigheterna har samtidigt bedömt att automatiseringsprojekten inte kommer att försämra för de försäkrade.

I några fall har vi stött på exempel där myndigheten bara indirekt har tagit hänsyn till förvaltningsnyttor utöver kostnadseffektivitet. Ett exempel på detta är underlag för delar av den automatisering som har gjorts inom tillfällig föräldrapenning.

⁶⁸ Pensionsmyndigheten, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Projekt 2: SÅP - VIR*, dokument utan diarienummer daterat 2011-09-15.

⁶⁹ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Digitalisera Sjukförmåner*, dokument utan diarienummer daterat 2016-12-09 avseende projektet Digisjuk, s. 4.

I en förstudie för 2010 slår Försäkringskassan fast följande:

Projektet ligger i linje med Försäkringskassans inriktning att effektivisera verksamheten genom en ökad automatisering och bedömningen är att projektets bidrag till verksamheten är stort.⁷⁰

Effektivitet kan i sammanhanget betyda olika saker. Försäkringskassan specificerar inte närmare vad den menar, utöver att den bedömer att antalet arbetstimmar för handläggning bör minska. Detta kan förväntas minska kostnaderna för handläggningen, men Försäkringskassan skriver att detta också innebär nytta för den enskilda personen i form av snabbare beslut.

2.2.4 Automatisering har förutsatt icke-komplexa regelverk

Utöver myndigheternas förväntningar om stärkta förvaltningsvärden och ökad ekonomisk effektivitet ser vi att regelverkens utformning har varit en viktig förutsättning för den automatisering som har genomförts på båda myndigheterna. Myndigheternas automatiseringsinsatser har i huvudsak gjorts inom förmåner, eller inom delar av förmåner, som karaktäriseras av icke-komplexa regelverk där det inte finns något bedömningsutrymme.

Vi bedömer att ett icke-komplext regelverk har varit en förutsättning för den omfattande automatisering som myndigheterna har genomfört, särskilt när ambitionen har varit att automatisera beslutsfattandet. Vi skiljer här mellan komplexa och komplicerade regelverk. Komplexa regelverk i det här sammanhanget innebär regler som innehåller bedömningsutrymme. I förmåner med bedömningsutrymme kan flera olika beslut vara förenliga med de lagar och regler som gäller. Dessa regelverk är formulerade och konstruerade på ett sådant sätt att de inte går att omsätta i kod för att hanteras automatiskt, det vill säga besvaras med ett ja- eller nej-alternativ.

Icke-komplexa regelverk är däremot regelverk som kan omsättas till regler som ett it-system kan svara ja eller nej på. Även icke-komplexa automatiserade regelverk kan fortfarande vara *komplicerade* i bemärkelsen att de kan vara regelrika samt

⁷⁰ Försäkringskassan, *Förstudie TÖA – Tillfällig föräldrapenning Ökad Automatisering*, daterat 2010-10-15, s. 3.

informations- och arbetskrävande. Vi ser till exempel bostadstilläggets regelverk som i huvudsak komplicerat snarare än komplext. *Enkla regelverk* innebär att det varken är komplext eller komplicerat. Vi ser barnbidraget som ett exempel på ett enkelt regelverk.

En form av komplexitet i regelverk är *bedömningsutrymmet*. Bedömningsutrymmet är det utrymme som myndigheter har när de tillämpar rättsregler i enskilda fall. Att det inte får finnas något bedömningsutrymme i regelverk för verksamheter som ska automatiseras handlar här till stor del om att det är svårt för automatiska system att göra en helhetsbedömning baserad på faktorer som är relevanta i det enskilda fallet. Att använda bedömningsutrymmet innebär att tillämparen både ska utgå från den rättsliga regleringen och ta rimliga hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Inom socialförsäkringen innebär detta till exempel att Försäkringskassan har visst utrymme att göra individuella prövningar inom ramen för lagstiftningen när den beslutar inom vissa förmåner, som sjukpenning.⁷¹

Det är viktigt att poängtera att förmåner kan karaktäriseras av både komplexa och icke-komplexa delar. Exempelvis har automatiseringsinsatser gjorts även inom förmåner med bedömningsutrymme, men då inom de delar av regelverket som är icke-komplexa. Det rör sig i dessa fall om exempelvis specifika moment i handläggningen eller om delprocesser som inte inbegriper själva bedömningsmomentet. I regel kan moment med delvis eller stort bedömningsutrymme och där handläggaren ska väga samman information och göra en avvägning om den enskilda har rätt till ersättning inte omsättas i binär kod, vilket försvårar automatisering eller till och med gör den omöjlig.

Myndigheterna har strategiskt valt att automatisera förmåner med icke-komplexa regelverk

Mycket av myndigheternas tidiga digitaliseringsarbete visar hur relativt icke-komplexa regelverk har varit en förutsättning för deras möjlighet att automatisera. Regelverken som gällde för de områden som myndigheterna valde att digitalisera och automatisera var så pass icke-komplexa att de kunde omsättas till regler som de it-system och

⁷¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*, ISF kommenterar 2016:1, s. 10–11.

tekniker som då var tillgängliga kunde svara ja eller nej på. Detta gäller till exempel föräldrapenningförmånerna, vars regelverk gjorde automatiskt beslutsfattande möjligt i en majoritet av fallen.

Inom de förmåner som har komplexa regelverk har myndigheterna inte kunnat genomföra lika omfattande automatisering. Inom aktivitetsstödet har Försäkringskassan på grund av regelverket bara kunnat automatisera enklare ärenden, medan den inom sjukpenning bara har kunnat automatisera delar av förmånsprocessen. Även inom bostadsbidraget har myndigheten bara kunnat automatisera delar av förmånsprocessen. De delar av regelverket för bostadsbidrag som är icke-komplexa har automatiserats i stor omfattning, medan de delar av regelverket som är komplexa fortsätter att handläggas manuellt.

När det kommer till att automatisera processer som ligger till grund för beslut i olika förmåner så började Försäkringskassan med att automatisera de enklaste ärendena av sjukpenninggrundande inkomst (SGI), medan de ärenden som kräver utredning har behövt hanteras manuellt. Men även i den manuella handläggningen har handläggarna hjälp av att vissa handläggningmoment är automatiserade.

Pensionsmyndigheten har också automatiserat icke-komplexa förmåner

Pensionsmyndigheten hanterar förmåner där det generellt sett inte finns lika stort bedömningsutrymme som i Försäkringskassans förmåner. Eftersom de regelverk som styr Pensionsmyndigheten i större utsträckning är icke-komplexa så har regelverkens komplexitet inte varit en lika framträdande förutsättning för arbetet med automatisering där. Men även Pensionsmyndigheten har exempel på komplexa regelverk som påverkar möjligheten att automatisera. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten berättar:



Det man också kan lägga till är helt enkelt en regelverkskomplexitet. Och alltså, alla samlade bedömningar ... då är det egentligen kört med automatisering. För ju enklare och mer binärt regelverket är så är det lättare att med dagens metoder automatisera.

Exemplet i citatet nedan berör återkravshandlingen, och inte för-
månshandläggningen. Men det visar också att komplexa regelverk
bedöms vara svåra att automatisera även på Pensionsmyndigheten.
En tjänsteperson förklarar:

”

Ett exempel som är väldigt svårt att digitalisera är återkravs-
handlingen. För att det är så många bedömningar i enskilda
fallet faktorer, samlade bedömningar. Så det är ett exempel på en
lagstiftning som är väldigt svår att digitalisera i någon större grad.

Vi konstaterar att samma förutsättning som har funnits för
Försäkringskassan har varit viktig även för Pensionsmyndighetens
arbete med automatisering. Icke-komplexa regelverk som går att
omvandla till binär kod har varit fokus för båda myndigheternas
arbete med automatisering.

I de följande avsnitten gör vi några nedslag i förmåner som visar
vikten av ett icke-komplext regelverk för att kunna automatisera.

Automatisering av icke-komplexa regelverk: föräldrapenningförmånerna

Föräldrapenningförmånernas regelverk är icke-komplexa på så sätt
att de innehåller kriterier som kan omsättas till regler som går att
omvandla till binär kod. En tjänsteperson på Försäkringskassan
beskriver fallet med tillfällig föräldrapenning:

”

Den är lämplig utifrån att det finns ganska stora delar i regelverket
av tillfällig föräldrapenning som går att omvandla till regellogik
som säger ja eller nej på olika utfall, utifrån den information som
man kör igenom reglerna.

De ärenden som får ”ja”, och därmed uppfyller ett antal villkor,
kan handläggas helt automatiskt, medan de ärenden som får ”nej”
på något villkor behöver handläggas manuellt. Det icke-komplexa
regelverket gjorde att myndigheten kunde omsätta det till ett så kallat
regelträd i ett av sina it-system, där systemet steg för steg och utifrån
tillgänglig information bara behövde avgöra om ett visst villkor var
uppfyllt eller inte. Genom dessa stegvisa avgöranden kunde

it-systemet i vissa ärenden både komma fram till om en person hade rätt till den aktuella förmånen, och vilket belopp som myndigheten då skulle betala ut. Andra ärenden kunde av olika skäl inte vandra igenom hela regelträdet. Dessa hanterade myndigheten helt eller delvis genom manuell handläggning.

*Automatisering av icke-komplexa delar av regelverk:
sjukpenninggrundande inkomst*

Försäkringskassan har också automatiserat stora delar av beräkningen av en persons sjukpenninggrundande inkomst (SGI). SGI är ett belopp som Försäkringskassan räknar fram och som ligger till grund för hur mycket ersättning en person kan få i vissa förmåner. Försäkringskassan måste i många olika förmåner beräkna en persons SGI innan myndigheten beslutar hur mycket ersättning personen har rätt till.

Automatiseringen av beräkningen av SGI liknar automatiseringen av föräldrapenningförmånerna på så sätt att den har tagit sikte på de processer som myndigheterna bedömer har haft de minst komplexa reglerna. Beräkningen av SGI är bara delvis icke-komplex. De delar av beräkningen av SGI som har automatiserats är de icke-komplexa delarna av regelverket, och dessa har varit automatiserade sedan tidigt 2000-tal. Majoriteten av alla enklare SGI-ärenden blev automatiserade runt 2004. Av cirka 8,5 miljoner årliga SGI-beräkningar är cirka 7 miljoner sedan dess helt automatiserade. Den majoritet av SGI-beräkningar som har varit helautomatiserade sedan tidigt 2000-tal hanteras i dag på ungefär samma sätt som då.⁷² Dessa enklare ärenden handlar främst om ärenden där Försäkringskassan inte bedömer att det behövs en ny SGI-utredning. I sådana ärenden kan det automatiska systemet uppdatera det enskilda ärendet automatiskt och beräkna ny SGI. I de fall där myndigheten har bedömt att en SGI-utredning behövs så skapas i stället ett nytt ärende. Ärendet kan då kräva manuell handläggning om det kräver omfattande utredning. Sådana ärenden är ärenden som omfattas av de delar av regelverket för SGI som är mer komplext. De 7 miljoner SGI-ärenden som är automatiserade omfattas alltså av den del av regelverket som är icke-komplex. De mer utredningskrävande ärendena har också visserligen

⁷² Försäkringskassan, *Förstudierapport, SGI månadsuppgifter*, dnr 017083-2018, s. 6; intervju med Försäkringskassan.

automatiserats mer genom att it-stödet har utökats, men kräver fortfarande manuella handläggarinsatser.

Regelverk med komplexa eller komplicerade inslag leder till mindre omfattande automatisering: bostadsbidrag och aktivitetsstöd

Efter att de båda föräldrapenningförmånerna automatiserades har Försäkringskassan visserligen ytterligare automatiserat, men inte genomfört några automatiseringsprojekt av motsvarande storlek, där hela handläggningsprocessen inom en stor förmån har automatiserats fullt ut för ett stort antal ärenden. Myndigheten har fortsatt att automatisera moment i handläggningen inom många olika områden och förmåner. Sådana insatser har skett exempelvis i sjuk- och aktivitetsstöd samt sjukpenning.

Eftersom förmåner kan ha regelverk där bara vissa delar är komplexa så har myndigheterna i de fallen kunnat delvis automatisera genom att automatisera de delar som är icke-komplexa. Även hur komplicerade regelverken är har påverkat i vilken omfattning handläggningen av förmånerna har kunnat automatiseras. Det kan till exempel handla om hur omfattande information som krävs för att handlägga ärenden inom förmånen.

Delar av handläggningen av förmånen bostadsbidrag har automatiserats. De delar som har automatiserats har ett icke-komplext regelverk, och Försäkringskassan har kunnat utöka automatiseringen när relevanta uppgifter har gjorts tillgängliga från tillförlitliga källor. De delar som innehåller bedömningsmoment har inte kunnat automatiseras. Bostadsbidraget har i sin konstruktion två delar. Lagstiftningen säger att storleken på en persons bostadsbidrag bestäms i två steg. Först beräknar Försäkringskassan preliminärt hur stort bidraget ska vara, utifrån de inkomster som en person uppskattar att hen kommer att ha. Sedan beräknar myndigheten hur stort det slutliga bidraget ska vara. Det görs i efterhand och utifrån de inkomster personen faktiskt har haft.⁷³

Det första steget i bostadsbidragsprocessen är i huvudsak manuell, det vill säga att besluta om en person har rätt till bostadsbidrag och att besluta om hur mycket personen i så fall ska få i bidrag. Men den

⁷³ 95 kap. SFB.

avstämning som görs i efterhand har varit nästintill helt automatiserad i cirka tio år. En tjänsteperson som vi har intervjuat förklarar:

”

Det är någonstans kring 97–98 procent av ärendena som går helt automatiskt. Det är ju en ganska enkel konstruktion, där du jämför ett antal olika värden som faller ut i att du antingen får mer, eller så får du mindre, eller så sker det ingen ändring. Det är konstruktionen i bostadsbidraget, och den styr ganska mycket vad som är automatiserat och inte i dagsläget.

Även handläggningen av enklare ärenden inom aktivitetsstöd har automatiserats. Aktivitetsstöd är ett ekonomiskt stöd för personer som deltar i arbetsmarknadspolitiska program. Försäkringskassan har till exempel gjort insatser för att automatisera brevtuskick inom aktivitetsstödet, eftersom det var en uppgift som tog mycket tid och kostade mycket pengar. Myndigheten genomförde 2010–2015 ett projekt inom aktivitetsstödet där ett mål var att införa maskinell handläggning av ansökningar, det vill säga automatiserad handläggning. Ambitionen var till en början att handläggningen av ansökningarna skulle automatiseras i stor utsträckning. Försäkringskassan nådde inte detta mål. Enligt personer som vi har talat med var en viktig anledning till att myndigheten inte gjorde det att just de delar av förmånen där det finns ett bedömningsutrymme inte gick att automatisera.

Försäkringskassan har trots svårigheterna med att automatisera bedömningsutrymmet inom aktivitetsstödet ändå gått från manuell handläggning av samtliga ärenden till automatiskt beslutsfattande i de fall som inte kräver bedömning. Enligt våra intervjuer är 64 procent av samtliga beslut inom förmånen helt automatiska beslut.

Komplexa regelverk är svårare att automatisera men Försäkringskassan har försökt

Myndigheterna har i huvudsak valt att automatisera förmåner med icke-komplexa regelverk. Men de har i några fall haft ambitioner att automatisera även inom förmåner med mer komplexa regelverk. Vår granskning visar att det har varit mycket svårare än att automatisera hanteringen av förmåner med icke-komplexa regelverk. De svårigheter myndigheterna har haft här är framför allt när det gäller förmåner med bedömningsutrymme, det vill säga när flera

olika utfall i beslutsfattandet kan vara förenliga med gällande rätt. Att omsätta *rimlig hänsyn* till omständigheter i det enskilda fallet i binär kod är svårt. Detta stärker vår uppfattning att regelverkens utformning har varit av stor betydelse för myndigheternas möjlighet att automatisera förmånshandläggningen.

Ett tydligt exempel är försöken att automatisera sjukpenningen. Sjukpenningens syfte är att ge ekonomisk trygghet när en person har tillfälligt nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom, och att den som får förmånen ska få stöd under sin sjukskrivning för att återfå arbetsförmågan och kunna återgå till arbete så snart det är möjligt.⁷⁴

Sjukpenningens regler har stort bedömningsutrymme. Det handlar framför allt om arbetsförmågan som utifrån ett vagt sjukdomsbegrepp ska bedömas i förhållande till personens arbetsuppgifter eller den typ av arbete som är aktuellt utifrån rehabiliteringskedjan.⁷⁵ Som underlag för handläggarens bedömning finns ett läkarintyg med uppgifter om vilken eller vilka sjukdomar som medför nedsättning av arbetsförmågan.

Arbetsförmåga är inte ett statiskt, objektivet påvisbart tillstånd.⁷⁶ Att utreda arbetsförmåga kan innebära en ganska omfattande tolkning och utredning från handläggarens sida, och ska ske med individens situation i åtanke. Denna process kräver dessutom relativt mycket information. Det behövs bland annat information om personens arbetsgivare och dess verksamhet, samt personens faktiska arbetsuppgifter och arbetsrättsliga situation.⁷⁷ Det är inte sjukdomen i sig som avgör arbetsförmågan. Olika personer med samma sjukdom kan ha olika arbetsförmåga, och samma sjukdom kan dessutom påverka olika personers möjligheter att utföra arbetsuppgifter olika.

Försäkringskassan menar att lagstiftaren medvetet har valt att ha ett bedömningsutrymme i sjukpenningens förmånsregler.⁷⁸ Det har lagstiftaren gjort för att maximera möjligheterna att lagstiftningens syften förverkligas i tillämpningen genom att tillämparen ska kunna

⁷⁴ SOU 2023:48, *Sjukförsäkringssystemet och sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen*, s. 33.

⁷⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*, arbetsrapport 2015:3, s. 14.

⁷⁶ Ryberg-Welander, *Socialförsäkringsrätt: om ersättning vid sjukdom*, 2022, s. 144.

⁷⁷ Ryberg-Welander, *Socialförsäkringsrätt: om ersättning vid sjukdom*, 2022, s. 147.

⁷⁸ Försäkringskassan, *Regler som behöver hanteras i samband med att man utvecklar och använder automatisering och AI på Försäkringskassan*, promemoria, dnr 2023/002040.

ta hänsyn till de individuella omständigheterna i det enskilda fallet och lägga dem till grund för beslutet. Det innebär att det inte går att förutse och beskriva exakt vilka omständigheter och i exakt vilka situationer som en enskild kan ha rätt till sjukpenning.⁷⁹

Försäkringskassan har försökt effektivisera handläggningen av sjukpenning genom automatisering, i första hand i projektet *Digsjuk* som startade 2014.⁸⁰ Enligt de dokument som vi har tagit del av utökades omfattningen av projektet efterföljande år.⁸¹ Planen var att effektivisera handläggningen genom att helt automatisera ärenden som myndigheten ansåg är enkla.⁸² Automatiseringen av ”enkla ärenden” inkluderade automatiskt beslutsfattande. Men detta visade sig juridiskt och praktiskt svårt. 2019 skrev rättsavdelningen att de rättsliga förutsättningarna för automatiserade sjukpenningbeslut inte var utredda innan projektet startade och att rättsavdelningen inte hade involverats i tillräcklig utsträckning initialt i projektet.⁸³

Försäkringskassans försök att automatisera handläggningen av sjukpenningen visar på svårigheterna att översätta juridiska och medicinska bedömningar till automatiserade processer. År 2016 gjorde rättsavdelningen en uppföljning som förändrade projektets inriktning. Uppföljningens slutsats var att arbetsförmåga ska bedömas individuellt, och inte kan standardiseras utifrån en diagnos:

Eftersom det inte är sjukdomen i sig utan de konkreta konsekvenserna av den som kan medföra att arbetsförmågan bedöms nedsatt är det inte möjligt att göra en standardiserad arbetsförmågebedömning baserat på diagnos. Det varierar från person till person vilka begränsningar en viss sjukdom ger och hur grava begränsningarna är. Bedömningen av arbetsförmåga ska alltid göras individuellt.⁸⁴

⁷⁹ Försäkringskassan, *Regler som behöver hanteras i samband med att man utvecklar och använder automatisering och AI på Försäkringskassan*, promemoria, dnr 2023/002040, s. 7.

⁸⁰ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 10.

⁸¹ Försäkringskassan, *Rapport utökad förstudie digitalisera sjukförmåner*, dokument utan diarienummer daterat 2015-02-10.

⁸² Försäkringskassan, *Förslag – digital bedömning av nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom*, dokument utan diarienummer daterat 2014-05-22.

⁸³ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 10.

⁸⁴ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden med förenklade läkarintyg*, rättslig kvalitetsuppföljning 2016:3, s. 16–17.

Uppföljningen ledde till att projektets rättsliga förutsättningar behövde ses över. Försäkringskassans rättsavdelning skrev år 2016 att ”tillämpningen av begreppet arbetsförmåga förutsätter en individuell bedömning [vilket] sätter gränser för möjligheten att automatisera sjukpenninghandläggningen”.⁸⁵ Enligt de uppgifter som vi har fått i våra intervjuer övergav Försäkringskassan projektets ursprungliga mål att helautomatisera handläggningen. Projektet *Digisjuk* övergick därför till att bara automatisera vissa moment, medan beslutsfattandet i handläggningen av sjukpenning har förblivit manuellt. Vi återkommer i avsnitt 3.1.3 till den senare utvecklingen av automatisering inom handläggningen av sjukpenning.

2.2.5 Automatisering har förutsatt att det finns tillgång till strukturerad digital information

Ytterligare en viktig förutsättning för att automatisera förmåns-handläggningen på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har varit att handläggningen har tillgång till relevant och strukturerad digital information. Med strukturerad digital information menar vi information som finns i digitalt format och som är organiserad och formaterad på ett standardiserat sätt. Den automatisering som myndigheterna har genomfört har varit beroende av att relevant information har funnits tillgänglig i digital form, eller att det har varit möjligt för myndigheterna att göra informationen digital. Ju fler relevanta uppgifter it-systemet har tillgång till i digital form, desto fler ärenden kan myndigheterna automatisera fullt ut.

Vår granskning visar att utvecklingen av digital självbetjäning har varit en viktig del i att göra digital information tillgänglig på myndigheterna. Genom självbetjäningen har tillgången till digital information ökat, vilket har ökat myndigheternas förmåga att ta fram automatiska system. Vi ser att en del av den digitala information som skapas i självbetjäningen utgår ifrån tillit till den försäkrade, på så sätt att korrektheten i uppgifterna från den enskilda personen garanteras på ”heder och samvete”. Vi konstaterar att administration av socialförsäkringen, även där den sker manuellt, i många fall bygger på sådana uppgifter. Tillit till den enskilda personens uppgifter är alltså inte unikt för handläggning i automatiska system. Men vi konstaterar

⁸⁵ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden med förenklade läkarintyg*, rättslig kvalitetsuppföljning 2016:3, s. 17.

att om tilliten till information som lämnas av enskilda personer förändras i socialförsäkringen så kan det påverka automatisering som är beroende av uppgifter som den enskilda personen har lämnat.

Myndigheternas ideal är automatisering med hjälp av uppgifter från en ursprungskälla

Myndigheterna har lyckats automatisera förmåner i större utsträckning i de fall där de har haft tillgång till information som krävs för handläggning av förmånen i digital form. Att få digital information direkt från en ursprungskälla hellre än från en andrahandskälla, som till exempel kan vara den enskilda personen, framstår i våra intervjuer som myndigheternas ideal. Uppgifter från en ursprungskälla är relevanta förstahandsuppgifter. En ursprungskälla kan ibland vara en annan myndighet, som till exempel Skatteverket om informationen gäller inkomstuppgifter. Det kan också röra sig om andra aktörer så som vården, arbetsgivare, banker eller hyresvärdar. Även den enskilda personen kan när det gäller viss typ av information fungera som ursprungskälla, särskilt när det rör den enskildes upplevelser.

I de fall det har varit möjligt uppger myndigheterna att de har försökt hämta in information automatiskt utan att den enskilda personen involveras, eftersom den enskilda personen ofta inte är ursprungskälla till informationen som krävs. Pensionsmyndighetens automatisering inom den allmänna pensionen är ett bra exempel på detta. Inom denna förmån har Pensionsmyndigheten lyckats nå en hög automatiseringsgrad eftersom myndigheten själv har kunnat samla och strukturera den information som är relevant för förmånen, åtminstone i fall där den enskilda har bott och arbetat i Sverige.

Bostadstillägget däremot är ett exempel där båda myndigheterna är beroende av digitala uppgifter från den enskilda personen och använt dem för att automatisera, trots att dessa digitala uppgifter inte kommer från en ursprungskälla. Myndigheterna kan visserligen kontrollera de lämnade uppgifterna som enskilda personer har lämnat mot ursprungskällan, åtminstone i vissa fall, men det kräver ofta manuella och ibland tidskrävande insatser. Flera av de som vi har talat med menar att det skulle vara bättre för handläggningen att kunna få informationen från ursprungskällor, eller åtminstone ha möjlighet att validera andrahandsuppgifterna. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar:



Om man tittar på alla de kriterierna som ligger till grund för en ansökan om bostadstillägg, om Pensionsmyndigheten kunde få rätt att få dem och även tekniskt få möjlighet att få dem direkt från [ursprungs]källan så skulle det såklart underlätta.

Försäkringskassans fortsatta arbete med att automatisera beslut om SGI i slutet av 2010-talet då ny digital information blev tillgänglig är ytterligare ett exempel som visar hur viktig den digitala informationen är. Försäkringskassan gjorde denna automatisering mot bakgrund av en förändring i sättet som arbetsgivare med flera lämnar uppgifter om lön och andra ersättningar till Skatteverket. Denna förändring var en följd av en lagändring den 1 januari 2019 och ledde till att Försäkringskassan mer frekvent fick tillgång till digitala förstahandsuppgifter. I stället för att rapportera in dessa uppgifter en gång per år så infördes ett system där uppgifterna rapporteras in varje månad, så kallade månadsuppgifter. Den fortsatta automatiseringen av SGI från 2019 och framåt berodde på att Försäkringskassan fick tillgång till dessa så kallade månadsuppgifter.⁸⁶

Självbetjäning har bidragit till att öka automatiseringen genom att öka mängden digitala uppgifter som finns tillgängliga

I många av de projekt som vi har studerat har myndigheterna behövt utveckla hur de hämtar in och hanterar information för att kunna automatisera ytterligare. Om information av olika skäl inte har funnits tillgänglig i digital form från en ursprungskälla har myndigheterna i vissa fall skaffat sig information i digital form via den enskilda personens egna uppgifter.

Ibland beror en brist på digitala uppgifter på att uppgifter inte har funnits att tillgå från en ursprungskälla. Så är det till exempel med uppgifter om förmögenhet. Det kan enligt tjänstepersoner som vi har intervjuat också röra sig om uppgifter som existerar, men som av juridiska skäl inte går att dela. Enligt de som vi har pratat med har informationsförsörjningen ibland lösts genom att den enskilda personen själv har fått försörja myndigheterna med den relevanta informationen. En intervjuperson på Försäkringskassan uttrycker

⁸⁶ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI månadsuppgifter steg 1*, dokument utan diarienummer daterat 2019-04-17, s. 3.

det som att uppgifter från den enskilda personen är ”uppgifter som vi kanske många gånger hellre skulle vilja hämta hos Skatteverket [eller annan myndighet]”.

En viktig del i att myndigheterna ser till att de har tillgång till digitala uppgifter när de inte har funnits tillgängliga från en validerad ursprungskälla har varit att utveckla självbetjäningen. Självbetjäning på internet har öppnat möjligheten att relativt enkelt samla in digital information, vilket i flera fall har gjort att myndigheterna har kunnat automatisera ytterligare.

Ett konkret exempel på denna typ av informationsförsörjning och hur den har gjort ytterligare automatisering möjlig är Försäkringskassans arbete med föräldrapenningförmånerna. Självbetjäning levererade vad Försäkringskassan bedömde var tillräckligt tillförlitlig information, i digitalt format, i fler ärenden än tidigare.

Tjänstepersoner som vi har intervjuat påpekar att det automatiseringsarbete under de senaste decennierna som har byggts på uppgifter från den enskilda personen har förutsatt ett stort mått av tillit till den enskildes uppgifter. Samtidigt påpekar Försäkringskassan i korrespondens med oss att myndigheten värderar och validerar informationen. Ett exempel som vi har fått till oss är införandet av riskprofiler.

Där det saknats information har det varit svårt att automatisera

Även om myndigheten har tillgång till digitala uppgifter från en ursprungskälla och uppgifter genererade genom självbetjäning så har ändå inte myndigheterna alltid tillgång till tillräckliga relevanta och uppdaterade uppgifter. Vi ser att förmåner som är beroende av särskilda uppgifter, men som av olika anledning inte finns tillgängliga för myndigheterna, är svårare att automatisera.

Det tydligaste exemplet på detta förhållande är bostadstillägget. Även om handläggningen av bostadstillägget i vissa delar är automatiserad så är det just tillgången till uppgifter om förmögenhet och hyra som gör det svårt att automatisera.

En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar:



Vi måste samla in otroligt mycket information om kundens förhållanden. Och det gör att det är svårt att få tag på all den där informationen maskinellt, för det kan vara information som kunden sitter på eller som en kommun sitter på, eller som någon annan sitter på.

Enligt våra intervjuer leder detta till att delar av handläggningen kräver manuella insatser som kan innefatta personlig kontakt med den enskilde eller att manuellt hämta in information från olika källor, som till exempel kommuner eller banker. Det gör dessa moment mycket svåra att automatisera.

3 Automatisering och automatiskt beslutsfattande i dag

I det här kapitlet beskriver vi myndigheternas arbete med automatisering och automatiskt beslutsfattande i dag. Vi ger en bild av automatiseringsarbetet sedan senare delen av 2010-talet fram till mitten av 2020-talet.

Våra resultat visar att det finns få eller inga stora projekt under utveckling där hela processer automatiseras. I stället är det delmoment som automatiseras, vilket leder till förhållandevis små ökningar i automatiseringsgrad jämfört med tidigare. Tack vare automatisering av moment i förmånshandlingen har automatiseringsgraden ändå kontinuerligt ökat inom flera förmåner under de senaste åren. Myndigheternas förmånshandläggning utvecklar och använder AI-baserade verktyg i begränsad omfattning, även om det pågår pilotprojekt inom andra områden än just förmånshandläggningen.

Våra resultat visar också att myndigheterna ser att det inte finns möjligheter att öka automatiseringen på samma sätt som tidigare. Myndigheterna bedömer inte att myndigheterna att automatisera är uttömda. Men de anser att de redan har genomfört de storskaliga automatiseringar som de anser är möjliga utifrån de förutsättningar som råder. Deras automatiseringsarbete har därför bytt karaktär, från stora volymer av beslut och ärenden som automatiseras fullt ut, till att automatisera moment i handlägningsprocesser. I flera fall är it-systemen i slutet av sin livslängd och behöver förnyas. Myndigheterna behöver exempelvis hantera teknisk skuld och bygga it-system som gör att myndigheterna klarar av att fullfölja sitt uppdrag snarare än att genomföra stora automatiseringsprojekt.

Vi ser att det finns exempel på AI-verktyg som används i förmånshandläggning på Försäkringskassan, men de är få. På Pensions-

myndigheten finns planer på att använda och utveckla AI-verktyg, men inga används inom handläggningsprocesser i dag. Myndigheten utvärderar däremot möjligheterna med AI inom handläggningsprocesser.

3.1 Svårare att automatisera ytterligare i dag men myndigheterna gör fortfarande insatser

Automatiseringen fortskrider hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Men enligt våra intervjuer har den bytt skepnad, från automatisering av hela processer i stora projekt till automatisering av delar av processer. Det medför att det är svårt att upprepa de relativt stora vinsterna som den tidigare automatiseringen har uppnått. Trots det har arbetet med att vidareutveckla automatisering resulterat i att automatiseringsgraden kontinuerligt har ökat inom flera förmåner.

3.1.1 Möjligheterna att automatisera enligt tidigare modell är i dag begränsade

Myndigheterna bedömer att det inte längre går att genomföra den typen av storskalig automatisering som har genomförts tidigare inom exempelvis den tillfälliga föräldrapenningen på Försäkringskassan. Personalkostnaderna är en stor del av myndigheternas utgifter⁸⁷, och det har historiskt sett oftast varit för att minska dessa kostnader som automatiseringsåtgärder har genomförts inom just förmånshandläggningen. Vi ser att frågan om kostnadseffektivitet fortsätter vara viktig i den digitala utvecklingen. Men det har det senaste knappa decenniet funnits små möjligheter att automatisera på ett sätt som tar sikte på stora volymer av ärenden i förmåner som karaktäriseras av enklare regelverk. Automatisering har i stället skett inom delar av processer, av specifika arbetsmoment eller av vissa funktioner i handläggningsprocesserna. Automatisering på myndigheterna i dag handlar till stor del om att vidareutveckla automatiska system som redan finns på plats. Detta gäller särskilt på Försäkringskassan. Mindre delar av befintliga system vidareutvecklas för att dra nytta av exempelvis bättre tillgång på information.

⁸⁷ Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2025–2027*.

Försäkringskassans arbete med att automatisera har över tid förändrats. År 2017 konstaterade en arbetsgrupp att möjligheterna att automatisera på det sätt som myndigheten hittills hade automatiserat olika förmånsprocesser på var begränsade. I ett internt dokument skriver myndigheten att:

[...] det inte längre finns så många produktionsprocesser kvar som är lämpliga att automatisera utifrån det sätt vi hittills har använt oss av där hela förmånernas ärendeprocess automatiseras genom strukturerad information i ett strikt regelverk som kan omsättas till ett språk som vi kan mata in som styrparametrar i it-stödet.⁸⁸

Samtidigt som det har blivit svårare för myndigheten att identifiera lämpliga ärendeprocesser att automatisera så har myndigheten fortfarande en förväntan på vinster och besparingar med att automatisera ytterligare. Det ekonomiska argumentet finns till exempel i myndighetens inriktningsdokument för 2017–2021:

Vi prioriterar utvecklingsprojekt som innebär en ökad automatiseringsgrad i såväl handläggning som i övrig verksamhet i syfte att minska våra kostnader. En plan för det fortsatta automatiseringsarbetet har beslutats under 2017.⁸⁹

Myndigheten pekade vid denna tidpunkt ut tre processer som möjliga att automatisera: en delprocess inom föräldrapenningen samt processerna för att bedöma försäkringstillhörighet (FTH) respektive sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Alla dessa tre är i dag automatiserade. Det fortsatta automatiseringsarbetet har när det gäller såväl beräkningen av SGI som FTH på senare år handlat om att automatisera ärenden som rör specifika målgrupper. Inom handläggningen av SGI rör det bland annat ärenden där den sökande personen skulle få beslut om SGI för första gången, hade inkomster av anställning och sökte sjukpenning, tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning.⁹⁰ Myndigheten gjorde 2024 bedömningen att det långsiktigt är möjligt att fortsätta att automatisera beräkningarna av SGI genom att bygga

⁸⁸ Försäkringskassan, *Förslag på plan för automatisering*, dokument utan diarienummer daterat 2017-06-07, s. 2.

⁸⁹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*, dnr 007538-2018, s. 4.

⁹⁰ Försäkringskassan, *Automatisering av sjukpenninggrundande inkomst 17–18 april 2021*, informationsmeddelande 2021:070, daterat 2021-04-14, s. 1; Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI månadsuppgifter automatisering*, dokument utan diarienummer daterat 2021-04-15, s. 5–6.

in regler i systemet för ytterligare några situationer.⁹¹ Försäkringskassan rapporterade 2023 att den då planerade att automatisera valda delar av produktionsprocessen för att utreda försäkringstillhörigheten. I det här fallet var en sådan del av produktionsprocessen en maskinell bedömning om bosättning/försäkring i Sverige för personer som har invandrat från tredje land.⁹²

Ett exempel där mindre delar av befintliga automatiserade system har uppdaterats för att dra nytta av att myndigheten nu har tillgång till mer information är bostadsbidraget. Det framgår inte av dokumenten som vi har läst hur länge automatisering av handläggningen av bostadsbidraget har pågått, men enligt tjänstepersoner som vi har talat med har den delen av handläggningen som rör avstämningar i efterhand i stort sett varit helautomatiserade i åtminstone tio år. Automatiseringen i bostadsbidraget har alltså funnits länge, och den förändrades inte i grunden när Försäkringskassan för något år sedan flyttade bostadsbidraget till en ny teknisk plattform på myndigheten. Men myndigheten har dragit nytta av att tillgången till digital information har blivit bättre. En medarbetare på Försäkringskassan förklarar nedan hur utbetalda belopp i bostadsbidrag nu automatiskt kontrolleras oftare än tidigare, tack vare att myndigheten nu har tillgång till månatliga uppgifter från Skatteverket. Tidigare gjorde myndigheten denna avstämning en gång per år, men nu sker den varje månad. När nya system eller delsystem designas så görs detta nu från en situation där processerna redan delvis har varit digitala:

»

Det vi gjorde nu när vi byggde om systemet, det var att vi i stället för att göra avstämning vid ett tillfälle under året, så gör vi avstämningen löpande varje månad utifrån att Skatteverket fastställer taxeringen. Och det innebär att [...] bidragstagarna får besked tidigare än vad de fick med det gamla systemet. Men automatiseringen i grunden har funnits där i säkert tio års tid.

På detta sätt kan mindre delar i ett redan automatiserat system automatiseras ytterligare. Men det innebär inte att Pensionsmyndigheten startar och utvecklar stora och nya automatiseringsprojekt.

⁹¹ Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI automatisering del 3*, dokument utan diarienummer daterat 2024-04-11, s. 2.

⁹² Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Auto-bosättning*, dokument utan diarienummer daterat 2023-09-20, s. 4.

3.1.2 Myndigheternas digitala utveckling i dag handlar i många fall inte primärt om automatisering

Våra intervjuer tyder på att automatisering visserligen är ett ideal på myndigheterna och att de ser automatiserade processer som önskvärda. Men intervjuerna tyder också på att automatisering är något myndigheterna ska åstadkomma i större utsträckning först i framtiden, i takt med att de har byggt färdigt nya och mer moderna it-system. Fokus ligger därför på att skapa plattformar som myndigheterna i *framtiden* kan bygga in automatiska processer i. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar att myndigheten i dagsläget inte initierar enskilda projekt med lika stor budget som exempelvis automatiseringen av den tillfälliga föräldrapenningen hade, utan att de ”försöker etablera en plattform som [vi] sedan successivt [kan] förädla över tid”.

Effektivisering genom automatisering är i detta sammanhang inte en omedelbar vinst som myndigheterna förväntar sig, även om de kan göra sådana vinster i framtiden. Enligt de personer som vi har talat med rör det sig ofta om att dels hantera gamla system som belastar driften av it-systemen och begränsar möjligheterna att utveckla dem – hantera en teknisk skuld – och att bygga it-system som gör att myndigheterna klarar av att fullfölja sitt uppdrag. I flera fall är it-systemen i slutet av sin livslängd och behöver förnyas. Både bostadsbidraget och beräkningen av SGI är i det här sammanhanget relevanta exempel. En tjänsteperson på Försäkringskassan berättar:

”

Och bostadsbidraget, vi börjar närma oss end of life på den gamla tekniska plattformen och det programmeringsspråket. Och därför så har vi en plan för hur vi egentligen ska flytta alla våra förmåner på myndigheten som finns kvar i den gamla tekniska plattformen.

Situationen är liknande på Pensionsmyndigheten. Det framgår exempelvis av flera dokument samt i våra intervjuer att myndigheten strävar efter att bygga nya lösningar inom vilka de senare ska kunna öka automatiseringsgraden. Utvecklingsprojektet NextGen är ett tydligt exempel på detta. Det är ett stort pågående projekt på Pensionsmyndigheten som ska ”säkerställa möjligheten att utföra

myndighetens uppdrag över tid”.⁹³ Så här beskriver Pensionsmyndigheten NextGen:

Syftet med NextGen innefattar utöver livscykelhanteringen även att säkerställa att Pensionsmyndigheten har egen rådighet över de system som krävs för beräkning och beslut för de förmåner som myndigheten hanterar. Vidare att skapa egen förmåga att bedriva vidareutveckling av systemen för pensionsadministration utan större beroende av Försäkringskassan.⁹⁴

En viktig del av syftet med NextGen är att ersätta föråldrade system som myndigheten har bedömt det inte är någon poäng med att utveckla vidare. Ett viktigt syfte är också att öka Pensionsmyndighetens självständighet gentemot Försäkringskassan. NextGen strävar alltså efter att flytta över förmånshantering som görs i gamla system – i vissa fall på Försäkringskassan – till en ny plattform som Pensionsmyndigheten själv förfogar över. Fokus i den digitala utvecklingen verkar alltså inte primärt ligga på att utveckla processer i system som senare ska fasas ut, utan det är den tekniska skulden och myndighetens autonomi som står i centrum för satsningen.

3.1.3 Automatiseringsgraden har kontinuerligt ökat inom flera förmåner

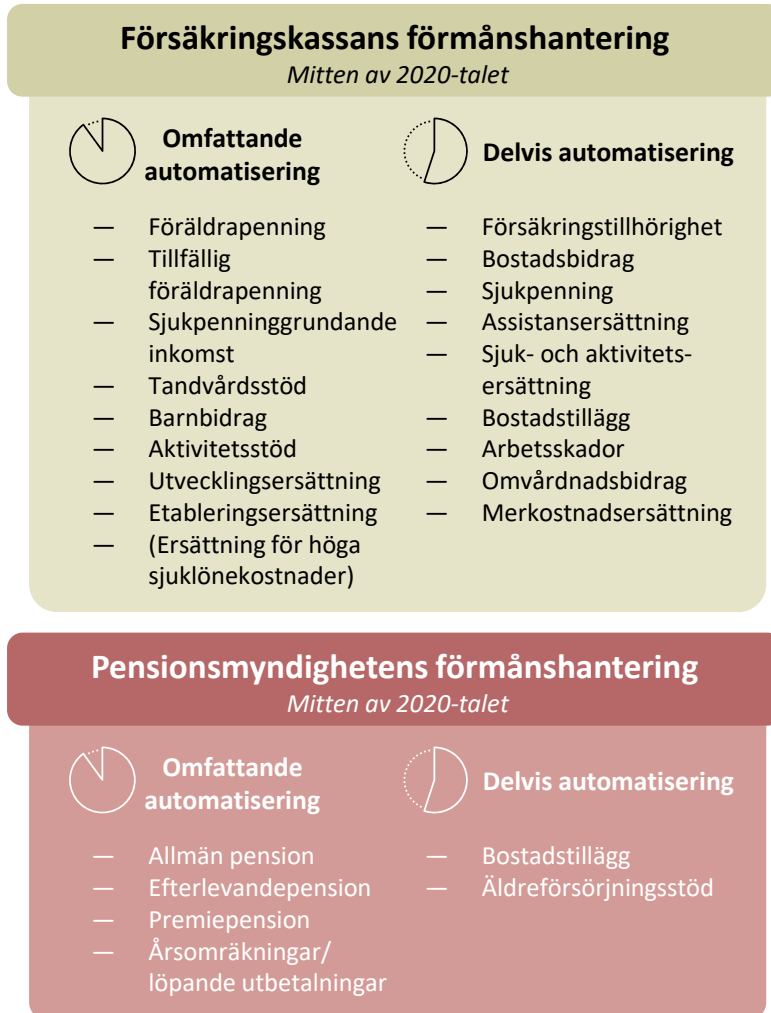
Trots att myndigheterna i dag inte automatiserar på det sätt som de gjorde tidigare med stora automatiseringsprojekt så har automatiseringsgraden kontinuerligt ökat inom de förmåner där myndigheten redan har automatiserat. När automatiseringsgraden har nått en viss nivå verkar den däremot stanna av. Myndigheterna befinner sig i dag i en situation där många av de stora vinsterna som de har bedömt är möjliga att göra redan har gjorts, och det är mindre delar av systemen som raffinerar, med mindre vinster i automatiseringsgrad som följd. Samtidigt ser myndigheterna flera vinster med den ökade automatiseringen som de har genomfört. Det rör sig bland annat om effektivitetsvinster och bättre kvalitet i handläggningen.

⁹³ Pensionsmyndigheten, *Business Case NextGen 3.1*, rapport daterad 2024-04-29, dnr VER 2023-108, s. 7.

⁹⁴ Pensionsmyndigheten, *Business Case NextGen 3.1*, rapport daterad 2024-04-29, dnr VER 2023-108, s. 7.

Vi ger här en bild av myndigheternas huvudsakliga automatisering i förmånshanteringen (figur 3). Bilden vi ger är alltså inte heltäckande. I jämförelse med figur 2 (avsnitt 2.1.1) som ger en bild av viktig automatisering under tidigare decennier har myndigheterna utvidgat automatiseringen till att omfatta betydligt fler förmåner.

Figur 3 Viktig automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshantering i mitten av 2020-talet



Anm.: Ersättning för höga sjuklönekostnader visas inom parentes eftersom förmånen upphörde 2023. Regelverket för ersättning för höga sjuklönekostnader infördes med ambitionen att automatiseringsgraden skulle vara hög, vilket den också blev.⁹⁵

⁹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Ersättning för höga sjuklönekostnader – En granskning av Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar inom ersättningen för sjuklön till arbetsgivare*, rapport 2023:9, s. 29.

I detta kapitel gör vi nedslag i viktiga insatser som har genomförts på myndigheterna och granskar därmed inte all automatisering som lyfts fram ovan. Vi redovisar också hur myndigheterna har arbetat med att öka automatiseringsgraden under den senare delen av 2010-talet fram till mitten av 2020-talet. Det skiljer sig delvis åt mellan myndigheterna hur de mäter automatiseringsgrad, och hur de vid olika tidpunkter har mätt detta. Automatiseringsgraden bör därför inte jämföras myndigheterna emellan, men ger en bild av utvecklingen inom respektive myndighet och förmån.

Försäkringskassan har fortsatt att automatisera inom föräldrapenningförmånerna men även inom andra förmåner

I Försäkringskassans förmånshandläggning är det föräldrapenningförmånerna som än i dag är mest automatiserade, förutom barnbidraget och tandvårdsstödet som är nästan helt automatiserade. I de flesta av ärendena i föräldrapenningförmånerna fattar myndigheten sedan den senare hälften av 2010-talet beslut helt utan mänsklig inblandning. Automatiseringsgraden har kontinuerligt ökat inom båda föräldrapenningförmånerna det senaste decenniet, men ökningen har varit större inom föräldrapenningen än inom den tillfälliga föräldrapenningen, vilket har lett till att handläggningen av de båda förmånerna nu är automatiserad i lika stor utsträckning. I handläggningen av föräldrapenningen skedde en snabb ökning av automatiseringsgraden mellan 2015 och 2016 – från 38 procent till 47 procent (tabell 2).⁹⁶ De efterföljande åren har automatiseringsgraden fortsatt att öka gradvis, för att 2024 nå 69 procent.⁹⁷ Den automatisering som har ökat automatiseringsgraden inom föräldrapenningen på senare år handlar bland annat om maskinella kontroller och automatisk informationsinhämtning av vissa uppgifter.⁹⁸ Automatiseringen inom den tillfälliga föräldrapenningen ökade gradvis fram till 2020, och har sedan dess stannat av på en automatiseringsgrad på strax över 70 procent.⁹⁹ I korrespondens med Försäkringskassan har vi fått information om att det inte har skett någon utveckling med fokus

⁹⁶ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2016*, s. 24.

⁹⁷ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 43.

⁹⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 48, 199.

⁹⁹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2016*, s. 24; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017*, s. 49; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2018*, s. 66; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2020*, s. 107; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*, s. 39; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 36; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 43.

på automatisering sedan dess inom just detta område. Myndigheten har i stället fokuserat på annan typ av effektivisering samt på att minska felaktiga utbetalningar.

Ett förmånsområde där automatiseringsgraden har ökat kraftigt på senare år är de ersättningar som kan betalas ut till personer som deltar i arbetsmarknadsåtgärder som anordnas av Arbetsförmedlingen. Mellan 2019 och 2024 genomförde Försäkringskassan automatiseringsinsatser som resulterade i att en majoritet av handläggningen av aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning nu handläggs automatiskt (tabell 2).¹⁰⁰ Automatiseringen som har införts inom dessa förmåner innefattar både automatisering av moment och automatiserade beslut.¹⁰¹ Enligt våra intervjuer valde myndigheten att arbeta för att identifiera de situationer som garanterat skulle ge den sökande personen ersättning i form av aktivitetsstöd och automatiserade sedan dessa beslut. De som vi har intervjuat på Försäkringskassan säger att det i första hand är den sortens ärenden som är automatiserade i dagsläget, och de är helautomatiserade. Automatiseringsgraden har också ökat i takt med utvecklingen av maskinella kontroller.¹⁰² I Försäkringskassans årsredovisning står det att handläggarna tidigare har hanterat hela ärendet, från inkommen ansökan till utbetalning, men att de nu ska ta över ärenden som har kontrollerats maskinellt och säkerställa att inga förhållanden har förändrats från det att ärendet har lämnats över från maskinell till manuell handläggning.¹⁰³

¹⁰⁰ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 186.

¹⁰¹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*, s. 170.

¹⁰² Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 19.

¹⁰³ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 113.

Tabell 2 Automatiseringsgrad i olika förmåner hos Försäkringskassan 2015–2024

Förmån	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Föräldrapenning	38	47	51	55	56	59	63	65	67	69
Tillfällig föräldrapenning	59	60	61	66	68	73	71	71	72	71
Aktivitetsstöd, utvecklingsersättning, etableringsersättning	-	-	-	-	-	-	23	33	40	53

Anm.: Automatiseringsgraden avser här andelen helt automatiserade ärenden, det vill säga andelen ärenden som handläggs genom automatiskt beslutsfattande. Symbolen - indikerar att det saknas uppgift för det aktuella året.

Källa: Försäkringskassans årsredovisningar 2016–2024, ISF:s bearbetning.

Automatiseringen av handläggningen av tillfällig föräldrapenning ökade mer under den tidiga automatiseringsfasen, mellan sent 2000-tal till mitten av 2010-talet (se avsnitt 2.1.1). Utvecklingen av automatiseringsgraden inom denna förmån skiljer sig på så sätt att den tydligt har mattats av under senare år – något som sannolikt reflekterar den minskade potentialen för automatisering i takt med att automatiseringsgraden blir högre. Utvecklingen under senare delen av 2010-talet och början av 2020-talet har inom föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning fortsatt med mindre projekt för att öka andelen helt automatiserade ärenden inom de båda förmånerna.¹⁰⁴

Försäkringskassan har automatiserat inom flera olika förmåner efter de stora insatserna inom föräldrapenningförmånerna, men inte i samma skala och ofta genom att automatisera delar av beslutsprocessen i stället för hela beslutsprocessen. Myndigheten har till exempel nyligen redovisat att automatiseringsgraden har ökat även inom handläggningen av sjukpenning.¹⁰⁵ Enligt information som vi har

¹⁰⁴ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2015*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2018*; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019*.

¹⁰⁵ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 84.

fått i korrespondens med myndigheten utgjorde ärendena som år 2025 hanterades automatisk cirka en tiondel av den totala mängden första-gångsanspråk inom sjukpenning.

Myndighetens mål har varit att en majoritet av de nya ansökningarna om sjukpenning till någon del ska handläggas automatiskt.¹⁰⁶ Efter att projektet *Digisjuks* ursprungliga mål om att helautomatisera handläggningen av sjukpenningen fick överges (avsnitt 2.2.4) så utvecklade myndigheten i stället en process där delar av handläggningen av vissa ärenden sköttes maskinellt, som att hämta in vissa uppgifter och kontroller, men där handläggaren gör själva bedömningen av arbetsförmågan och fattar beslut om personen har rätt till sjukpenning.¹⁰⁷ Myndigheten menar att den ökade automatiseringsgraden har bidragit till effektivare och snabbare beslut i handläggningen av nya ansökningar, även om automatiseringen fortfarande är begränsad eftersom bedömningsmoment inte ingår.¹⁰⁸

Automatiseringen inom handläggningen av sjukpenningen satte Försäkringskassan i drift 2017.¹⁰⁹ Rättsavdelningen genomförde 2019 en kvalitetsuppföljning av sjukpenningärenden som har handlagts delvis automatiserat. Granskningen visade flera brister, som bland annat hade att göra med otillräcklig dokumentation och brister i utredningsskyldigheten. Det ingår inte i den här granskningens syfte att värdera kvaliteten i den automatiserade förmånshandläggningen. Men vi konstaterar att rättsavdelningen ansåg att det krävdes en djupare analys för att besluta om vilka åtgärder Försäkringskassan behöver genomföra för att förbättra kvaliteten i den delvis automatiserade handläggningen.¹¹⁰

Även inom assistansersättningen, merkostnadsersättningen och omvårdnadsbidraget så utvecklar Försäkringskassan automatiseringen. Enklare utbetalningsärenden av assistansersättning handlägger Försäkringskassan automatiskt och inom den del av handläggningen som rör anmälan om assistenter så har myndigheten redovisat en

¹⁰⁶ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017*, s. 96.

¹⁰⁷ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 10.

¹⁰⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 84.

¹⁰⁹ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 10–11.

¹¹⁰ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 33.

automatiseringsgrad på 85 procent.¹¹¹ Inom handläggningen av omvårdnadsbidraget har de automatiserat kontroller och informationsinhämtning.¹¹²

Försäkringskassan har också fortsatt att automatisera processer som ligger till grund för beslut inom olika förmåner. Det gäller beslut om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och försäkringstillhörighet (FTH). Utvecklingen av automatiseringen av besluten om SGI fortsatte från 2019 och framåt. Den senaste utvecklingen har resulterat i att Försäkringskassan nu bedömer att automatiseringen av de icke-komplexa delarna av besluten om SGI i allt väsentligt redan är färdig. Det som fortfarande kräver manuell handläggning när det gäller besluten om SGI är i huvudsak bedömningsmoment och utredningen. Försäkringskassan bedömer att dessa delar av SGI inte går att automatisera utifrån hur dagens regelverk ser ut. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:



Så nu skulle jag väl säga, att vi har nått så att säga vårt max vad vi kan göra när det gäller automatisering utan förändrad lagstiftning.

Försäkringskassan har på senare år också automatiserat bedömningen av försäkringstillhörighet, som handlar om en person är försäkrad för den aktuella förmånen eller inte. Detta ska Försäkringskassan utreda och besluta om vid varje ansökan om en förmån, och beslutet beror på var personen bor eller arbetar. Myndigheten har automatiserat bedömningen både i generella projekt som har betydelse för samtliga förmåner, och i specifika projekt som har betydelse för vissa förmåner.

Pensionsmyndigheten har fortsatt automatisera inom den allmänna pensionen och efterlevandepensionen samt även inom bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet

Pensionsmyndigheten kan sägas följa ett liknande mönster som Försäkringskassan, på så sätt att myndigheten gradvis och kontinuerligt har ökat automatiseringsgraden inom förmånshandläggningen. Efter att Pensionsmyndigheten började med att automatisera handläggningen av den allmänna pensionen har myndigheten senare fortsatt att

¹¹¹ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 166; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 117.

¹¹² Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 166.

automatisera efterlevandepensionen. Myndigheten har även delvis automatiserat handläggningen av bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. Myndigheten redovisar sedan 2017 andelen helt automatiserade ärenden inom områdena allmän pension, efterlevandepension samt bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Statistiken visar att den allmänna pensionen har störst andel helt automatiserade ärenden, 66 procent år 2024 (tabell 3).

Stora delar av de nationella ärendena inom den allmänna pensionen var redan automatiserade sedan tidigare. Under den senare hälften av 2010-talet och in på 2020-talet arbetade myndigheten också med att öka automatiseringen av internationella ärenden. Automatiseringen inom efterlevandepensionen infördes 2016 och innebar en helt automatiserad process, inklusive automatiskt beslutsfattande, där en sökande kan beviljas efterlevandepension utan att behöva göra en ansökan. 2024 var 53 procent av ärendena inom efterlevandepension helt automatiserade. Lägst är automatiseringsgraden inom bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet, där 11 procent av ärendena var helt automatiserade 2024.¹¹³ En av anledningarna till den lägre automatiseringsgraden inom dessa förmåner är att handläggarna behöver hämta mycket information från andra myndigheter och andra aktörer.¹¹⁴

¹¹³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, s. 97.

¹¹⁴ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, s. 16.

Tabell 3 Andel helt automatiserade ärenden inom Pensionsmyndighetens olika områden, 2017–2024

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Allmän pension	-	50	51	47	51	62	62	66
Efterlevandepension	-	49	48	47	49	53	52	53
Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	0	0	0	8	9	10	10	11

Anm.: Pensionsmyndigheten definierar "helt automatiserade ärenden" som "ärenden som avslutas utan manuell hantering". För den allmänna pensionen mäts andelen helt automatiserade ärenden på samtliga ärenden förutom de som gäller omräkning av garantipension till minimiförmån och förstagångsprövningar av inkomstpensionstillägg. För efterlevandepensionen mäts andelen helt automatiserade ärenden på samtliga ärenden förutom de som gäller efterlevandekrets. För bostadstillägget mäts andelen helt automatiserade ärenden på ansökningsärenden.

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar 2020–2024, ISF:s bearbetning.

Automatiseringen har ökat olika mycket inom de olika pensionsområdena. Inom den allmänna pensionen ökade automatiseringsgraden bara svagt mellan 2017 och 2021, medan den ökade klart mellan 2021 och 2022. Därefter har den fortsatt att gradvis öka något. Inom efterlevandepensionen ökade automatiseringsgraden tydligast mellan 2017 och 2018 och mellan 2021 och 2022. Den sammantagna bilden visar på en liten gradvis ökning fram till 2024.

Anledningen till att automatiseringsgraden inom den allmänna pensionen och efterlevandepensionen vid ett par tillfällen är lägre än året innan beror på att myndigheten arbetade av ärenden som innebar mycket manuell hantering.¹¹⁵ Hur hög automatiseringsgraden är påverkas såväl av fördelningen mellan inkomna ärendetyper som av kapaciteten att hantera manuella ärenden och prioriteringar i verksamheten.¹¹⁶

Inom bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet ökade andelen helt automatiserade ärenden under 2020. Det berodde på det nya systemstödet *Ny lösning bostadstillägg* (NBT), som gör att beslut kan fattas helt maskinellt.¹¹⁷ År 2024 var ungefär en tiondel av

¹¹⁵ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, s. 18.

¹¹⁶ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 89.

¹¹⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, s. 18.

ansökningsärendena automatiserade.¹¹⁸ Automatiseringen inom bostadstillägget påbörjades 2016 men började inte användas i handläggningen förrän 2019.¹¹⁹ NBT har ökat möjligheten för myndigheten att hämta bättre och digitaliserad information när det gäller det mesta av den information som handläggningen behöver för att bedöma en ansökan om bostadstillägg.¹²⁰

En särskilt intressant del när det gäller automatiseringen inom bostadstillägget är att Pensionsmyndigheten har begärt regeländringar för att myndigheten skulle kunna automatisera mer. Myndigheten hade infört en funktion som gjorde en e-postförfrågan till banker om personers tillgodohavanden, men den funktionen saknade stöd i lagen. Funktionen stoppades omedelbart när detta uppmärksammades, och myndigheten lämnade en begäran till regeringen om att ändra i förordningen så att myndigheten skulle kunna börja använda funktionen igen.¹²¹ Regeringen införde senare denna ändring i förordningen.

Målet med NBT var att skapa ett nytt ärendehanteringssystem med högre automatiseringsgrad för att nå en mer effektiv handläggning.¹²² Men det går inte enbart att förklara myndighetens val att vid denna tidpunkt automatisera handläggningen av bostadstillägget med att myndigheten ville öka den ekonomiska effektiviteten. Andra orsaker var problem i handläggningen med exempelvis felaktiga utbetalningar och det stora antalet pågående ärenden.

Myndigheterna ser flera vinster med att öka automatiseringsgraden

Både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten menar att den ökade automatiseringsgraden har gjort handläggningen mer effektiv och har ökat kvaliteten i den. Enligt Försäkringskassan har den ökade automatiseringsgraden bidragit till att förkorta handläggningstider, lett till högre effektivitet och ökad rättslig kvalitet.¹²³ Försäkringskassan beskriver hur den ökade automatiseringsgraden har bidragit

¹¹⁸ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, s. 97.

¹¹⁹ Ekonomistyrningsverket Forums webbplats, <https://forum.esv.se/>, åtkomstdatum 20 augusti 2025; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 27.

¹²⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 18.

¹²¹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*, s. 18.

¹²² Pensionsmyndigheten, *Förstudierapport F-NBT*, daterat 2017-02-28, s. 11.

¹²³ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 166; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 28; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 26.

till att tiden som de lägger på manuell handläggning inom föräldrappeningen har minskat, något som enligt myndigheten har bidragit till minskade förvaltningskostnader.¹²⁴

Försäkringskassan noterar också att en hög automatiseringsgrad åtminstone i vissa fall kan medföra en större risk för felaktiga utbetalningar. Myndigheten rapporterar att det finns en risk att så kan vara fallet i tandvårdsstödet.¹²⁵ Inom den tillfälliga föräldrappeningen har vinster från den automatisering av hanteringen av SGI som myndigheten genomförde de senaste åren lett till såväl högre effektivitet som bättre rättslig kvalitet.¹²⁶ Inom handläggningen av aktivitetsstödet, utvecklingsersättningen och etableringsersättningen så menar Försäkringskassan själv att den ökade automatiseringsgraden har inneburit att den fattar beslut snabbare och att handläggarna har fått mer tid över att hantera ändringar i ärenden. Myndigheten anser att det har bidragit till att minska antalet återkrav som berodde på att Försäkringskassan tidigare inte hanterade ändrade uppgifter i tid.¹²⁷ Myndigheten menar även att den ökade automatiseringsgraden har minskat antalet felaktiga utbetalningar och höjt den rättsliga kvaliteten i beslut om aktivitetsstöd, utvecklingsersättning och etableringsersättning.¹²⁸

Pensionsmyndigheten beskriver hur den ökade automatiseringsgraden har bidragit till att minska riskerna för oavsiktliga fel och för felaktiga utbetalningar,¹²⁹ samt till att förbättra kvaliteten i handläggningen genom att den blivit mer effektiv, enhetlig och rättssäker.¹³⁰ Inom bostadstillägget säger myndigheten att den ökade automatiseringsgraden utöver att minska och förebygga felaktiga utbetalningar¹³¹ också bidragit till att pensionärer får besked snabbare.¹³² Handläggarna har också genom en effektivare hantering, bland annat av viss

¹²⁴ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*, s. 22; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 22.

¹²⁵ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 122.

¹²⁶ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 166; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*, s. 43.

¹²⁷ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 99; Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*, s. 118.

¹²⁸ Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*, s. 166.

¹²⁹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, s. 16; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 45; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, s. 94.

¹³⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 4; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*, s. 16; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, s. 17.

¹³¹ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, s. 94.

¹³² Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*, s. 78.

information, fått mer tid att arbeta med andra arbetsuppgifter.¹³³ Även inom handläggningen av efterlevandepensionen och den allmänna pensionen menar myndigheten att den ökade automatiseringen har bidragit till snabbare beslut, högre kvalitet och mindre risker för felaktiga utbetalningar.¹³⁴

3.2 Myndigheterna utvecklar och använder AI-verktyg i begränsad omfattning

Regeringen beskriver det som avgörande att integrera artificiell intelligens (AI) i offentlig verksamhet, för att kunna effektivisera och modernisera den offentliga sektorn samt för att kunna leverera bättre tjänster till medborgarna.¹³⁵ AI är en typ av automatisering som innefattar digitalt resonerande system, och där tekniken används för att utföra uppgifter som normalt kräver mänsklig intelligens, även om det varierar hur avancerad den kan vara både tekniskt och när det gäller tillämpningsområde.¹³⁶

Vår granskning visar att Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten använder AI i begränsad omfattning. Intrycket vi får av intervjuerna är att det som myndigheterna vill utveckla vidare är mindre avancerad automatisering som redan har införts, snarare än AI. Det är också i nuläget långt ifrån självklart för myndigheterna hur AI ska kunna hanteras inom ramen för förmånshandläggningen. Försäkringskassan skriver att myndigheten gör bedömningen att det inte finns lagstöd för AI-tillämpningar när det kommer till komplexa regler med bedömningsutrymme.¹³⁷ Men det finns exempel där AI redan i dag indirekt påverkar handläggningen och kan bidra till att underlätta och stödja moment i handläggarnas arbete.

¹³³ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*, s. 17.

¹³⁴ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*, s. 4; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*, s. 45.

¹³⁵ AI Utbildningscentrums webbplats, www.aiuc.se, åtkomstdatum 25 mars 2023.

¹³⁶ Oxford Reference, www.oxfordreference.com, åtkomstdatum 17 oktober 2025.

¹³⁷ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 13–14.

3.2.1 AI används inte för omfattande automatisering inom handläggningen

Myndigheterna använder bara AI i liten omfattning sett till den totala förmånshandläggningen. Våra intervjuer visar att planer på att automatisera förmånshandläggningen på myndigheterna sällan är förknippade med AI. Det är i första hand andra tekniker som har använts, och som planeras att användas, framför allt när det gäller beslutsfattande. Enligt myndigheterna kan AI komma att spela en stor roll, men det är samtidigt tydligt att myndigheterna i huvudsak planerar för användningen av AI inom områden som inte berör automatiskt beslutsfattande och att de använder få AI-lösningar i produktionen.

Pensionsmyndigheten har enligt de dokument som vi har läst inga AI-verktyg i produktion som är direkt kopplade till förmånshandlingen, men myndigheten utreder vilka möjligheter som finns. Försäkringskassan har några AI-verktyg som stöd i myndighetens manuella förmånshandläggning. Ingen av myndigheterna rapporterar att den använder AI-verktyg i bedömningsmoment eller för att fatta beslut i förmånshandläggningen. Däremot rapporterar Försäkringskassan att den både använder och planerar för andra typer av AI-verktyg som kan användas exempelvis för administrativa uppgifter, transkribering, med mera.

Myndigheterna använder få AI-verktyg i sin produktion

Vi har stött på få exempel på AI-verktyg som används i förmånshandläggning, men det finns exempel. Ett av Försäkringskassans viktigaste AI-verktyg i förmånshandläggningen är *Strukturerad analys av medicinska underlag* (SAMU). SAMU assisterar handläggare inom aktivitetsersättning med att sortera ut relevant information om diagnoser, funktionsnedsättningar och aktivitetsbegränsningar i medicinska underlag.

En tjänsteperson på Försäkringskassan som vi har intervjuat förklarar att verktyget är ett stöd i myndighetens handläggning av aktivitetsersättning:

”

Vi har använt AI för att gå in och hjälpa handläggarna att extrahera information ifrån [det medicinska] underlaget. Så vi gör ingen bedömning. Det är jätteviktigt. Så att använda AI behöver inte nödvändigtvis innebära att vi automatiserar bedömningen men det skulle kunna handla om att man underlättar informationsinhämtning, kanske kvalitetssäkring av information [...], inför en mänsklig bedömning.

Det finns även andra AI-verktyg eller AI-liknande verktyg hos myndigheterna, som indirekt påverkar förmånshandläggningen. Exempel på detta är applikationer som finns på Försäkringskassan, och som förvandlar blanketter till text, bild till text, tal till text, som översätter, som genomför text- och språkanalys, chatbotar, med mera. Flera av dessa AI-verktyg har potential att underlätta handläggarens arbete och frigöra tid, men används inte för att fatta beslut.

Vi har inte sett några exempel på AI-verktyg som Pensionsmyndigheten använder i förmånshandläggningen. Men vi har noterat några AI-verktyg som myndigheten använder i dag för andra ändamål. Myndigheten rapporterar att den använder AI för att individanpassa innehållet på webbplatsen, att den håller på att ta fram en AI-pilot som sammanställer och analyserar fritextsvar från informationsmöten, samt att den har börjat använda en chatbot som enskilda personer kan chatta med på myndighetens webbplats.¹³⁸

Myndigheterna planerar för att börja använda fler AI-verktyg men få av dessa berör handläggningen direkt

Myndigheterna rapporterar att de arbetar med olika typer av AI-verktyg. Men dessa är i huvudsak under utveckling och berör i huvudsak inte förmånshandläggningen. Pensionsmyndigheten skriver exempelvis att den håller på att utveckla en rad verktyg, varav några berör handläggningen. Det rör sig till exempel om automatiserad

¹³⁸ Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens. Regeringsuppdrag*, rapport daterad 2025-04-04, dnr VER-2025-231.

inläsning av handskrivna blanketter samt tolktjänster.¹³⁹ Vi har inte läst något om att Pensionsmyndigheten har börjat använda AI-verktyg i handläggningen. I övrigt planerar myndigheten för och utvecklar AI-verktyg för andra användningsområden än just handläggningen. Det kan exempelvis vara att klassificera synpunkter från kunder, analysera felaktiga utbetalningar och som stöd till enskilda personer när de ansöker om en förmån eller vill ändra uppgifter.¹⁴⁰

Försäkringskassan är i en liknande situation. Men myndigheten använder fler AI-verktyg i sin verksamhet än Pensionsmyndigheten. Myndigheten rapporterar även att den har utvecklat flera prototyper, som verktyg som kan tolka bildinnehåll och konvertera det till text och verktyg som klassificerar olika typer av texter.¹⁴¹ Den har också börjat använda flera AI-verktyg. Utöver SAMU som vi tidigare har nämnt så använder Försäkringskassan AI-verktyg för att maska personuppgifter, för att ta fram riskprofiler, och för att söka efter information på myndighetens intranät och externa webbplats. I övrigt skriver myndigheten att den har flera AI-verktyg som den är redo att börja använda, men som den ännu inte har sjösatt. Exempel på sådana är att översätta från finska till svenska och att översätta tal till text.¹⁴²

Gemensamt för båda myndigheterna när det gäller de verktyg som direkt och indirekt berör handläggningen är att de inte syftar till att helautomatisera processer i förmånshandläggningen eller göra bedömningar i enskilda ärenden. Däremot kan de bidra med att underlätta och förbättra handläggarens arbete, även om sådana system bara används i begränsad omfattning i dag.

¹³⁹ Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens. Regeringsuppdrag*, rapport daterad 2025-04-04, dnr VER-2025-231.

¹⁴⁰ Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens. Regeringsuppdrag*, rapport daterad 2025-04-04, dnr VER-2025-231, s. 9.

¹⁴¹ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547.

¹⁴² Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 6.

4 Förutsättningar för myndigheterna att fortsätta automatisera

I det här kapitlet flyttar vi fokus till vad vi har observerat när det gäller vilka förutsättningar som myndigheterna har i dag att fortsätta automatisera. Vi ser en viktig ny förutsättning som formar myndigheternas möjligheter att fortsätta automatisera, nämligen behovet av att förvalta den digitalisering och automatisering som myndigheterna redan har genomfört. Denna förvaltning gör att myndigheterna i sitt digitaliseringsarbete nu och framöver i vissa fall behöver prioritera annan it-utveckling än just automatisering. Båda myndigheterna behöver till exempel hantera teknisk skuld. Det tar it-resurser i anspråk som inte nödvändigtvis leder till ökad automatisering. Vi konstaterar också att styrningen av it-utvecklingen på myndigheterna spelar en viktig roll, även om vi i den här granskningen inte studerat hur den fungerar i praktiken.

Vi ser samtidigt att flera av de förutsättningar som fanns under den tidiga automatiseringen fortfarande finns. Regeringen fortsätter driva på den digitala utvecklingen genom att aktivt styra myndigheterna mot att öka automatiseringen och effektiviteten. Vår granskning visar att myndigheterna fortfarande bedömer att det finns utrymme att automatisera. Samtidigt bedömer de att deras möjligheter att automatisera fortfarande begränsas av hur regelverken är utformade.¹⁴³ Vissa förmåner ställer också höga krav på tillgången på information som inte alltid finns enkelt att tillgå. Det finns därför en rad förmåner och processer som myndigheterna fortsätter att hantera manuellt av samma skäl som tidigare, även om automatisering inom dessa områden inte är helt uttömda.

¹⁴³ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 13.

Vi bedömer att myndigheterna fortsatt har ett visst utrymme att automatisera givet gällande förutsättningar. Det gäller exempelvis automatisering av moment i handläggningen som fortfarande sker manuellt. Vi bedömer sammantaget utifrån våra resultat att det också finns förutsättningar som begränsar myndigheternas möjligheter att automatisera samtidigt som regeringen fortsätter styra mot ökad digitalisering och automatisering.

4.1 Tidigare automatisering och it-utveckling skapar nya villkor för förvaltningen

Att myndigheterna redan har genomfört en stor mängd automatiseringsinsatser har åtminstone delvis förändrat vilken typ av processer det är som myndigheterna ska förvalta. Myndigheterna ska nu underhålla, anpassa, utveckla och i vissa fall ersätta befintliga it-system och digitala processer. Det är stora uppgifter som kräver omfattande it-resurser och minskar det ekonomiska utrymmet för att fortsätta automatisera. Att utveckla nya system tar stora resurser i anspråk, och kan därför begränsa myndigheternas möjligheter att arbeta med automatisering.

Vi bedömer att begränsningar i myndigheternas digitala infrastruktur påverkar myndigheternas möjligheter att automatisera. Relativt stora begränsningar beror på föråldrade it-system som behöver bytas ut och uttjänta program som belastar driften av it-systemen och begränsar fortsatt systemutveckling – det som brukar kallas teknisk skuld. Skulden måste betalas genom att it-system görs om eller byts ut, för att myndigheterna ska klara att genomföra sina uppdrag. Detta gäller särskilt för Pensionsmyndigheten. Myndigheten håller sedan några år på att betala delar av den tekniska skulden genom stora utvecklingsinsatser. Detta tar it-resurser i anspråk, och tar därför också fokus från ny automatisering.

För Pensionsmyndigheten är ytterligare en aspekt av den digitala infrastrukturen att myndigheten fortfarande i vissa delar är beroende av Försäkringskassans it-system. Detta begränsar Pensionsmyndighetens möjligheter att självständigt arbeta med automatisering. Myndigheten arbetar för att bli mer självständig i sin it-utveckling och sin hantering av förmåner, vilket i sig är en stor och arbetskrävande uppgift i digitaliseringsarbetet.

På Försäkringskassan observerar vi ett avstånd mellan hur myndigheten beskriver styrningen av sin it-utveckling och hur vissa tjänstepersoner upplever styrningen. Medan Försäkringskassans styrdokument betonar en centraliserad styrning av it-utvecklingen uppfattar vissa tjänstepersoner att den snarare är decentraliserad. Det gäller både hur it-utvecklingen är organiserad och hur den styrs ekonomiskt. Vi bedömer att styrningen av it-utvecklingen har betydelse för möjligheten att automatisera. Men eftersom vi inom ramen för denna granskning inte kan uttala oss om hur styrningen av it-utvecklingen fungerar i praktiken kan vi heller inte bedöma hur styrningen faktiskt påverkar den digitala utvecklingen.

Även efter att en funktion har automatiserats så måste den fortfarande förvaltas. Vi observerar att det kan vara arbetsamt för myndigheterna att anpassa automatiserade förmåner till förändringar av regelverken i socialförsäkringen, eller till ändrade regeltolkningar av till exempel Högsta förvaltningsdomstolen eller EU-domstolen. Förändrade regelverk och ändrad regeltolkning är ytterligare en omständighet som myndigheterna behöver hantera utifrån den automatisering myndigheten redan har genomfört. Myndigheterna kan alltså behöva lägga resurser på att införa regelförändringar i automatiserade system för att automatiseringen ska kunna fortsätta fylla sin uppgift. Detta är också en faktor i att förvalta det it-arbete som redan har genomförts.

4.1.1 Myndigheterna behöver modernisera sina it-system och betala sin tekniska skuld

Delar av it-systemen på myndigheterna är i många fall föråldrade och behöver bytas ut till mer moderna system. Modernisering av it-systemen kan leda till större möjligheter att automatisera i framtiden. Men det är sällan det huvudsakliga syftet. I stället handlar arbetet om att se till att myndigheterna kan fortsätta att genomföra sina uppdrag. Att automatisera mer i närtid prioriteras därför inte alltid.

Automatisering kommer ibland i andra hand när myndigheterna behöver modernisera it-system och betala sin tekniska skuld

Myndigheterna bedömer att den tekniska skuld som finns i vissa system kräver nya digitala system. I vår granskning har vi stött på flera exempel på förmånshandläggning som fortfarande genomförs

med hjälp av gamla system och som myndigheterna bedömer behöver bytas ut.

Det finns på båda myndigheterna fortfarande förmåner som de handlägger i gamla system. På Försäkringskassan har vi tagit del av fall där myndigheten bedömer att den tekniska skulden är hög. Ett exempel är system på Försäkringskassan byggt med programmeringsspråket Cobol, med anor från 1960- och 1970-talet. Denna typ av system, som de visserligen inte använder i så stora delar av handläggningen men som Försäkringskassan är beroende av i vissa tillämpningar, behöver myndigheten byta ut för att den också framöver ska kunna fullfölja sitt uppdrag. Försäkringskassan bedömer att programmeringsspråket Cobol är så pass föråldrat att det behöver ersättas. En medarbetare på Försäkringskassan förklarar:

”

[...] vi har haft bostadsbidrag i en gammal teknikplattform med ett programmeringsspråk som är Cobol, det är samma som vi har pratat om tidigare egentligen när det gäller föräldrapenningen och den tillfälliga föräldrapenningen. Alla har suttit med den ryggsäcken.

Skälet att bygga nya system som kan överta gamla systems funktioner är inte nödvändigtvis i första hand att öka automatiseringen. Som exempel på detta kan vi återigen nämna NextGen på Pensionsmyndigheten (se avsnitt 3.1.2). Med NextGen vill Pensionsmyndigheten flytta över den förmånshantering som görs i gamla system – i vissa fall på Försäkringskassan – till en ny plattform som Pensionsmyndigheten själv kontrollerar. NextGen är tänkt att avhjälpa en stor del av det beroende av Försäkringskassan som Pensionsmyndigheten fortfarande har. Beroendet påverkar Pensionsmyndighetens arbete med it-utveckling, eftersom delar av myndighetens it-system i praktiken finns hos Försäkringskassan. Så har det varit sedan Pensionsmyndigheten bildades 2010.¹⁴⁴ Indirekt påverkar detta förhållande möjligheten för myndigheten att automatisera, eftersom Pensionsmyndigheten behöver lägga resurser på

¹⁴⁴ Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*, dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17.

att minska sitt beroende av Försäkringskassan, ibland på bekostnad av att öka automatiseringen på den egna myndigheten.

Det är varken ekonomisk effektivitet eller ökad automatisering som i första hand är skälet för satsningen.¹⁴⁵ I stället handlar det främst om att skapa förutsättningar för att myndigheten självständigt ska kunna fortsätta genomföra sitt uppdrag och hantera sin tekniska skuld. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar:

”

NextGen bygger i grund och botten inte på ett finansiellt positivt business case. Det är inte därför vi gör det [...]. Hela grunden handlar om att myndigheten ska kunna fortsätta bedriva sin verksamhet, alltså att vi ska ha egen rådighet över de här systemen och kunna beräkna och besluta pension.

Även om myndigheten inte i första hand är ute efter de ekonomiska effekterna så finns det internt ändå en förväntan på att NextGen i framtiden ska kunna föra med sig ekonomisk effektivitet i takt med att Pensionsmyndigheten tar kontroll över sina egna it-lösningar. I exemplet nedan förklarar en tjänsteperson på Pensionsmyndigheten det önskvärda i att avsluta den hantering av pensionsförmåner som fortfarande sker på Försäkringskassan, och som har legat kvar där även efter det att Pensionsmyndigheten började sin verksamhet 2010:

”

Och de stora [ekonomiska effekterna] uppstår, det är egentligen när Försäkringskassan kan lägga ner hela LO-pension [leveransområde pension] och verkligen stänga av alla de här systemen i sina datorhallar. Men den fördröjningen ligger ett par år efter det att vi är klara med NextGen tills det inträffar.

Samtidigt kräver en förflyttning från gamla system till nya system både noggrann planering och omfattande arbete. I samband med att myndigheten tar fram nya system som ska ta över funktioner som tidigare har hanterats i äldre system så ses en ökad automatisering ofta som sekundär. I takt med att gamla system inte längre kan användas krävs snarare arbete med grundläggande systemutveckling och flytt av handläggning från ett system till ett annat. Vi kan därför

¹⁴⁵ Pensionsmyndigheten, *Business Case NextGen 3.1*, rapport daterad 2024-04-29, dnr VER 2023-108, s. 5.

konstatera att automatisering i vissa fall får stå tillbaka för behovet att modernisera och betala en teknisk skuld.

Redan genomförd automatisering kan inte alltid återanvändas

Det finns en risk att automatiseringen går till spillo om den genomförs i it-system som inom en snar framtid ska bytas ut eller förändras i grunden. I de fall där den tekniska skulden är hög påverkar detta möjligheten att dra nytta av automatisering.

Ett exempel som vi stött på är användningen av så kallad Robotic Process Automation (RPA) i Pensionsmyndighetens arbete med automatisering. Enkelt sagt arbetar RPA:n som en fristående robot i ett *befintligt* handläggningssystem med en avgränsad uppgift. En RPA är i det här sammanhanget en *ad hoc-lösning*; den är i sig själv inget system, utan programmeras att genomföra enkla och repetitiva uppgifter i befintliga system. Om systemet som RPA:n har införlivats i förändras riskerar också RPA:n att sluta fungera. Det är en bedömningsfråga för myndigheten när det kan vara aktuellt att ta fram RPA:er. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar:



Ibland kanske vi vet att vi kommer att utveckla ett system och vi vill bygga in i system på sikt, då kan det vara en fråga att vi kanske inte kör RPA. Eller tvärtom, att vi kan köra det under begränsad tid. För det går oftast ganska mycket fortare att införa RPA, och vi har alltid haft det tänket, att de behöver inte heller leva för alltid.

Samma princip kan sägas gälla även i andra sammanhang i system som inte använder sig av just RPA:er. Exempelvis visar våra intervjuer att myndigheterna ogärna spenderar resurser på att starta insatser som ska öka automatiseringen i system som myndigheten planerar att byta ut inom en överskådlig tid. På detta sätt skjuter de automatiseringsinsatser på framtiden och de kan behöva utveckla nya system innan det går att automatisera mer.

4.1.2 Försäkringskassan beskriver en centraliserad it-utveckling men tjänstepersoner upplever den som decentraliserad

Vår granskning visar att det finns olika uppfattningar på Försäkringskassan om hur styrningen av it-utvecklingen fungerar, och i förlängningen om hur den påverkar möjligheterna att automatisera.

Försäkringskassans styrdokument beskriver en centraliserad styrning av myndighetens it-utveckling. Formellt är det it-avdelningen som ansvarar för bland annat it-stöd, it-drift, it-utveckling och it-arkitektur.¹⁴⁶ Men vissa tjänstepersoner uppfattar samtidigt styrningen som decentraliserad. Enligt denna uppfattning är det snarare förmånsavdelningarna som styr och får bära kostnaderna för it-utvecklingen.

Vi har inte granskat hur styrningen fungerar i praktiken eller vad som är orsaken till skillnaden mellan hur myndigheten beskriver styrningen av sin it-utveckling och hur vissa tjänstepersoner upplever den. Vi vet därför inte vad den beror på. En möjlig förklaring är att Försäkringskassan nyligen ändrat sin styrning på området och att den ännu inte fått genomslag i organisationen. År 2024 genomförde myndigheten förändringarna i sin styrning och vi genomförde våra intervjuer hösten 2024 fram till våren 2025 och flera av intervjuerna tog sikte på tidigare utvecklingsprojekt.

Eftersom vi inte kan uttala oss om hur styrningen av it-utvecklingen fungerar i praktiken kan vi heller inte bedöma hur styrningen faktiskt påverkar den digitala utvecklingen och möjligheten att automatisera.

Försäkringskassans styrdokument beskriver en i huvudsak centraliserad styrning av it-utvecklingen

Försäkringskassan beskriver att den har en centraliserad styrning av sin it-utveckling. Utvecklingsinitiativ som sker på förmånsavdelningarna prövas och beslutas om centralt. Även ekonomiska medel till utvecklingsinitiativ som sker på förmånsavdelningarna fördelas från en central utvecklingsram.

Sedan 2024 har Försäkringskassan prövat och beslutat om verksamhetsutveckling centralt då det så kallade Portföljrådet inrättades.

¹⁴⁶ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, version 13.0, daterat 2025-06-16, s. 30.

Rådet prövar de ansökningar om it-utveckling som kommer från förmånsavdelningarna. Syftet med prövningen som rådet genomför är enligt Försäkringskassan ”framför allt att säkerställa att rätt initiativ prioriteras utifrån ett myndighetsperspektiv”.¹⁴⁷

Avdelningscheferna för respektive avdelningar ansöker om att få starta initiativ för it-utveckling. Beslut om att starta initiativ samt fördelning av medel sker sedan via Portföljrådet som genomför en investeringsprövning och fattar beslut om tilldelning av medel.¹⁴⁸

I de dokument som vi har tagit del av och som beskriver den centrala styrningen har vi inte sett detaljerade beskrivningar av hur it-utvecklingen initieras på förmånsavdelningarna, innan den behandlas i Portföljrådet.

Försäkringskassan beskriver vidare att it-utvecklingen sker centralt på it-avdelningen. I generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan ges inget formellt ansvar för it-utveckling till förmånsavdelningarna. Däremot framgår det av arbetsordningen att avdelningscheferna på de respektive förmånsavdelningarna är delvis ansvariga för frågor som rör it-utveckling.¹⁴⁹

Försäkringskassan beskriver också att it-avdelningen har ett horisontellt ansvar för it-frågor. Detta ansvar inbegriper exempelvis ett serviceansvar för it-utveckling inom myndigheten, ett serviceansvar och ett koordinerande ansvar för myndighetens it-arkitektur och ett serviceansvar och ett koordinerande ansvar för självbetjänings-tjänster.¹⁵⁰

Också de ekonomiska medlen för it-utveckling styrs på central nivå enligt de dokument vi har tagit del av. Försäkringskassan har en utvecklingsram som innefattar medel för it-utveckling som omfattar samtliga avdelningar.¹⁵¹ Fördelning av medel för it-utveckling på förmånsavdelningarna sker i Portföljrådet, det vill säga centralt. Avdelningscheferna ansvarar för att it-avdelningens rutiner för start

¹⁴⁷ Försäkringskassan, *Investeringsprövning av utvecklingsinitiativ*, IM 2025:004, daterat 2025-01-13, s. 1.

¹⁴⁸ Försäkringskassan, *Investeringsprövning av utvecklingsinitiativ*, IM 2025:004, daterat 2025-01-13, s. 1.

¹⁴⁹ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, version 13.0, daterat 2025-06-16, s. 31.

¹⁵⁰ Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, version 13.0, daterat 2025-06-16, s. 31.

¹⁵¹ Försäkringskassan, *Förutsättningar och budget för verksamhetsåret 2025*, daterat 2025-02-17, s. 4.

av utvecklingsinitiativ följs och för att besluta om fördelning av tilldelad utvecklingsram inom avdelningen.¹⁵²

Försäkringskassan beskriver också en rad olika principer för fördelning av kostnader för it-utveckling mellan förmånsavdelningarna. Bland annat rör det sig om olika former av indirekta kostnader som beskrivs som gemensamma eller förmånsgemensamma.¹⁵³ Försäkringskassan beskriver att en stor del av it-kostnaderna är gemensamma för förmånsavdelningarna och att dessa beräknas centralt:

Merparten av myndighetens it-kostnader redovisas inte direkt mot förmåner och övriga verksamheter utan är förmånsgemensamma eller gemensamma kostnader. Dessa kostnader fördelas utifrån principer enligt Technology Business Management (TBM). [...] TBM innehåller både principer för definition av it-kostnader och principer för kostnadsfördelningar.¹⁵⁴

Tjänstepersoner upplever en mer decentraliserad styrning av it-utvecklingen

Vissa tjänstepersoner vi har talat med uppfattar att myndigheten präglas av en decentraliserad it-utveckling. Detta är en kontrast till bilden av den formella styrningen som framgår av Försäkringskassans styrdokument.

Bilden av Försäkringskassans styrning som framkommer i våra intervjuer är att förmånsavdelningarna i praktiken spelar en viktig roll för den it-utveckling som genomförs, inklusive automatisering. Denna bild överensstämmer i stort med den som nyligen publicerades i en statlig utredning och som beskriver en form av decentraliserad it-utveckling:

Varje avdelning ansvarar för sina egna data, sina it-system och sin it-utveckling. Avdelningscheferna är informationsägare och ansvarar

¹⁵² Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*, version 13.0, daterat 2025-06-16.

¹⁵³ Försäkringskassan, *Fördelning av indirekta förvaltningskostnader till Försäkringskassans förmåner och övriga verksamheter*, riktlinje 2021:07, version 4, daterat 2024-12-17, s. 1.

¹⁵⁴ Försäkringskassan, *Fördelning av indirekta förvaltningskostnader till Försäkringskassans förmåner och övriga verksamheter*, riktlinje 2021:07, version 4, daterat 2024-12-17, s. 4.

för data och datahanteringen under hela dess livscykel, inklusive registervård.¹⁵⁵

Enligt tjänstepersoner vi talat med finns det risker med vad de uppfattar vara en decentraliserad styrning. Tjänstepersonerna liknar förmånsavdelningarna vid ”silos” och uttrycker att it-utvecklingen i huvudsak genomförs enligt enskilda avdelningars önskemål, i avskildhet från andra avdelningar. Personer vi har talat med menar att it-utvecklingen på grund av detta för det första riskerar att inte komma till nytta för andra avdelningar. För det andra riskerar avdelningar att inte dela information med varandra på ett sätt som underlättar it-utvecklingen.

Tjänstepersonerna vi har talat med beskriver däremot inte den upplevda decentraliserade styrningen som den enda orsaken till begränsningarna som de ser i myndighetens it-utveckling. Det finns även juridiska begränsningar, menar vissa tjänstepersoner. En uppfattning som framkommer bland tjänstepersoner på Försäkringskassan är att en del information som finns tillgänglig på myndigheten och som skulle behövas även på andra platser inom myndigheten inte får delas:

”

Så vi kan väl säga att staten nu är väldigt frikostig med att dela mellan myndigheter, det är en enorm trend nu att dela [...], men inne på Försäkringskassan så har vi en låg möjlighet att dela med varandra.

Även den ekonomiska styrningen av it-utvecklingen, som i Försäkringskassans styrdokument beskrivs som i huvudsak centraliserad, visar våra intervjuer att den ibland upplevs som i praktiken decentraliserad. Tjänstepersoner vi har talat med uppfattar att det är de enskilda förmånsavdelningarna som bär kostnaderna för de digitaliseringsinsatser som respektive avdelning startar. Detta tror de leder till att it-utveckling inte alltid sker med hela Försäkringskassans verksamhet i åtanke.

Tjänstepersoner som vi har talat med menar att den ekonomiska styrningen innebär att de avdelningar som ansvarar för att administrera specifika förmåner också får ta kostnaderna för de digitali-

¹⁵⁵ SOU 2025:108, *Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro*, s. 216.

seringsinsatser som startas på den enskilda avdelningens begäran. För it-lösningar som hela myndigheten skulle kunna ha nytta av blir det i praktiken så att enskilda avdelningar kan få stå för en opropor-tionerligt stor del av kostnaden, enligt detta resonemang. Enligt tjänstepersoner som vi har talat med riskerar denna styrning att leda till att it-lösningar inte sprids mellan avdelningar, eftersom de tas fram utifrån de enskilda avdelningarnas specifika villkor.

En bild som framkommer i våra intervjuer med tjänstepersoner är att den ekonomiska styrningen leder till ett synsätt som inte tar hänsyn till hela Försäkringskassans behov. Det leder även till att utvecklings-arbetet riskerar att bli dyrare eftersom, som några tjänstepersoner uttryckt det, ”hjulet måste uppfinnas på nytt” på de respektive avdelningarna. Detta riskerar att leda till onödigt arbete, och i slutändan dyrare lösningar, menar några tjänstepersoner:



Tittar man rent på it-utvecklingen så blir det väldigt mycket dyrare också när vi bygger i de här ”silosarna”. Så att man kanske inte alltid lyckas nå den där automatiseringen som är den stora effekten.

Eftersom vi inte närmare har granskat hur styrningen av it-utvecklingen fungerar i praktiken kan vi inte uttala oss ingående om hur den påverkar möjligheten att automatisera. Men vi kan konstatera att bilden av styrningen som framkommer i våra intervjuer inte alltid överensstämmer med beskrivningen av Försäkringskassans formella styrning, och att flera möjliga risker lyfts fram i våra intervjuer i relation till möjligheten att automatisera.

4.1.3 Att införliva regelförändringar i befintliga system kräver också arbete

Automatisering kan göra det mer arbetsamt för myndigheterna att anpassa sig till ändrade regeltolkningar eller förändringar av regel-verken i socialförsäkringen eftersom dessa kräver att it-systemen programmeras om. Automatisering förväntas i regel förenkla hand-läggningen. Men när det gäller regeländringar är det i vissa fall svårare för myndigheterna att införliva ändringarna i en automati-serad handläggning än i en manuell handläggning. Ändrade regel-tolkningar som ger en ny rättspraxis kan vara särskilt svåra, eftersom de direkt kräver ändrad tillämpning. Till skillnad från regeländringar,

där myndigheten har möjlighet att påpeka behov av finansiering eller utmaningar med ikraftträdandedatum för att kunna ändra tillämpningen, följer ändringar som krävs till följd av en ny rättspraxis inte av något beslut om hur eventuella kostnader ska finansieras eller om hur ändringar i tillämpningen är praktiskt genomförbara.

Förändringar av regelverket för en automatiserad förmån innebär därför att Försäkringskassan också kan behöva förändra it-systemen, för att förmånen ska kunna fortsätta vara automatiserad. Därför kan det bli både dyrare och ta längre tid att genomföra förändringar som måste göras som en följd av ny lagstiftning för en förmån som administreras av ett automatiserat system än för en förmån som handläggs manuellt.

Regeländringar kan också vara olika omfattande. I vissa fall behöver det inte vara särskilt komplicerat att anpassa befintliga system efter en regeländring. Men vid andra förändringar kan det krävas mer arbete. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:



Man kan väl säga att är det mindre, praxisförändring och annat, så är det ofta ganska specifika regler det pekar mot. Och att bygga om en specifik regel där man inte behöver ändra någon informationshantering eller annat går ganska snabbt. Men att ta emot en lagändring i dag är dyrare systemutvecklingsmässigt och tar längre tid än det gjorde tidigare. Det kommer man inte ifrån.

Hur lösningarna i it-system ser ut kan därför i vissa fall minska myndigheternas möjligheter att anpassa sig till ny lagstiftning och krav på förändring. Men det finns exempel där myndigheterna har tvingats att använda gamla it-lösningar för att klara av att införa nya regler och politik, vilket har tagit mycket tid för myndigheten.

Det finns samtidigt exempel på när förändringar som visserligen har stor samhällspåverkan men kunde förväntas vara av mindre teknisk betydelse ändå har orsakat relativt stora följdverkningar på it-driften och behovet att utveckla nya system. Personer som vi intervjuat beskriver exempel där förändringar i politiken och inom socialförsäkringens område har lett till relativt stora it-insatser. Så var exempelvis fallet när åldern för att få rätt till grundskydden inom det allmänna pensionssystemet ändrades från 65 år till 66 år.

Eftersom förväntningarna när myndigheten en gång skapade systemen var att pensionsåldern sannolikt inte skulle ändras så hade siffran cementerats i systemen på många olika platser. Detta gjorde att konsekvenserna av en till synes enkel förändring blev svåra att överblicka. Tjänstepersoner som vi har talat med menar till exempel att det varit mycket svårt att hantera den så kallade flytande riktåldern i it-systemen. Konsekvenserna av att programmera om systemen har förväntats vara så pass överblickbara att myndigheten inte har vågat garantera att omprogrammeringen skulle få önskad effekt. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar att förändringar i politiken om pensioner därför har gjort att myndigheten behöver helt nya system för att garantera att politiken kan förverkligas i myndighetens it-system:



Införandet av flytande riktålder är det som har drivit fram behovet av att bygga nya lösningar. Hade det inte hänt, då hade vi inte behövt genomföra NextGen.

Både små och stora regeländringar kan göra att det behövs stora insatser inom it-området. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:



Men visst, skulle man få en radikal förändring i hela föräldraförsäkringen, ja, det skulle ... Jag ska inte säga att det skulle kräva ett nytt system, men det skulle kräva väldigt omfattande systemutveckling.

Sammantaget tyder dessa exempel på att det finns en relation mellan de automatiska system som myndigheten i dag har och myndigheternas förmåga att anpassa handläggningen till ändrade förmånsregler. Eftersom sådana anpassningar kräver mycket resurser så kan det minska det ekonomiska utrymmet för ny automatisering.

Det finns olika idéer om AI:s potential inom myndigheterna

Vår granskning visar att förväntningarna på AI inom myndigheterna generellt sett är låga när det gäller att automatisera beslutsfattande. Tjänstepersonerna som vi har talat med tror däremot att AI kan

användas inom en rad andra områden. Det kanske tydligaste exemplet är att hantera den ökade mängd data som myndigheterna förväntar sig behöva hantera i framtiden, när mängden digital information ökar i takt med att fler processer och mer informationshantering blir digital. Här skulle AI eventuellt kunna ta över uppgifter som inte enkelt låter sig göras av människor, som att få en överblick över data och att se mönster i den.

Samtidigt har tjänstepersonerna i viss utsträckning olika uppfattning om på vilket sätt som AI kan tänkas användas i framtiden. Det är mindre kontroversiellt att öka användningen av AI-verktyg för att hantera informationsmängder och liknande inför ett beslut än att använda AI i bedömningsdelar. En tjänsteperson som vi har intervjuat beskriver att hen tror att AI kommer att kunna användas i omfattande analysarbete, snarare än i förmånshandläggning:

»

Jag vet inte om det är i [...] förmånshandläggningen som vi skulle ha mest nytta av [AI]. Jag tror att vi skulle ha oerhört mycket nytta av det i brottsbekämpningsdelarna och mönsterigenkänningen.

Men våra intervjuer visar också det finns tjänstepersoner på myndigheterna som menar att potentialen med AI bör utforskas mer även när det gäller att handlägga förmåner, och framför allt när det gäller att fatta beslut inom förmåner.

4.2 Myndigheterna bedömer att regelverken är ett fortsatt hinder för automatisering

Hur regelverken i socialförsäkringen ser ut påverkar fortfarande möjligheterna att digitalisera i allmänhet, och att automatisera beslutsfattande i synnerhet. Som vi beskriver i kapitel 2 har myndigheterna tidigare när de har startat automatiseringsprojekt inte bara gjort strategiska val som haft att göra med hur många ärenden som handläggs inom olika förmåner och hur stora vinsterna kan bli. Myndigheterna har också tagit ställning till hur förmånernas regelverk påverkar möjligheten att formulera om dessa i binär kod.

I dag har flera av förmånerna med de största volymerna som ännu inte har automatiserats i omfattande utsträckning regelverk som har

bedömningsutrymme, även om vissa moment inom förmånerna kan ha automatiserats. Det gäller bland annat sjukpenningen, sjukersättningen och assistansersättningen. Eftersom bedömningsmomenten inte går att omsätta i binär kod så bedömer Försäkringskassan – vars förmåner präglas av större bedömningsutrymme jämfört med Pensionsmyndigheten – att de fortfarande är mycket svåra att automatisera helt, även om det fortfarande finns utrymme att automatisera moment i handläggningen. Samtidigt visar våra intervjuer att det på myndigheterna finns olika uppfattning om hur önskvärt det är att förändra regelverken för att kunna automatisera mer.

Det är teoretiskt möjligt att med hjälp av AI hantera bedömningar i beslutsfattande på så vis att modeller kan tränas att fatta liknande beslut som historiskt har fattats av människor. Men sådana modeller medför en rad nya problem som inte heller är enkla att lösa. Bland de viktiga exempel på problem som myndigheterna måste lösa är hur de ska kunna ge den enskilda personen möjlighet att förstå hur myndigheten har resonerat om ett AI-verktyg har gjort bedömningen, att veta vilka omständigheter som myndigheten genom verktyget har låtit påverka bedömningen och hur eventuella invändningar från den enskilde har bedömts. Försäkringskassan ger också exempel på olika risker som finns och som behöver hanteras. Myndigheten bedömer att risker för diskriminering, reproduktion av mänskliga fel, risker för att mänsklig kunskap och kompetens minskar samt risker för bristande förklarbarhet och transparens är områden som ännu inte är klarlagda. Även risker för att mänsklig kunskap och kompetens minskar behöver hanteras.¹⁵⁶

Osäkerheter kring hur de ska kunna tillfredsställa dessa behov begränsar möjligheten att låta ett AI-verktyg fatta beslut. Samma gäller hur eventuella invändningar från den enskilda bedöms av AI-verktygen. Myndigheterna ser också svårigheter när det gäller deras skyldighet att se till att beslutsfattande med hjälp av AI görs på samma sätt oavsett vems ärende beslutsfattandet gäller, det vill säga säkerställa att alla behandlas lika. Besluten får med andra ord inte vara diskriminerande.¹⁵⁷ AI får enligt dagens regelverk inte användas

¹⁵⁶ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 15.

¹⁵⁷ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 14.

om det inte går att garantera att dessa rättigheter tillgodoses och att riskerna avhjälpas.

4.2.1 Myndigheterna bedömer fortfarande att dagens regler begränsar möjligheterna att automatisera mer

Myndigheterna bedömer att det fortfarande är svårt att automatisera förmånshandläggningsprocesser som innehåller ett bedömningsutrymme. Försäkringskassan bedömer att det inte finns lagstöd för automatisering i de delar av socialförsäkringen som har komplexa regler med stora bedömningsutrymmen.¹⁵⁸ Det är i många fall både tekniskt och juridiskt svårt, eller till och med omöjligt, att omsätta bedömningsutrymme i binär kod. De som vi har intervjuat är relativt eniga om att det med tanke på hur regelverket i dag ser ut inte går att storskaligt automatisera förmånshandläggningen mer, framför allt när det gäller beslutsfattande.

Myndigheterna menar fortfarande att det inte går att omsätta bedömningsutrymme i ja och nej

Både personer som vi har intervjuat på Försäkringskassan och på Pensionsmyndigheten menar att det faktum att regelverket för förmåner inte går att omsätta i binär kod, det vill säga ja eller nej, är ett stort hinder för att automatisera förmånshandläggningen ytterligare. De förmåner som har regelverk som kan översättas till binär kod har redan automatiserats på ett omfattande sätt, åtminstone för förmåner som har stora volymer av ärenden (se avsnitt 2.1.1 och 2.2.4). Det som finns kvar att automatisera rör sig antingen om förmåner med små ärendevolymer eller med förmånsregler som är komplexa. Detta innebär att kostnaden för att ta fram olika automatiserade system generellt sett riskerar att bli högre i förhållande till den ekonomiska nytta som de kan producera, jämfört med tidigare automatiseringar.

Försäkringskassan beskriver problemen med att automatisera komplexa regelverk i en promemoria från rättsavdelningen som

¹⁵⁸ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 14.

handlar om myndighetens arbete med automatisering och AI. Myndigheten menar bland annat att:

En helt automatiserad beslutsprocess förutsätter att samtliga omständigheter som kan bli aktuella programmeras i en algoritm, eftersom systemet inte med dagens teknik i tillräcklig utsträckning kan ta hänsyn till nya omständigheter och kontextualisera och värdera dessa utifrån syften med lagstiftningen.¹⁵⁹

I förmåner med stort bedömningsutrymme är detta svårt, eftersom det helt enkelt inte går att förutse och beskriva alla uppkomliga situationer och kombinationer som kan bli aktuella att ta hänsyn till i en stor population av enskilda individer. För att kunna åstadkomma automatiskt beslutsfattande är det alltså avgörande att kunna formulera handläggarens bedömningsprocess i binära frågor som täcker hela bedömningen. Men det är sannolikt inte möjligt, i alla fall inte i dagsläget.¹⁶⁰

Sjukpenning är en förmån med stort bedömningsutrymme, stora volymer och små möjligheter att automatisera

Trots svårigheterna att automatisera förmåner med bedömningsutrymme så har Försäkringskassan gjort vissa insatser åt det hållet. Sjukpenningen är ett tydligt exempel på en förmån med stora volymer, där den manuella handläggningen är omfattande men som inte enkelt kan automatiseras.¹⁶¹

Projektet *Digisjuk* (se avsnitt 2.2.4) är ett sådant exempel. Försäkringskassans avdelning för sjukförsäkringen har strävat efter att öka automatiseringen, eftersom avdelningen ser den som ett viktigt verktyg för att nå målet om en effektivare verksamhet.¹⁶²

Bilden av att sjukförmånerna fortsätter vara särskilt svåra att automatisera återkommer också ofta i våra intervjuer. Försäkringskassans

¹⁵⁹ Försäkringskassan, *Regler som behöver hanteras i samband med att man utvecklar och använder automatisering och AI på Försäkringskassan*, promemoria, dnr 2023/002040, s. 7.

¹⁶⁰ Försäkringskassan, *Digitalisering på Försäkringskassan*, vägledning 2024:3, version 1, beslutad 2024-09-20, s. 52–53; Försäkringskassan, *Regler som behöver hanteras i samband med att man utvecklar och använder automatisering och AI på Försäkringskassan*, promemoria, dnr 2023/002040, s. 7.

¹⁶¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*, arbetsrapport 2015:3.

¹⁶² Statskontoret, *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport*, 2023:6, s. 78–79.

erfarenhet av att automatisera exempelvis sjukpenningen har varit att även ärenden som myndigheten har bedömt som ”mindre komplicerade” har visat sig svåra att hantera automatiskt, även om ambitionerna tidigt i processen var att en stor andel av ärendena inom sjukpenningen skulle kunna automatiseras.

Efter att rättsavdelningen 2016 konstaterade att bedömningen av arbetsförmåga alltid ska göras utifrån de specifika sjukdomskonsekvenserna och de specifika arbetsförhållandena i det enskilda fallet så slog Försäkringskassan fast att detta satte gränser för möjligheten att automatisera inom sjukpenningen.¹⁶³ Rättsavdelningen menade att ”lagregler med tolknings- och bedömningsutrymme, såsom reglerna om bedömning av arbetsförmåga, inte kan bli föremål för automatiserad handläggning”.¹⁶⁴

Vi konstaterar att Försäkringskassan fortfarande i dag bedömer att bedömningsutrymmet inom exempelvis sjukpenningen gör den omöjlig att automatisera – åtminstone när det gäller bedömningsdelar i beslutsfattandet i handläggningen. Myndigheten bedömer alltså att regelverket fortsätter vara en förutsättning som gör det svårt att fortsätta automatisera.

4.2.2 Försäkringskassan bedömer att det finns begränsade förutsättningar för AI med dagens regelverk

Vi ser att myndigheterna använder AI-verktyg i viss utsträckning, men bara begränsat. De som handlägger förmåner använder AI i begränsad omfattning, men AI används aldrig när det gäller beslutsfattande. Vår granskning visar att myndigheterna visserligen planerar för att utveckla AI-verktyg som kan underlätta handläggningen på olika sätt, men att dessa verktyg inte heller framöver kommer att användas för att fatta beslut. Detta gäller särskilt förmåner där det finns ett bedömningsutrymme. Myndigheterna bedömer fortfarande att riskerna med AI-verktyg är för stora.

AI är inte en teknik utan snarare en uppsjö olika tekniker. Men de har ändå gemensamt att de har egenskaper som skiljer sig från äldre

¹⁶³ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden med förenklade läkarintyg*, rättslig kvalitetsuppföljning 2016:3.

¹⁶⁴ Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*, rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3, s. 10.

tekniker. Potentialen med automatisering med hjälp av AI ligger, enkelt uttryckt, i att den inte är bunden till att leverera binära svar så som befintliga system på myndigheterna är. AI-verktyg kan analysera komplexa data, identifiera och lära sig mönster och fatta beslut utan att vara uttryckligen programmerade för varje enskild uppgift. Detta är en skillnad mot traditionella digitala system, som följer fasta regler.

I allt väsentligt ställs samma krav på AI-verktyg i den offentliga förvaltningen som på andra tekniker och på handläggning som utförs av människor. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:



Utöver det här att det ska vara inom [...] kriterierna i själva förmånsreglerna, så behöver kraven i regeringsformen vara uppfyllda, och det får inte bli fråga om någon diskriminering, eller någonting i den stilen. [...] Det pågår ett utforskande arbete där, skulle jag säga.

Ur ett rättsligt perspektiv kan AI-verktyg vara utmanande, framför allt när det gäller att tolka och tillämpa befintliga rättsregler där lagstiftaren kanske inte alls förutsåg teknikutvecklingen.¹⁶⁵ Att AI-verktyg följer lagstiftningen och andra regelverk är en förutsättning för att den ska kunna vara etisk och robust.

Det är visserligen teoretiskt möjligt att med hjälp av AI hantera bedömningar i beslutsfattande på så vis att modeller kan tränas att fatta liknande beslut som historiskt har fattats av människor. Men myndigheterna planerar inte att utveckla AI inom förmåner där beslutsfattandet kräver bedömningar, bland annat av juridiska skäl. Detta gäller specifikt AI-verktyg i just handläggning av förmåner där det finns ett bedömningsmoment. Myndigheten skriver följande:

Många delar av Socialförsäkringen innehåller komplexa regler med stora bedömningsutrymmen där vår bedömning är att det inte finns lagstöd för att automatisera eller använda AI-tillämpningar.¹⁶⁶

Försäkringskassan beskriver vidare att även om det finns en risk att ”halka efter både i kompetens och i vår förmåga att möta samhällets

¹⁶⁵ E-sam, *Samverkan kring tillämpad AI*, ES2022-03, s. 25.

¹⁶⁶ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 13.

behov”, så kvarstår bland annat risker med diskriminering och risker med att reproducera mänskliga fel.¹⁶⁷ Samtidigt finns det andra användningsområden för AI som myndigheterna undersöker och planerar för (avsnitt 3.2.1). Även om det inte finns planer för nuvarande att använda AI i beslutsfattande, säger personer som vi har talat med att det kan finnas potential med AI-verktyg som stöd i beslutsfattande för handläggare i just bedömningsmoment.

Våra intervjuer visar att myndigheterna tycker det är oklart om ett AI-baserat system i nuläget kan tillfredsställa lagstiftningens och regelverkens krav. Våra intervjuer visar också att myndigheterna i många fall bedömer att det är just i handläggningen som begränsningarna blir särskilt tydliga.

Försäkringskassan har ett exempel på ett AI-verktyg som bygger på maskininlärning och som används inom aktivitetsersättningen, vilket är en komplex förmån. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:

”

Vi har egentligen bara ett verktyg i handläggningen, och det är SAMU [strukturerad analys av medicinska underlag] och det är övervakad maskininlärning.

SAMU är alltså inte ett verktyg som fattar beslut, utan ska fungera som ett stöd för handläggaren som är ansvarig för utredningen av ärendet och för att ge en beslutsfattare förslag till beslut. SAMU sammanställer delar av den information som ligger till grund för handläggarens utredning och bedömning.

Det är framför allt när det gäller att fatta beslut i förmåner med bedömningsutrymme som de största oklarheterna mellan juridik och AI finns. En myndighet måste när den handlägger ärenden alltid ta hänsyn till regeringsformens och förvaltningslagens bestämmelser om kommunikering, partsinsyn samt hur beslutsunderlag ska dokumenteras och beslut motiveras. Att använda AI kan göra det svårt att uppfylla dessa förvaltningsprinciper. Det finns till exempel risk för bristande insyn, komplexitet, beroende av data och autonomt beteende.

¹⁶⁷ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 15.

En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:



Men i dag, så är det ingen maskin som kan göra de bedömningar som krävs inom ramen för det regelverk som vi har i dag. Den kan säkert göra bedömningar, men vi vet inte tillräckligt, för att man ska kunna säga, att ja, det här systemet kan göra så här kvalitativt bra bedömningar inom en förmån med stort bedömningsutrymme.

4.2.3 Det finns delade meningar inom myndigheterna om dagens regelverk tillåter mer automatisering – och en önskan om politisk tydlighet

Myndigheterna menar att det inte går att automatisera beslutsfattandet där det finns ett bedömningsutrymme. Men våra intervjuer visar samtidigt att det inom myndigheterna finns olika åsikter både om denna fråga, och om huruvida det är önskvärt att förändra befintliga regelverk. Detta gäller särskilt på Försäkringskassan.

Flera utredningar och rapporter har konstaterat att det finns behov av att se över hur de bestämmelser som kan försvåra fortsatt digitalisering är utformade.¹⁶⁸ Det finns förslag från myndigheterna när det gäller hur rådande regelverk kan ändras för att kunna utnyttja digitala möjligheter, vilket åtminstone delvis kan inbegripa möjligheter till utökad automatisering. Ett exempel är Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens hemställan om behandling av personuppgifter i socialförsäkringens administration som ledde till ändringar i 114 kap. socialförsäkringsbalken.¹⁶⁹

Ett tema i våra intervjuer handlar om vad tjänstepersoner som på olika sätt arbetar med it-relaterade frågor bedömer skulle göra det lättare för myndigheterna att ytterligare digitalisera i allmänhet och ytterligare automatisera i förmånshandläggningen i synnerhet. En del av detta handlar om de olika uppfattningar som finns inom myndigheterna om vilka möjligheter det finns att automatisera och inte.

¹⁶⁸ SOU 2018:25, *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering*; Riksrevisionen, *Den offentliga förvaltningens digitalisering – En enklare, öppnare och effektivare förvaltning?*, RiR 2016:14.

¹⁶⁹ Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.

En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:

”

Ja, det råder väl lite delade meningar om det. Men Försäkringskassans tolkning är att vi inte kan det [automatisera] inom nuvarande lagstiftning och tillämpning. Andra kanske kan tycka att det borde kanske kunna gå.

Vi har i vår granskning tagit del av flera olika uppfattningar om möjligheterna att automatisera inom det rådande regelverket. Flera personer som vi har talat med menar att de juridiska tolkningar som gjorts just när det gäller automatisering är för försiktiga. En tjänsteperson beskriver det som att ”man ibland måste våga utmana tolkningarna” utan att för den sakens skull bryta mot lagen. Enligt detta synsätt bör det gå att även inom ramen för dagens lagstiftning automatisera mer inom förmåner där det finns ett bedömningsutrymme. Andra personer som vi har talat med påpekar att det inte finns några tekniska begränsningar. De menar att det är fullt *tekniskt* möjligt att automatisera mer. En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:

”

Vi kan driva automatisering. Tekniskt sett kan vi driva automatisering väldigt, väldigt långt om vi vill.

Flera intervjupersoner säger i stället att ökad automatisering är en politisk fråga. Det är en synpunkt som vi har hört många gånger att automatisering i vissa fall berör politiska frågor och som därför kräver att politikerna är mer tydliga, när det gäller både juridiska frågor och tolkningar, men också i frågor om själva regelverkens syften och konstruktion. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten förklarar och använder bostadstillägget som exempel:

”

Det handlar ju väldigt mycket om lagändringar och politik, ändring av politiken. BT är ett bra sådant exempel där den nivå av informationsprecision som man vill ha i den individuella beräkningen gör att det är väldigt svårt att automatisera det. Men om man verkligen skulle vilja det så skulle det absolut gå att göra det. Men då krävs det lagändringar och det krävs ändringar av den politiska viljan.

Flera tjänstepersoner som vi har intervjuat tycker också att förhållandet mellan kraven på kostnadseffektivitet genom att automatisera och bristen på politiska insatser för att förändra regelverk är otydligt.

En tjänsteperson på Försäkringskassan förklarar:

”

Det är nog inte så himla lätt att göra det enklare. För i botten så ligger försäkringarnas konstruktion, och det kanske inte finns något annat alternativ att göra det här, om man nu vill att det ska vara billigare att göra, att förändra konstruktionen i våra förmåner.

Många av de som vi har intervjuat menar att frågor om automatisering är beroende inte bara av tekniken utan också på politiken. Bland dessa intervjupersoner stöter vi också ibland på en vilja att lyfta frågorna till mer principiella diskussioner på olika nivåer:

”

Det jag kan sakna utifrån både regeringshåll, internt på myndigheten och mellan myndigheter, det är just diskussionen. [...] Jag kan sakna den lite även när vi pratar AI nu. Då pratar man mer riskfrågor och ”vågar vi?” Men vi kanske borde ställa frågan ”vill vi?”

Av detta konstaterar vi att frågor om automatisering också leder till principiella frågor om socialförsäkringens utformning.

Myndigheterna driver i vissa fall mindre regelförändringar för att åstadkomma mer automatisering

Enligt personer som vi har intervjuat bedriver myndigheterna i flera fall juridiskt förändringsarbete för att kunna automatisera mer. I regel har detta arbete handlat om att åstadkomma små regelförändringar som kan göra det lättare att automatisera, och där myndigheterna har drivit frågan gentemot den aktuella förmånens departement inom Regeringskansliet.

Ett exempel som vi har tagit del av är Pensionsmyndighetens arbete med automatisering av bostadstillägg. Personer som vi har talat med säger att Pensionsmyndighetens juridikavdelning har framfört förslag till Socialdepartementet för att åstadkomma regelförenklingar som

skulle kunna bidra till att höja automatiseringsgraden. Ett ytterligare exempel som vi har tagit del av i intervjuerna är att arbetsgrupper inom Försäkringskassan ska ha bedrivit förändringsarbete som gäller aktivitetsstödet. En tjänsteperson förklarar hur hen och hens arbetsgrupp bidrog till att förenkla förmånsreglerna för att handläggarna inte ska behöva bedöma ovanliga situationer i varje enskilt fall. När manuella processer skulle göras automatiska behövde bedömningsutrymmet hanteras. Eftersom it-systemen inte kunde hantera bedömningsutrymmet så valde tjänstepersoner på Försäkringskassan att i stället verka för att förenkla själva regelverket, enligt våra intervjuer. I det här fallet ändrades regelverken, vilket förenklade den automatiska hanteringen av aktivitetsstödet. Tjänstepersonen förtydligar att det är viktigt att:

”

... jobba bort de här bedömningsdelarna, och göra dem mer konkreta i lagtexter och liknande då, för att vara ettor och nollor om vi uttrycker oss så. [...] Så vi försöker jobba mycket med Arbetsmarknadsdepartementet för att få fram konkreta saker som vi kan handlägga på.

Även andra delar än just bedömningsutrymmet kan också leda till en önskan att förändra reglerna, exempelvis frågor om informationsförsörjning. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten som vi har intervjuat beskriver problematiken i förhållande till bostadstillägget så här:

”

Men det är otroligt mycket information som behöver hämtas in, och det vi skulle lagstiftningsmässigt vilja göra, det är kanske att kunna använda mer schabloner och kunna göra mer antaganden och kanske då förmodligen i praktiken ofta till kundernas fördel, skulle det betyda och kanske mer samhällsekonomiskt nyttigt. Att hitta helt enkelt förenklingar i lagstiftningen runt bostadstillägg.

Vi kan inom ramen för den här granskningen inte utvärdera vilka konsekvenser som förändringar i regelverken för att öka automatiseringen har fått eller skulle kunna få för specifika förmåner eller för socialförsäkringen i allmänhet. Men vi konstaterar att våra intervjuer tyder på att myndigheternas önskan att automatisera i vissa fall har lett till regeländringar som har förenklat handläggningen, och på så

sätt gjort det möjligt att automatisera myndighetens hantering av regelverken.

4.3 Informationsförsörjningen fortsätter vara ett problem för att öka automatiseringen

För att det ska gå att automatisera handläggningen av förmåner är det avgörande att ha tillgång till digital information. Digital information kan komma från den enskilda personen, från register, eller från tredje part. Att få digital information direkt från en ursprungskälla hellre än från en andrahandskälla framstår i våra intervjuer som myndigheternas ideal – i kombination med information som vid behov kan valideras via en annan oberoende källa. Uppgifter från en ursprungskälla är relevanta förstahandsuppgifter. En ursprungskälla kan ibland vara en annan myndighet, som till exempel Skatteverket om informationen gäller inkomstuppgifter. Det kan också röra sig om andra aktörer, som vården, arbetsgivare, banker eller hyresvärdar. Även den enskilda personen kan när det gäller viss typ av information fungera som ursprungskälla, särskilt när det rör den enskildes upplevelser. Men myndigheterna är i sin handläggning i vissa fall fortfarande beroende av andrahandsinformation från den enskilde.

Att förmåner har komplicerade regler gör också ofta att handläggningen behöver mycket information. Att förmåner har komplicerade regler begränsar därför möjligheterna att fortsätta automatisera om informationen inte finns tillgänglig eller är svår att göra tillgänglig. Även regelverk för förmåner som är entydiga och konkreta kan ändå ställa höga krav på tillgången på information och därför vara komplicerade att automatisera. Våra intervjuer visar att både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan bedömer att just tillgången på information fortsätter att begränsa automatiseringen av förmånshandläggningen.

4.3.1 Det saknas i vissa fall sammanställningar av viktiga uppgifter från ursprungskällor

Det är avgörande att ha tillgång till uppgifter i digital form för att kunna bygga automatiska system. Vi ser att informationsförsörjningen på flera olika sätt är ett hinder för att fortsätta automatisera. Det beror ibland på att myndigheterna saknar uppgifter i sina egna

register eller databaser. Men det kan också bero på att de inte har fått tillgång till uppgifterna automatiskt från de källor utanför den egna myndigheteten där det finns uppdaterade uppgifter. Det händer också att uppgifter inte finns sammanställda över huvud taget. Även när det finns lämplig teknik och det går att avsätta ekonomiska medel så begränsar tillgången till information möjligheterna att automatisera.

Ett tydligt exempel på en förmån där det är komplicerat att få tag på information är bostadstillägget. Bostadstillägget handläggs av både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Förmånen är behovsprövad, och det ska enligt förmånens grundprinciper göras en noggrann prövning av alla nödvändiga uppgifter, och utbetalningarna ska bygga på korrekta och uppdaterade uppgifter om dessa.

Mängden uppgifter och den information som behövs för att handlägga bostadstillägget gör det svårt att hantera förmånen helt automatiskt. Myndigheternas nuvarande system för att hämta in korrekta och uppdaterade uppgifter begränsas ibland av faktorer som myndigheterna inte själva kan påverka. Myndigheterna saknar till exempel i dag automatisk inhämtning av uppgifter om bostadskostnader och förmögenhet. Men det är uppgifter som i nuläget inte finns sammanställda i något gemensamt register eller någon gemensam databas. Myndigheterna fortsätter därför vara beroende av de uppgifter som den som ansöker om bostadstillägg själv anmäler eller på uppgifter som myndigheten genom manuella processer hämtar in från tredje part, exempelvis från banker och hyresvärdar. En tjänsteperson på Pensionsmyndigheten beskriver det så här:



Så att just det här med informationstillgängligheten kopplat till lagstiftningen är helt klart något som begränsar möjligheten att automatisera. Vore det en enklare lagstiftning [...] det skulle möjliggöra speciellt inom bostadstillägg att kunna automatisera ännu mycket mer.

Pensionsmyndigheten har sedan den bildades rapporterat olika svårigheter med att administrera bostadstillägget. År 2016 skrev myndigheten i sin årsredovisning att bostadstillägget är en förmån med ett komplicerat regelverk och att det krävs regelförändringar och ett nytt systemstöd för att förbättra resultatet inom handläggningen

av förmånen.¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten rapporterar än i dag om en liknande situation.

4.3.2 Automatiseringen gör frågor om tillit kontra kontroll mer aktuella

Frågor om både tillit och kontroll har fått ökad uppmärksamhet i socialförsäkringsfrågor och automatisering är inget undantag. Enligt socialförsäkringsbalken ska den enskilda personen lämna uppgifter om faktiska förhållanden på heder och samvete samt anmäla när förhållanden som påverkar socialförsäkringsskyddet och rätten till ersättning ändras.¹⁷¹ Förväntningar på att enskilda personer ska lämna korrekta uppgifter kräver ett mått av tillit både till den enskilda personens goda avsikter, och till dennes förmåga att lämna korrekta uppgifter. Både automatiska system och processer för manuell handläggning, som bygger på att den enskilda personens uppgifter förväntas vara korrekta, kan komma att behöva justeras om förväntningarna på den enskilda förändras.

I några fall har tjänstepersonerna som vi har intervjuat lyft frågan om att den automatisering som myndigheterna nu har genomfört är baserad på tillit till den enskildes uppgifter. Med det menar tjänstepersonerna att åtminstone delar av den digitala information som automatiseringen förlitar sig på i grunden tillhandahålls av den enskilda personen i form av andrahandsuppgifter och inte kommer från en ursprungskälla. Automatiseringen förlitar sig helt enkelt på att den information som de automatiska beräkningarna bygger på, och som i vissa fall beslutas om automatiskt, är korrekt. I takt med att frågor om kontroll har blivit mer aktuella upplever några av tjänstepersonerna att tidigare former av automatisering är föråldrade. En tjänsteperson uttrycker detta genom att säga: ”Nu pratar vi om välfärdsbrott. Det gjorde vi inte förut.”

I brist på uppgifter från oberoende källor så har det varit nödvändigt att bygga inhämtningen av information på tillit för att moment skulle kunna automatiseras. Tillfällig föräldrapenning är ett bra exempel i sammanhanget. Det är en förmån som i hög grad är automatiserad, inklusive själva beslutsfattandet, och som i stor utsträckning bygger

¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2016*, s. 220.

¹⁷¹ Se 110 kap. 4 och 46 §§ socialförsäkringsbalken.

på att de uppgifter som den försäkrade tillhandahåller är korrekta. I allt väsentligt godtar Försäkringskassan dessa uppgifter, med förbehållet att det är ett bidragsbrott att lämna in osanna uppgifter och att personen lämnar uppgifter på heder och samvete. Med detta förbehåll utgår ändå myndigheten från att personen har gjort rätt och har goda avsikter.

I en situation där kontrollfrågorna får mer uppmärksamhet så menar några av tjänstepersonerna som vi har intervjuat att vissa risker med automatiseringen har blivit tydligare. Några av de intervjuade personer som vi har talat med är oroliga över att automatiska system som använder felaktiga uppgifter från enskilda personer producerar felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan påpekar i korrespondens med ISF att problemet inte är det automatiska systemet utan den enskildes missbruk av systemet. Myndigheten uppger att den har flera metoder för kontroll, och att automatiserade system inte producerar felaktiga utbetalningar i högre utsträckning än andra system.

I takt med att fokuset på felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott har ökat så menar personer som vi har talat med att det har blivit tydligare att automatiska system också kan generera en viss grad av fel. För att anpassa verksamheten till dagens hantering av riskerna för bidragsbrott så skulle en del av arbetet som har lagts på it-utveckling sannolikt behöva omvärderas, menar några vi har talat med. Detta skulle i så fall betyda att nya automatiseringsprojekt skulle behövas och att dessa i större omfattning ska vara kontrollbaserade.

4.4 Regeringen styr nu mot automatisering och digitalisering med anledning av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar

Den digitala utvecklingen har återigen fått en större roll i regeringens styrning av svenska myndigheter på senare år. Vi kan se att regeringen trycker mer på digitaliseringens möjligheter att öka myndigheternas kostnadseffektivitet i närtid. Regeringen har dessutom tydligt satt kostnadseffektiviteten i samband med en önskan om att minska bidragsbrotten och felaktiga utbetalningar, även om andra

värden som mer individanpassad service och effektivare handläggning också är en del av styrningen.¹⁷²

Regeringen har uttryckligen bett Försäkringskassan att redovisa sin automatiseringsgrad och hur den ska öka. Försäkringskassan fick i sitt regleringsbrev 2025 i uppdrag att ”redovisa eventuella förändringar i automatiseringsgraden samt vilka åtgärder myndigheten har vidtagit för att öka automatiseringsgraden där så är möjligt och lämpligt”¹⁷³. Pensionsmyndigheten fick inget uppdrag som specifikt rör automatisering, men fick i uppdrag att redovisa sina viktigaste utvecklingssatsningar på it-området, vad de förväntas få för nytta, vilka utmaningar som myndigheten bedömer finns på områden där myndigheterna ännu inte har startat sådana utvecklingssatsningar, samt redogöra för resultat från utvecklingsprojekt på it-området.¹⁷⁴

Regeringen har också bett båda myndigheterna att redogöra för hur de använder eller planerar att använda AI i sina verksamheter, bland annat för att öka kostnadseffektiviteten. I regleringsbrev för 2025 fick både Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan – liksom många andra myndigheter – i uppdrag att redovisa sitt arbete med AI. Myndigheterna skulle bland annat redovisa hur de har förändrat och planerar att förändra sina arbetssätt för att ”dra nytta av de möjligheter som AI erbjuder”, och redovisa ”insatsernas kostnadseffektivitet” när myndigheterna bedömer att det är relevant. Myndigheterna svarade på sina uppdrag under våren 2025.¹⁷⁵

Regeringen menar också att användning av AI ”har potential att förändra den offentliga förvaltningen i grunden genom att effektivisera processer, höja kvaliteten på tjänster och spara resurser”.¹⁷⁶ Regeringen har tydligt sagt att den har ”höga förväntningar på att de statliga myndigheterna tar ett stort ansvar för arbetet med digitalisering i sitt utvecklingsarbete”.¹⁷⁷ Regeringen lägger särskild vikt vid AI, och skriver bland annat att ”offentlig sektor behöver utveckla och effekti-

¹⁷² Dir. 2024:59, *Ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar*.

¹⁷³ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan, 2024-12-19.

¹⁷⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Pensionsmyndigheten, 2024-12-19.

¹⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens. Regeringsuppdrag*, rapport daterad 2025-04-04, dnr VER-2025-231; Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547.

¹⁷⁶ Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*, 2025, s. 26.

¹⁷⁷ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, s. 68.

visera sitt arbete och sin kompetens” i frågor om AI.¹⁷⁸ I budgetpropositionen för 2026 föreslår regeringen att Försäkringskassan tillsammans med Skatteverket ska etablera en AI-verkstad ”för att ge aktörer inom den offentliga förvaltningen stöd för att använda AI”.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Regeringens webbplats, www.regeringen.se, åtkomstdatum 10 september 2025.

¹⁷⁹ Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*, utgiftsområde 10, s. 30.

5 Slutsatser och diskussion

I detta kapitel redovisar och diskuterar vi slutsatserna av vår granskning om digitaliseringens, och framför allt automatiseringens, förutsättningar i socialförsäkringen.

Det finns olika typer av digitalisering och dessa kan ha olika förutsättningar. En stor del av digitaliseringsinsatserna inom socialförsäkringen har varit att automatisera handläggningen av förmåner. Automatisering är en typ av digital process som innebär att arbetsuppgifter som tidigare utfördes av människor i stället utförs av en maskin. Det finns olika typer av automatisering. Inom Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning kan automatisering exempelvis röra enklare och avgränsade moment i handläggningen. Men den kan också omfatta hela handläggningsprocesser, inklusive beslutsfattande. Medan vissa typer av automatisering är relativt enkla att genomföra är andra typer svårare att genomföra. Till exempel kan beräkningar, som ett moment i handläggningen, automatiseras relativt enkelt, medan bedömningar som ligger till grund för beslut är svårare att automatisera.

Vi ser att en omfattande automatisering redan har genomförts inom flera stora förmåner i socialförsäkringen. Men vi ser också att viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning i dag inte är uppfyllda. Vi bedömer att det finns visst utrymme för ytterligare automatisering av moment i förmånshandläggning, men att mer omfattande automatisering, framför allt av beslutsfattande, nu och framöver har begränsat utrymme.

Vi konstaterar också att myndigheterna använder sig i begränsad omfattning av Artificiell Intelligens (AI) – en teknik för digitalt resonande – i handläggning och beslutsfattande. Myndigheterna ser användningsområden för AI som i många fall inte direkt berör handläggning, men de bedömer att användning av AI i beslutsfattande

i bedömningsmoment är förenat med risker såsom exempelvis diskriminering. Myndigheterna behöver hantera dessa risker innan AI-verktyg kan användas. Därför ser de i nuläget inte AI som ett sätt att omfattande automatisera handläggning i förmåner som har bedömningsutrymme. Det gäller särskilt beslutsfattande.

Automatisering är beroende av tillgång till digital information. Sådan information kan komma från olika källor. Myndigheterna föredrar information från ursprungskällor, eftersom den kan minska risken för felaktiga utbetalningar. Vår granskning visar att automatiska system i vissa fall använder andrahandsinformation från enskilda personer, även i fall där myndigheterna bedömer att det hade varit mer lämpligt att informationen kom från ursprungskällor. Vi bedömer att myndigheterna kan behöva göra vissa insatser om deras automatiska system i större utsträckning ska använda information från ursprungskällor, i syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar. För det första kan det krävas it-utveckling för att myndigheterna ska kunna anpassa sina befintliga system till att använda information från ursprungskällor i stället för andrahandsuppgifter från enskilda personer. För det andra kan det krävas att uppgifter från ursprungskällor i större utsträckning görs tillgängliga för myndigheterna. Det kan exempelvis röra sig om upprättande av register som i dag inte existerar. Det kan myndigheterna inte själva göra utan det krävs i så fall politisk handling för att det ska ske.

Vi ser att det finns en risk att regeringens förväntningar på ökad digitalisering och automatisering inte motsvaras av de förutsättningar som myndigheterna har. Myndigheternas förutsättningar aktualiserar dessutom olika val som behöver göras och värden som behöver vägas mot varandra. Hur sådana avvägningar ska göras är inte en enkel fråga. Vi vill därför lyfta fram att digitalisering och automatisering är komplexa frågor som i vissa avseenden kräver politisk diskussion.

Vi tar som utgångspunkt att digitalisering är ett medel och inte ett mål i administrationen av socialförsäkringen. Digitalisering och automatisering är inte bara tekniska processer, utan komplexa förändringar som kräver insikt om förutsättningar, avvägningar mellan olika mål och värden samt beredskap för att hantera oförutsedda konsekvenser.

5.1 Digitalisering och automatisering är medel och inte mål i hanteringen av socialförsäkringen

Socialförsäkringen syftar till att ge skydd och trygghet för människor i en mängd olika situationer. Digitalisering kan bidra till att uppnå detta syfte. Men samtidigt lyfts digitalisering ibland fram som ett mål i sig. Både riksdagen och regeringen styr mot att öka digitaliseringen i den offentliga förvaltningen och har antagit målet att Sverige ska bli ”bäst i världen på att ta tillvara digitaliseringens möjligheter”.¹⁸⁰ ISF ser ett behov av att understryka att digitalisering är ett medel och inte ett mål i hanteringen av socialförsäkringen.

De situationer som socialförsäkringen ska ge människor skydd och trygghet i kan ibland vara relativt enkla, till exempel när en person har fått ett barn och ska få barnbidrag. Men ibland är de mer komplicerade, till exempel när en läkare bedömer att en person är sjuk. Om personen då ska få sjukpenning och i vilken utsträckning beror på hur och mot vad personens arbetsförmåga bedöms.

Förmånerna i socialförsäkringen är konstruerade med avsikten att vara träffsäkra och nå exakt dem som de är till för. Det innebär ofta att det är regler som ett it-system inte enkelt kan svara ja eller nej på som ligger till grund för prövningen av förmånerna, eller att ett stort antal uppgifter behövs för prövningen. Förmånerna har exempelvis olika bedömningsutrymmen. Bedömningsutrymmet, som bland annat finns inom sjukpenningen, är till för att avgöra vilka personer som i svårbedömda situationer ska få del av socialförsäkringen. För vissa förmåner finns ett större bedömningsutrymme än för andra förmåner. Att hantera ett bedömningsutrymme kan vara utmanande i såväl manuell som automatisk handläggning. Men skillnader i bedömningsutrymme gör att vissa förmåner är mer möjliga och lämpliga att automatisera. Det är en förutsättning som den digitala utvecklingen på socialförsäkringsområdet behöver förhålla sig till.

5.1.1 Det finns för- och nackdelar med automatisering

Automatisk handläggning har liksom manuell handläggning olika för- och nackdelar. När förmånshandläggning automatiseras ersätter

¹⁸⁰ Regeringens webbplats, www.regeringen.se, åtkomstdatum 29 maj 2024.

därför inte automatiseringen en manuell handläggning som varit utan utmaningar eller brister. Automatisering har potential att lösa vissa utmaningar som kan finnas i manuell handläggning, men den kan samtidigt medföra andra utmaningar som behöver hanteras. Vi anser att det är viktigt att olika för- och nackdelar med manuell och automatisk handläggning vägs mot varandra i avvägningar som ligger till grund för digital utveckling.

Vi ser följande aspekter där automatisk och manuell handläggning medför olika för- och nackdelar:

- handläggningens träffsäkerhet
- handläggningens likvärdighet
- handläggningens administrationskostnader
- inverkan på handläggarnas arbete
- risken för fel i handläggningen.

Förmånerna i socialförsäkringen är som vi just konstaterat konstruerade med avsikten att vara träffsäkra och nå exakt dem som de är till för. Det är inte alltid denna avsikt förverkligas, inte heller i manuell handläggning. Men manuell handläggning har förutsättningar att bidra till träffsäkerhet genom att handläggaren kan göra komplexa bedömningar och ta hänsyn till individuella omständigheter.

Automatisk handläggning kan både öka och minska träffsäkerheten. Exempelvis kan automatisk handläggning öka träffsäkerheten genom att undvika misstag som är lätta att göra i manuell handläggning vid exempelvis svårare beräkningar. Samtidigt riskerar automatisk handläggning att minska träffsäkerheten vad gäller bedömningar, eftersom bedömningar är svåra att göra och hänsyn till individuella omständigheter är begränsad, åtminstone i dagens automatiska system.

Samtidigt vet vi att manuella bedömningar kan skifta både i tid och mellan platser, vilket kan medföra bristande likvärdighet. Automatiskt beslutsfattande har potential att minska skillnader i beslutsfattandet. Genom att bidra till att regler tillämpas mer konsekvent över tid och mellan platser kan automatisk handläggning skapa mer likvärdighet. Men det finns en risk att det sker på bekostnad av träffsäkerheten.

Manuell handläggning kan vara kostsam och tidskrävande. Manuell handläggning kan vara dyrare än automatisk handläggning, men det är svårt att på ett rättvisande sätt jämföra kostnader mellan manuell och automatisk handläggning eftersom en del av it-kostnaderna riskerar att vara dolda.¹⁸¹ Vi vet i nuläget lite om de faktiska kostnaderna för utveckling, underhåll och förnyelse av automatiska system och den digitala infrastrukturen som systemen kräver.

Automatisk handläggning har i regel en inverkan på handläggarnas arbete. Automatisering kan underlätta för handläggarna genom att minska mängden monotona arbetsmoment. Det kan frigöra tid som handläggaren kan använda till andra viktiga arbetsuppgifter. Men i de fall där endast delar av handläggningen automatiseras kan det också göra handläggarnas arbete tyngre, om de manuella moment som kvarstår enbart består av mer krävande arbetsuppgifter.

Oavsett hur förmånshandläggningen går till är det viktigt att risken för felaktiga utbetalningar begränsas. Automatisk handläggning kan minska risken för vissa fel. I manuell förmånshandläggning där handläggaren hanterar många olika uppgifter finns det en stor risk för fel. Att maskinellt hantera uppgifter och göra beräkningar kan minska den risken. Följden av det kan vara minskade felaktiga utbetalningar och effektivare handläggning. Samtidigt finns den motsatta risken, nämligen att automatisering på ett systematiskt och omfattande sätt kan reproducera fel om uppgifterna som det automatiska systemet bygger på är felaktiga. Risken för fel i såväl automatisk som manuell handläggning påverkas av vilka uppgifter som används och vilka rutiner som finns för att verifiera uppgifterna. Förstahandsuppgifter från ursprungskällor är inte heller alltid rättvisande, men medför typiskt sett mindre risk för fel än när handläggningen utgår från andrahandsuppgifter.

5.1.2 Bedömningsutrymmet är i nuläget svårt att automatisera

Vår granskning visar att regelverk med bedömningsutrymme begränsar möjligheten för fortsatt automatisering, särskilt när det gäller beslutsfattande. Förmåner med bedömningsutrymme kan visserligen innehålla moment som är enkla och som kan

¹⁸¹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Dolda it-kostnader i verksamheten*, rapport 2012:5.

automatiseras. Men Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten bedömer att det är svårt att automatisera själva beslutsfattandet, både av juridiska och av tekniska skäl, och på ett sätt som motsvarar regeringens och myndigheternas förväntningar på kostnadseffektivitet.

Socialförsäkringens regler är olika väl lämpade för automatiserad handläggning, beroende på hur de är konstruerade. Avgörande är om reglerna innehåller bedömningsutrymme – det vill säga om flera olika beslutsutfall kan vara förenliga med gällande rätt. Regelverkets tydlighet och graden av individuell prövning påverkar möjligheterna till automatiserad handläggning. Förmåner med enkla och entydiga regler kan automatiseras i högre grad än förmåner som kräver bedömning.

Sjukförsäkringen är ett viktigt exempel i sammanhanget eftersom den präglas av både stora volymer av ärenden och många handläggare. Därför är den också intressant för Försäkringskassan att automatisera utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Inom förmånen sjukpenning har Försäkringskassan arbetat med ett stort automatiseringsprojekt sedan många år. Myndigheten hade inledningsvis långtgående planer på automatiskt beslutsfattande i handläggningen av sjukpenning, men i takt med att projektet utvecklades blev hindren allt tydligare och projektet kan sägas ha förverkligat en mycket liten del av de initiala förväntningarna. En viktig orsak till att projektet inte kunde uppfylla förväntningarna var att det var svårt för it-systemen att hantera bedömningsutrymmet inom sjukpenningen, vilket myndigheten fortfarande bedömer kräver mänsklig hantering. Försäkringskassans rättsavdelning bedömer att det finns stora begränsningar för automatiskt beslutsfattande i förmåner med bedömningsutrymme.

5.1.3 Det krävs en god förståelse av hur förändrade regelverk för ökad automatisering påverkar förmånernas funktion

Att öka automatiseringen på ett liknande sätt i dag som myndigheterna tidigare har gjort genom automatiskt beslutsfattande bedömer myndigheterna åtminstone i vissa fall skulle kräva ingrepp i regelverken. Men regeländringar påverkar socialförsäkringens utformning. Regeländringar kan till exempel påverka både förmånens träffsäkerhet och hur de omfördelar resurser mellan olika grupper. Det krävs en god förståelse, både hos regeringen och hos myndigheterna, för hur

förändrade regelverk påverkar förmånernas funktion innan det kan vara aktuellt med eventuella ingrepp till förmån för automatisering.

De huvudsakliga valen står mellan å ena sidan förmånsregelverk med bedömningsutrymme och å andra sidan ett förmånsregelverk utan bedömningsutrymme. Det finns för- och nackdelar med båda. En fördel med förmånsregelverk med bedömningsutrymme är att individens behov och förutsättningar kan sättas i fokus, även i fall som kan förväntas vara komplexa. Fall som på ytan kan verka lika kan ändå behöva behandlas olika, något som bedömningsutrymme möjliggör. Bedömning av arbetsförmåga är ett tydligt exempel, där exempelvis samma diagnos kan ha olika konsekvenser för olika individers förmåga till arbete. Samtidigt är dessa regelverk svåra att automatisera, vilket gör att de kräver relativt omfattande administration.

Ett alternativ till förmånsregelverk med bedömningsutrymme är förmånsregelverk utan bedömningsutrymme. Dessa regelverk kännetecknas av att de är standardiserade och har mer precisa regler än regelverk med bedömningsutrymme. Standardiserade regelverk kan enklare automatiseras. En fördel med detta är att resurser kan omfördelas från personalkrävande manuell handläggning till annan verksamhet, vilket kan vara ett effektivare sätt att använda allmänna medel. Standardiserade regelverk kan också öka förutsebarheten i utfallet och minska skillnaderna i bedömningen.¹⁸² Men de begränsar samtidigt möjligheten att anpassa handläggningen till individens omständigheter. Det är en risk med enkla regelverk att det inte går att ta hänsyn till komplexa förutsättningar i det enskilda fallet genom bedömningsutrymme.

5.2 Viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering är inte uppfyllda

Vi drar slutsatsen att viktiga förutsättningar för fortsatt automatisering av förmånshandläggningen inte är uppfyllda, utifrån de historiska förutsättningar som var viktiga för att möjliggöra automatisering i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förmånshandläggning och de förutsättningar som myndigheterna har

¹⁸² Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*, arbetsrapport 2015:3, s. 4.

i dag. De stora automatiseringsvinsterna som är möjliga utifrån de förutsättningar som råder på myndigheterna i dag har i hög grad redan uppnåtts. Vi har exempelvis inte tagit del av några stora pågående automatiseringsprojekt liknande de som Försäkringskassan tidigare har genomfört. Snarare är det moment i handläggningen som nu automatiseras.

Myndigheterna bedömer att ytterligare automatisering av moment i förmånshandläggning visserligen är möjlig. Vi delar den bedömningen, men ser att när det gäller automatiskt beslutsfattande är begränsningarna som tydligast, särskilt i förmåner med bedömningsutrymme. Automatiseringsgraden ökar fortfarande inom flera förmåner, men möjligheterna till omfattande automatiseringsprojekt i dag – liknande de myndigheterna tidigare har bedrivit i förmånshandläggning – ser vi inte i vår granskning. Försäkringskassan bedömer till exempel att det inte är ett realistiskt mål i nuläget att automatisera handläggningen i förmåner med bedömningsutrymme annat än när det gäller stöd i bedömningsmoment till handläggare.

5.2.1 Förutsättningarna för automatisering har delvis förändrats

Våra resultat visar att åtminstone fem övergripande förutsättningar har varit viktiga för automatiseringen av de förmåner som hittills har genomförts på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten.

- Regeringens styrning mot kostnadseffektivitet.
- Myndigheterna förväntade sig att automatisering var en insats som skulle svara mot styrningen mot kostnadseffektivitet. Denna bedömning grundade sig i prognosen att kostnaden för automatiseringsinsatserna långsiktigt skulle understiga de summor som sparas genom minskade personalkostnader.
- Myndigheterna bedömde att automatisering skulle vara gynnsamt för olika förvaltningsvärden, såsom förbättrad service, snabbare beslut, ökad transparens och stärkt rättssäkerhet.
- Förmånsregelverken kunde omsättas i regler som ett it-system kan besvara med ett ja eller ett nej. Det rör sig om regelverk som inbegriper inga eller få bedömningsmoment.

- Det fanns tillräcklig tillgång till digitaliserad information, eller möjlighet att göra den digitala informationen tillgänglig.

Flera av förutsättningarna som var viktiga för den tidiga automatiseringen präglar fortfarande myndigheternas situation, men har på sätt och vis fått ny betydelse. Regeringen driver fortfarande på den digitala utvecklingen genom att aktivt styra myndigheterna mot ökad automatisering och effektivisering. Motivet kring kostnadseffektivitet finns alltså hos både regeringen och myndigheterna, men regeringens efterfrågan om mer digitalisering och automatisering motiverar de nu också med att minska bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Regeringens styrning påverkar såväl manuell som automatisk handläggning. När det gäller styrningen mot bidragsbrott och felaktiga utbetalningar innebär den bland annat att myndigheternas handläggning i större utsträckning kan behöva utgå från uppgifter från ursprungskällor, i stället för andrahandsuppgifter som den enskilda personen lämnar. Om myndigheterna i större utsträckning ska utgå från uppgifter från ursprungskällor behöver såväl den manuella som automatiska handläggningen anpassas. Manuell handläggning behöver anpassas genom exempelvis nya processtöd och utbildning av handläggare. Att anpassa automatisk handläggning efter tillgång till uppgifter från ursprungskällor kommer att ta tid och utvecklingsutrymme i anspråk. Automatiserade system kan på grund av sin tekniska komplexitet åtminstone i vissa avseende vara svårare att anpassa till tillgången till nya uppgifter jämfört med manuell handläggning.

Vi ser även att de förutsättningar som har varit viktiga för att myndigheterna skulle kunna motivera investeringskrävande automatiseringsprojekt delvis har förändrats. En viktig förutsättning för att myndigheterna skulle kunna genomföra storskalig automatisering var att de kunde motivera automatiseringen i termer av kostnadseffektivitet, såväl internt som gentemot regeringen. Denna förutsättning har nu fått ny betydelse, eftersom myndigheterna redan har infört automatisering i förmåner utan bedömningsutrymme men med stora volymer. Där har investeringarna bedömts ha haft störst potential att långsiktigt leda till lägre kostnader. Därför finns inte samma kostnadseffektiviserande potential i dag där stora volymer av ärenden relativt enkelt kan automatiseras.

Myndigheternas möjligheter att ytterligare automatisera påverkas av regelverkens utformning och av vissa förmåners krav på informationstillgång. Även dessa två förutsättningar har på sätt och vis fått ny betydelse i och med att myndigheterna i hög grad redan har automatiserat förmåner med regelverk utan bedömningsutrymme, tillgång till digital information och stora ärendevolymer. Kvar finns en rad förmåner och handläggningsprocesser som myndigheterna fortfarande hanterar manuellt på grund av exempelvis regelverk med bedömningsutrymme och brist på digital information. Eftersom många av förmånerna med de största volymerna som kvarstår att automatisera präglas av regelverk med bedömningsutrymme är regelverket på sätt och vis en mer framträdande förutsättning i dag.

Vi ser också en viktig ny förutsättning som formar myndigheternas möjligheter att fortsätta automatisera, nämligen behovet av att förvalta den digitalisering och automatisering som redan är genomförd. Denna förvaltning gör att myndigheterna i sitt digitaliseringsarbete nu och framöver i vissa fall behöver prioritera annan it-utveckling än just automatisering.

5.2.2 Myndigheternas interna förutsättningar begränsar möjligheten att automatisera

Myndigheterna har en viktig roll när det kommer till vilka förutsättningar de skapar för den digitala utvecklingen. Vår granskning visar att det finns interna förutsättningar på myndigheterna som påverkar vilka typer av digitaliseringsinitiativ som är möjliga att genomföra, eller på vilket sätt de kan genomföras. Vi ser att myndigheternas digitala infrastruktur begränsar möjligheten att automatisera mer, både historiskt och i nutid. Myndigheternas situation i dag kompliceras också av att de måste förvalta den befintliga digitaliseringen och automatiseringen. De måste underhålla, anpassa, utveckla och i vissa fall ersätta befintliga it-system och digitala processer, vilket begränsar utrymmet för vidare automatisering.

Myndigheterna behöver hantera en teknisk skuld, det vill säga hantera utjänt programutveckling som belastar driften av it-systemen och begränsar vidare systemutveckling. Myndigheterna behöver byta ut gamla system och bygga nya system. Detta innebär att myndigheterna ibland behöver skjuta på automatiseringsinsatser som kan bidra med

olika typer av vinster och besparingar, däribland ekonomiska, i väntan på att digitala grundplattformar är på plats.

Ett tydligt exempel på detta är Pensionsmyndighetens utveckling av NextGen. NextGen är en ny plattform som myndigheten själv förfogar över och som ska ersätta föråldrade it-system. Myndigheten ska flytta förmånshandling som sker i gamla system – i vissa fall på Försäkringskassan – till den nya plattformen. Myndighetens fokus i den digitala utvecklingen ligger här primärt på att hantera den tekniska skulden, och att stärka myndighetens autonomi snarare än på automatisering, åtminstone i närtid. Handlingen av den tekniska skulden är en form av digitalt utvecklingsarbete som i ett första skede inte nödvändigtvis leder till mer automatisering eller kostnadseffektivitet. Men den är avgörande för myndigheternas förmåga att fullfölja sitt uppdrag.

5.2.3 Informationstillgången begränsar fortsatt automatiseringens potential

Tillgång till korrekt och relevant information är viktigt för både manuell och automatisk handläggning. Tillgång till just digital information är en förutsättning som påverkar möjligheten att automatisera förmånshandläggningen. Om relevanta uppgifter finns i digitalt format, oavsett källa, är det i princip möjligt att hantera dem automatiskt. I de fall då förstahandsuppgifter från ursprungskällor behövs i handläggningen kan det krävas manuella insatser för att få tillgång till uppgifterna om de saknas i register.

Myndigheterna kan be den enskilda personen att rapportera relevanta uppgifter och på så vis göra dem digitalt tillgängliga. Men det kan vara svårt att verifiera uppgifterna mot en ursprungskälla. Sådana fall kräver myndigheternas tillit till att uppgifterna är korrekta. Om myndigheternas ambition däremot är att uppgifterna i högre utsträckning ska komma från ursprungskällor i stället för att de rapporteras i andra hand av enskilda personer menar vi att det skulle krävas insatser för att säkerställa tillgång till digital information. Vi kan i den här granskningen inte säga exakt vilka insatser det skulle handla om, och vem som i så fall skulle genomföra dem. Men tillgången till digital information kan exempelvis säkerställas i form av förstahandsuppgifter i register. Att staten ska hämta in mer information än i dag

aktualiserar frågor om personlig integritet, men också praktiska frågor om hur informationsinhämtningen går att genomföra.

Vår granskning visar att relevant information i nuläget inte alltid finns tillgänglig i förmånshandläggningen, vilket försvårar automatisering. Informationstillgången är därför en fortsatt begränsning inom flera förmåner. En del av detta problem består i att uppgifter som är relevanta för förmånshanteringen inte finns i register och därför inte kan samlas in enkelt i digital form. Uppgifter om inkomster från utlandet är ett exempel på svårtillgänglig information inom pensionsområdet. Även förmåner som kräver uppgifter om förmögenhet och hyra är begränsade av bristande tillgång till information. Myndigheterna är i vissa fall fortfarande beroende av att den enskilda personen själv uppger dessa uppgifter. Men det finns också flera exempel på uppgifter som myndigheterna kan få från ursprungskällor genom manuella insatser av handläggarna. Uppgifter från banker och hyresvärdar är sådana exempel. Dessa uppgifter kan i dagsläget inte enkelt inkluderas i automatiska processer.

Det kanske tydligaste exemplet på problematiken med begränsad informationstillgång finner vi inom förmånen bostadstillägg. Bostadstillägget handläggs på båda myndigheterna. Bostadstillägget är en förmån som ska vara träffsäker och där administrationen kräver en rad uppgifter om den enskilde som måste vara korrekta. Eftersom en del av dessa uppgifter inte finns enkelt tillgängliga i digital form från en ursprungskälla – såsom uppgifter om hyra, hyresökningar, vem som bor i specifika lägenheter samt uppgifter om förmögenhet – är myndigheterna fortsatt beroende av uppgifter från den enskilde. Vi visar i granskningen att det finns automatiskt beslutsfattande som är beroende av uppgifter från den enskilde. Men det finns en risk att handläggning, manuell såväl som automatisk, som utgår ifrån sådana uppgifter bidrar till felaktiga utbetalningar, något ISF även tidigare har påpekat.¹⁸³

Myndigheternas tillgång till information handlar också om integritetsfrågor, och om vilka register som staten ska föra och som myndigheterna ska ha tillgång till. I frågan om myndigheters ökade informationstillgång ställs olika värden tydligt mot varandra. Effektivitet genom automatisering ställs mot värdet av personlig

¹⁸³ Inspektionen för socialförsäkringen, *Efterkontroller inom bostadstillägg*, rapport 2024:14, s. 15.

integritet. Ett exempel handlar om att ett förmögenhetsregister skulle underlätta myndigheternas handläggning av bostadstillägg, och möjliggöra en mer automatiserad behandling av denna förmån. Ett sådant register har regeringen i olika sammanhang motsatt sig, bland annat av integritetsskäl.¹⁸⁴

5.2.4 It-systemen är inte alltid riggade för en föränderlig socialförsäkring

Vår granskning visar att regeländringar i vissa fall kan vara svåra att integrera i befintliga it-system. Att anpassa automatisering som redan används i handläggningen till nya regler kan vara både komplicerat och tidskrävande. I den mån det är möjligt är det därför viktigt att digital utveckling strävar efter att vara flexibel i relation till förändringar i socialförsäkringen. Annars riskerar it-systemen att begränsa möjligheten till regelutveckling.

Vi har tagit del av exempel där till synes små regeländringar har fått stora konsekvenser för arbetet med it-systemen på myndigheterna. Denna utmaning visar samtidigt att det kan vara svårt att förutspå de krav som kan komma att ställas på framtida digital utveckling när regelverk ändras.

Myndigheterna behöver hantera att de it-system som de har utvecklat i vissa fall kan göra organisationerna mer trögrörliga jämfört med mänsklig handläggning. Automatisering kan kräva mer arbete från myndigheterna att anpassa sig till ändringar i socialförsäkringens regelverk jämfört med manuell handläggning eftersom regeländringar kräver omprogrammering av it-systemens kod.

5.3 Regeringens styrning behöver ta hänsyn till myndigheternas förutsättningar

Regeringen har tydligt uttryckt att den förväntar sig att myndigheterna ska ta ett stort ansvar för att driva digitaliseringen framåt. När det gäller automatisering skriver regeringen exempelvis att Försäkringskassan ska ”redovisa eventuella förändringar i automatiseringsgraden samt vilka åtgärder som myndigheten har

¹⁸⁴ Uppdrag att lämna förslag på hur stickprovsinsamling av uppgifter om hushållens skulder och vissa likvida tillgångar kan utökas, Fi2022/03071 och Fi2024/01529.

vidtagit för att öka automatiseringsgraden där så är möjligt och lämpligt”.¹⁸⁵ Vi anser att det är viktigt att regeringen tar hänsyn till de förutsättningar för automatisering som finns i dag för att bättre förstå vad som faktiskt är möjligt och lämpligt att automatisera.

Möjligheterna att digitalisera inom socialförsäkringen är inte uttömda, men när det gäller automatisering inom förmånshandläggning finns det begränsningar. Detta menar vi gäller tydligt för automatiskt beslutsfattande och särskilt i förmåner med bedömningsutrymme. Begränsningarna är också både juridiska och tekniska, och har att göra med brist på tillgång till digital information. Vi bedömer att ytterligare automatisering i fall som rör bedömningsutrymme kräver regeländringar även om vi inom ramen för denna granskning inte kan uttala oss om exakt hur de i så fall kan se ut. Vi bedömer också att tillgången till information är en fråga som kräver avvägningar mellan olika värden. Som vi skrivit tidigare krävs det avvägningar mellan exempelvis värdet av personlig integritet och värdet av ökade möjligheter till automatisering.

Att integrera AI i offentlig verksamhet beskrivs av regeringen som avgörande för att effektivisera och modernisera den offentliga sektorn samt för att förbättra hur tjänster levereras till medborgarna.¹⁸⁶ Men vårt intryck är att det inte är AI som myndigheterna förväntar sig ska spara pengar i handläggningen, åtminstone inte i en nära framtid. Myndigheterna bedömer att rättsläget för AI fortfarande är oklart och att de när det gäller AI i nuläget inte på ett tillfredsställande sätt kan garantera att de kan upprätthålla förvaltningsvärden så som legalitet och objektivitet.

Regeringen skriver att den vill att Försäkringskassan ska redovisa vad myndigheten gjort för att öka automatiseringsgraden där så är möjligt och lämpligt.¹⁸⁷ Vi menar att det inte är tydligt i regeringens styrning vad den förväntar sig är möjligt och lämpligt. Det lämnas ett stort utrymme för myndigheterna att göra den bedömningen. Därför finns det en risk att regeringens förväntningar på automatisering är för höga. Myndigheterna har visserligen utrymme att ytterligare automatisera. Men om regeringens ambition är att öka automatiseringsgraden på ett omfattande sätt kan det kräva politiska insatser som

¹⁸⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan, 2024-12-19, s. 5;

Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försäkringskassan, 2025-12-18, s. 4.

¹⁸⁶ AI Utbildningscentrums webbplats, www.aiuc.se, åtkomstdatum 25 mars 2023.

¹⁸⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan, 2024-12-19, s. 5.

ändrar de förutsättningar för automatisering som myndigheterna har i dag. Eftersom automatisering riskerar att misslyckas om regeringen eller myndigheterna själva har bristande kunskap om vilka förutsättningar som finns vill vi i denna rapport bidra med kunskapsunderlag om förutsättningarna.

5.3.1 Nya automatiseringsinsatser har inte samma potential att vara kostnadseffektiva

Kostnadseffektivitet är ett viktigt motiv till automatisering, både hos regeringen som driver på den och hos myndigheterna som genomför den. Myndigheterna har bedömt att störst ekonomisk vinst går att göra på platser i organisationerna som är särskilt präglade av manuell förmånshandläggning. Därför är det digitalisering i form av automatisering och automatiserat beslutsfattande som myndigheterna bedömer är de mest önskvärda formerna av digitalisering när det kommer till kostnadseffektivitet.

Vår granskning visar att myndigheterna redan har gjort många av de stora vinsterna – framför allt i bemärkelsen sparade handläggartimmar – som de bedömer går att göra med hjälp av automatisering och automatiskt beslutsfattande. De största ekonomiska vinsterna med automatisering och automatiserat beslutsfattande har myndigheterna förväntat sig uppnå i de förmåner där volymerna är som störst.

De tydligaste exemplen som vi ser på detta är Försäkringskassans handläggning av den tillfälliga föräldrapenningen och Pensionsmyndighetens handläggning av den allmänna pensionen. Båda dessa exempel illustrerar hur båda myndigheterna redan har åstadkommit en mycket hög grad av automatisering och automatiserat beslutsfattande sedan många år tillbaka. Möjligheterna till mer automatisering på just dessa områden är därför begränsade. I övrigt kvarstår förmåner som saknar kombinationen av stora volymer och i övrigt rätt förutsättningar. Detta förhållande är särskilt tydligt på Försäkringskassan, eftersom myndigheten handlägger fler förmåner med bedömningsutrymme än Pensionsmyndigheten.

5.3.2 Ett stort fokus på kostnadseffektivitet riskerar att dölja andra viktiga värden, vinster och kostnader

Digitalisering sätts av både regeringen och myndigheterna ofta i samband med kostnadseffektivitet. Vi ser i vår granskning att kostnadseffektivitet har varit en viktig förutsättning, men inte den enda förutsättningen för att genomföra automatisering. Digitalisering kan även ha andra konsekvenser, både positiva och negativa. Ett ensidigt fokus på kostnadseffektivitet riskerar att förbise exempelvis digitala processer som bidrar till bättre administration och högre kvalitet, men som inte nödvändigtvis ökar kostnadseffektiviteten.

Förmåner med små volymer riskerar att gå miste om digitaliseringens fördelar om kostnadseffektivitet får styra

Det finns regler för myndigheters investeringar och andra ekonomiska förehavanden som villkorar automatiseringen. Det har bidragit till att myndigheterna inte alltid automatiserar områden, förmåner eller delar av förmåner om de inte ser någon ekonomisk nytta. Detta har betydelse för små förmåner, och det har betydelse för olika situationer även i större förmåner. Både tillfällig föräldrapenning och aktivitetsstöd är exempel på förmåner där Försäkringskassan har automatiserat stora delar av handläggningen, men det finns en rad förmåner med små volymer där myndigheten inte ser någon ekonomisk nytta med digital utveckling. ISF har tidigare uppmärksammat att manuellt arbete kan förekomma i högre utsträckning i relativt små förmåner jämfört med större förmåner, exempelvis har så varit fallet i närståendepenningen.¹⁸⁸

Vi anser att det är viktigt att myndigheterna har utrymme att också överväga andra positiva resultat som digitalisering och automatisering kan medföra, som högre kvalitet, bättre service eller större transparens, men där just kostnadseffektivitet kanske inte kan uppnås. Vi ser att förmåner med små volymer annars riskerar att gå miste om värden som digitalisering skulle kunna bidra med.

¹⁸⁸ Inspektionen för socialförsäkringen, *Hur fungerar närståendepenning?*, rapport 2023:14, s. 42.

Det är viktigt att redovisa och följa upp fullständiga kostnader för att bedöma kostnadseffektivitet

Myndigheternas fokus på sänkta produktionskostnader, ofta i termer av sparade handläggningstimmar, riskerar att utelämna andra viktiga kostnader som digitalisering för med sig. För att bedöma i vilken omfattning som myndigheterna i praktiken åstadkommer kostnadseffektivitet till följd av automatisering av handläggning är det viktigt att myndigheterna tydligt redovisar vilka andra kostnader som kan tänkas minska eller öka samt följer upp och undersöker de faktiska kostnaderna av automatisk handläggning.

Vi kan inom ramen för denna granskning inte uttala oss om i vilken utsträckning olika automatiseringsinitiativ har lett till ekonomisk nytta, men vi bedömer att sparade timmar i handläggning är ett ofullständigt mått på kostnadseffektivitet. Kostnadseffektivitet mätt som besparingar i antalet handläggartimmar riskerar att underskatta andra, dolda, it-kostnader. ISF har tidigare påvisat att sådana kostnader förekommer.¹⁸⁹ Andra faktorer såsom underhåll av it-system och insatser för driftsäkerhet, ökade krav på kompetens och därmed ökade lönekostnader är faktorer som inte alltid ingår i beräkningar av kostnadseffektiviteten i de dokument som vi tagit del av. Men dessa faktorer borde också ha betydelse för digitaliseringens kostnadseffektivitet.

5.3.3 Det är inte främst AI som myndigheterna förväntar sig ska spara pengar i handläggningen

AI är en viktig del i regeringens styrning av myndigheternas digitala utveckling. Men myndigheternas digitala utveckling i form av automatisering av förmånshandläggning präglas i dag inte av användning av AI-verktyg. Det är andra typer av tekniker, som liknar de tekniker som redan används, som myndigheterna även planerar att använda framöver. Myndigheterna bedömer visserligen att AI på sikt kan automatisera vissa moment i handläggningen, men det rör sig ännu inte om automatisering av beslutsfattande i förmåner med bedömningsutrymme.

Myndigheterna använder i dagsläget AI-verktyg i liten utsträckning i förmånshandläggningen, särskilt i den beslutsfattande delen.

¹⁸⁹ Inspektionen för socialförsäkringen, *Dolda it-kostnader i verksamheten*, rapport 2012:5.

Det finns AI-verktyg i drift som kan underlätta förmånshandläggning, till exempel automatisk översättning och inläsning av handskrivna blanketter. Men det är få AI-verktyg med mer direkt koppling till den beslutsfattande delen av handläggningen. Försäkringskassan använder ett verktyg som strukturerar innehållet i medicinska underlag för handläggningen av aktivitetsersättningen. Varken Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten har automatiserat beslutsfattande med hjälp av AI-teknik. Försäkringskassan har fler AI-verktyg inom förmånshandläggningen än Pensionsmyndigheten, även om Pensionsmyndigheten också utvecklar och testar en rad olika AI-verktyg. Men myndigheten planerar inte att använda de flesta av dem i just förmånshandläggning.

Myndigheterna bedömer att användning av AI-verktyg i beslutsfattande inte är aktuellt i dagsläget eftersom det inte är klarlagt hur de då ska kunna garantera principer som transparens och likabehandling. Det finns däremot potential för utveckling av ytterligare AI-verktyg som kan *bistå* handläggaren i beslutsfattandet i bedömningsmoment. Detta kommer inte att leda till automatiskt beslutsfattande eller att mänsklig handläggning försvinner. En stor del av den potential som myndigheterna anser finns med AI-verktyg gäller alltså uppgifter som antingen inte har någon direkt koppling till förmånshandläggning, eller som har en indirekt koppling. Myndigheterna bedömer också att det finns potential för AI-verktyg att i framtiden bistå med analys av stora datamängder, exempelvis genom att identifiera mönster i felaktiga utbetalningar. Det är alltså inte nödvändigtvis just i förmånshandläggningen som myndigheterna bedömer att potentialen är störst.

Även om det är teoretiskt möjligt att med hjälp av AI träna modeller som kan hantera bedömningar i beslutsfattande så att modellerna kan tränas att fatta liknande beslut som historiskt har fattats av människor bedömer myndigheterna att detta i nuläget inte är möjligt. Men just att det kan vara möjligt att i framtiden använda AI-verktyg väcker viktiga förvaltningsrättsliga frågor som behöver belysas och analyseras närmare. Tydliga exempel på sådana frågor är transparens, förutsebarhet och allmänhetens tilltro till AI-verktygen. Försäkringskassan anger också att det till exempel finns risker med diskriminering som ännu inte har hanterats, och att det kommer att behövas förändringar

i lagstiftningen för att myndigheten ska kunna utnyttja de möjligheter som myndigheten bedömer finns med AI.¹⁹⁰

5.3.4 Regeringens styrning för att förhindra bidragsbrott och felaktiga utbetalningar kan påverka befintliga automatiska system

Befintlig automatisering kan påverkas av nya politiska beslut och ny styrning. Vi ser till exempel att fokuset i regeringens styrning av myndigheterna mot att bekämpa felaktiga utbetalningar och bidragsbrott kan påverka hur den befintliga automatiseringen genomförs. Befintliga automatiska system är, precis som manuell handläggning, åtminstone i vissa fall beroende av uppgifter från den enskilda personen. Detta gäller i vissa fall även om den enskilda personen inte är ursprungskällan, till exempel i den automatiserade handläggningen av bostadstillägget.

Regeringen styr nu mot att minska bidragsbrott och felaktiga utbetalningar. En viktig del i denna styrning är att myndigheterna förväntas att i högre utsträckning använda uppgifter från ursprungskällor för att minska risken för att beslut om rätt till ersättning baseras på felaktiga uppgifter. Vi ser en möjlig spänning mellan regeringens styrning i dag och hur reglerna om uppgiftslämning i socialförsäkringen ser ut. Å ena sidan understryker regeringen att det finns en stor risk för felaktiga utbetalningar när enskilda personer lämnar uppgifter som sedan ligger till grund för handläggningen. Å andra sidan så utesluter regelverket i socialförsäkringen idag inte att myndigheterna utgår från den enskildes uppgifter i handläggningen av förmåner. Enskilda personer förväntas fortsatt att på heder och samvete lämna uppgifter som är korrekta. Om andrahandsuppgifter från enskilda personer ska användas i mindre omfattning kan det påverka handläggningen, inklusive den automatiserade handläggningen. Att förändra informationsförsörjningen kan kräva it-utveckling. Denna spänning är inte unik för automatisering utan gäller för både manuell och automatisk handläggning. Vi kan inte bedöma omfattningen av användningen av andrahandsuppgifter i förmånshandläggningen. Men i vår granskning har intervjupersoner påpekat att det finns automatisering där andrahandsuppgifter från den enskilda personen

¹⁹⁰ Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*, rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547, s. 15.

spelar en roll för att den automatiska handläggningen ska fungera. Om andrahandsuppgifter används i de fall uppgifter från ursprungskällor inte finns kan detta effektivisera handläggningen. Men felaktiga andrahandsuppgifter riskerar att skapa felaktiga utbetalningar. Om det är många fel i uppgifterna som hanteras automatiskt riskerar fel att systematiseras.

Om ursprungskällor i stället ska vara utgångspunkten för automatiska system behöver sådana källor för det första finnas tillgängliga. Men it-systemen måste också anpassas för att kunna försörjas med information från de ursprungskällorna. Vi bedömer därför att det sannolikt skulle krävas insatser och it-utveckling för att anpassa de automatiska system som bygger på uppgifter från den enskilda personen, om det ska gå att basera handläggning på uppgifter från ursprungskällor. Det är otydligt vad ett sådant arbete i detalj skulle innebära för myndigheternas förmåshantering.

Eftersom det är tänkbart att automatiska system som använder sig av andrahandsuppgifter från enskilda personer riskerar att skapa felaktiga utbetalningar menar vi att det väcker frågor om vad regeringens styrning innebär för den befintliga automatisering som har byggts på en grad av tillit till den information som den enskilde lämnar på heder och samvete.

5.4 Automatiseringens gränser är en fråga för politiska beslut

Automatisering innebär inte bara en rad olika tekniska val. Vi anser att automatisering också kan beröra grundläggande politiska frågor om socialförsäkringen. Hur socialförsäkringen ska fungera i framtiden, vem som ska ha rätt att ta del av den och i vilken omfattning är i grunden politiska avvägningar som den politiska styrningen ska ta ställning till. Vissa av de tjänstepersoner som vi har intervjuat på myndigheterna efterfrågar politisk diskussion om viktiga vägval som kan behöva göras i den digitala utvecklingen.

Utökad automatisering kan i princip åstadkommas med vissa ingrepp i regelverken samt insatser för att öka informationstillgången. Socialförsäkringen är konstruerad för att samtidigt upprätthålla flera olika värden. Dess huvudsakliga ändamål är att ge personer ekonomisk trygghet vid sjukdom, ålderdom och när barnen är små. De digitala

processer som myndigheterna använder får inte stå i konflikt med de värden som socialförsäkringen är satt att upprätthålla.

Förändringar i regelverken för att åstadkomma mer automatisering väcker frågan om vad sådana förändringar skulle innebära för förmånernas träffsäkerhet och omfördelning. Regeringens och myndigheternas drivkraft att digitalisera och automatisera kan bidra till effektivare hantering av socialförsäkringsförmånerna. Men samma drivkraft kan också vara en risk för förmånernas träffsäkerhet, om bedömningsutrymmet i olika förmåner minskas för att möjliggöra utökad automatisering. Anpassningar till stöd för automatisering riskerar i förlängningen att förmånerna görs till något som lagstiftaren inte avsåg.

Vi kan inom ramen för den här granskningen inte uttala oss om specifika följder och effekter i särskilda förmåner som skulle följa av regeländringar till stöd för automatisering. Men vi kan konstatera att det åtminstone finns ett visst beroendeförhållande mellan ytterligare automatisering och regeländringar. Sådana regeländringar skulle kräva vissa avvägningar. Eftersom myndigheterna bedömer att besparingarna kan bli som störst där tiden på handläggning minskas mest är det just automatiskt beslutsfattande som myndigheterna bedömer skapa de största ekonomiska värdena. Vår granskning visar att det är just detta område som väcker flest frågor i dag om avvägningar mellan nyttan med exempelvis enkla regelverk och regelverk med bedömningsutrymme. Avvägningar mellan för- och nackdelar med sådana regelverk bör vara föremål för politisk diskussion och är ytterst en demokratifråga.

6 Referenser

AI Utbildningscentrums webbplats, www.aiuc.se. Åtkomstdatum 25 mars 2023.

Carlsson, V., Legal certainty in automated decision-making in welfare services, *Public Policy and Administration*, vol. 40, nr 2, 2025, s. 302–321.

Digital förvaltning, *Slutstatusrapport 2023. Digital mognad i offentlig sektor*.

Dir. 2024:59, *Ökad digitalisering på socialförsäkringsområdet för att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar*.

Ekonomistyrningsverket Forums webbplats, <https://forum.esv.se/>. Åtkomstdatum 24 mars 2025.

Ekonomistyrningsverket Forums webbplats, <https://forum.esv.se/>. Åtkomstdatum 20 augusti 2025.

Elements of AI, <https://course.elementsofai.com>. Åtkomstdatum 17 oktober 2025.

E-sam, *Samverkan kring tillämpad AI*. ES2022-03.

Försäkringskassan, *Automatisering av sjukpenninggrundande inkomst 17–18 april 2021*. Informationsmeddelande 2021:070, daterat 2021-04-14.

Försäkringskassan, *Budgetunderlag 2025–2027*.

Försäkringskassan, *Digitalisering på Försäkringskassan*. Vägledning 2024:3, version 1, beslutad 2024-09-20.

Försäkringskassan, *Fördelning av indirekta förvaltningskostnader till Försäkringskassans förmåner och övriga verksamheter*. Riktlinje 2021:07, version 4, daterat 2024-12-17.

Referenser

- Försäkringskassan, *Förslag – digital bedömning av nedsatt arbetsförmåga på grund av sjukdom*. Dokument utan diarienummer daterat 2014-05-22.
- Försäkringskassan, *Förslag på plan för automatisering*. Dokument utan diarienummer daterat 2017-06-07.
- Försäkringskassan, *Förstudie TÖA – Tillfällig föräldrapenning Ökad Automatisering*. Daterat 2010-10-15.
- Försäkringskassan, *Förstudierapport, SGI månadsuppgifter*. Dnr 017083-2018.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassan och socialförsäkringen 2005*.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans inriktning 2017–2021*. Dnr 007538-2018.
- Försäkringskassan, *Förutsättningar och budget för verksamhetsåret 2025*. Daterat 2025-02-17.
- Försäkringskassan, *Generaldirektörens arbetsordning för Försäkringskassan*. Version 13.0, daterat 2025-06-16.
- Försäkringskassan, *Investeringsprövning av utvecklingsinitiativ*. IM 2025:004, daterat 2025-01-13.
- Försäkringskassan, *Rapport utökad förstudie digitalisera sjukförmåner*. Dokument utan diarienummer daterat 2015-02-10.
- Försäkringskassan, *Regler som behöver hanteras i samband med att man utvecklar och använder automatisering och AI på Försäkringskassan*. Promemoria, dnr 2023/002040.
- Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden med förenklade läkarintyg*. Rättslig kvalitetsuppföljning 2016:3.
- Försäkringskassan, *Sjukpenningärenden som handläggs delvis automatiserat*. Rättslig kvalitetsuppföljning 2019:3.
- Försäkringskassan, *Svar på regeringsuppdrag. Försäkringskassans arbete med artificiell intelligens*. Rapport daterad 2025-05-26, dnr FK 2025/000547.
- Försäkringskassan, *Utvecklingen av Försäkringskassans samlade effektivitet*. Svar på regeringsuppdrag, dnr 005567-2012.

Försäkringskassan, *Utvecklingen av Försäkringskassans samlade effektivitet 2012–2013*. Svar på regeringsuppdrag, dnr 039542-2013.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) – stora versionen*. Dokument daterat 2012-02-20 avseende projektet Tillfällig föräldrapenning ökad automatisering.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Auto-bosättning*. Dokument utan diarienummer daterat 2023-09-20.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Digitalisera Sjukförmåner*. Dokument utan diarienummer daterat 2016-12-09 avseende projektet Digisjuk.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI automatisering del 3*. Dokument utan diarienummer daterat 2024-04-11.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI månadsuppgifter automatisering*. Dokument utan diarienummer daterat 2021-04-15.

Försäkringskassan, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU), SGI månadsuppgifter steg 1*. Dokument utan diarienummer daterat 2019-04-17.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2007*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2008*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2013*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2014*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2015*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2016*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2017*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2018*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2019*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2020*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2021*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2022*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2023*.

Försäkringskassan, *Årsredovisning 2024*.

Försäkringskassan, handlingsplan för effektiviseringsarbete. Dnr 004385-2011.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, *Hemställan om ändringar i 114 kap. SFB och förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration*.

Heidlund, M., och K.L. Gidlund, The making of digitalization: Like nailing jelly to a wall, *Information Polity*, vol. 28, nr 1, 2023, s. 29–42.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Att använda lagens bedömningsutrymme*. ISF kommenterar 2016:1.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Digitala myndigheter och odigitala medborgare – En granskning av allmänhetens kontakter med Pensionsmyndigheten*. Rapport 2020:8.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Dolda it-kostnader i verksamheten*. Rapport 2012:5.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Efterkontroller inom bostadstillägg*. Rapport 2024:14.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Ersättning för höga sjuklönekostnader – En granskning av Försäkringskassans arbete mot felaktiga utbetalningar inom ersättningen för sjuklön till arbetsgivare*. Rapport 2023:9.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Försäkringskassans handlingsplan*. Skrivelse dnr 2010-166.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Handläggningen av bostadstillägg*. Slutrapport 2014:4.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Hur fungerar närståendepenning?* Rapport 2023:14.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Individuell eller standardiserad socialförsäkring. En diskussion för mer rättssäker handläggning*. Arbetsrapport 2015:3.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Kontrollen av tandvårdsstödet*. Rapport 2011:18.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Profilerings som urvalsmetod – En granskning av träffsäkerheten, effektiviteten och rättssäkerheten i Försäkringskassans modeller för riskbaserade kontroller*. Rapport 2018:5.

Mittuniversitetets webbplats, www.miun.se. Åtkomstdatum 4 februari 2024.

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

Nyhlén, S., och K.L. Gidlund, In conversation with digitalization: Myths, fiction or professional imagining?, *Information Polity*, vol. 27, nr 3, 2022, s. 331–341.

Nyhlén, S., och K.L. Gidlund, Lost in Translation: How Policy Enactment Get Stuck in the Digital Fix, *Nordisk Kulturpolitisk Tidskrift*, vol. 22, nr 2, 2019, s. 295–311.

Oludapo, S., N. Carroll, och M. Helfert, Why do so many digital transformations fail? A bibliometric analysis and future research agenda, *Journal of Business Research*, vol. 174, 2024, s. 114528.

Orlikowski, W.J., och D. Robey, Information Technology and the Structuring of Organizations, *Information Systems Research*, vol. 2, nr 2, 1991, s. 143–169.

Oxford Reference, www.oxfordreference.com. Åtkomstdatum 17 oktober 2025.

Pensionsmyndigheten, *Business Case NextGen 3.1*. Rapport daterad 2024-04-29, dnr VER 2023-108.

Pensionsmyndigheten, *Förstudierapport F-NBT*. Daterat 2017-02-28.

Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens. Regeringsuppdrag*. Rapport daterad 2025-04-04, dnr VER-2025-231.

Pensionsmyndigheten, *Strategisk plan 2013-2014*.

Pensionsmyndigheten, *Verksamhetens beslutsunderlag (VBU) Projekt 2: SÅP - VIR*. Dokument utan diarienummer daterat 2011-09-15.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2013*.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2014*.

Referenser

- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2016*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2017*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2018*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2019*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2020*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2021*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2022*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2023*.
- Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*.
- Pensionsmyndigheten och Försäkringskassan, *Pensionsmyndighetens systemstöd hos Försäkringskassan. Definition, kartläggning och analys av vägval*. Dokument utan diarienummer daterat 2012-12-17.
- Premiepensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2003*.
- Premiepensionsmyndigheten, *Årsredovisning avseende år 2005*.
- Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*.
- Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*. Utgiftsområde 10.
- Regeringens webbplats, www.regeringen.se. Åtkomstdatum 29 maj 2024.
- Regeringens webbplats, www.regeringen.se. Åtkomstdatum 10 september 2025.
- Regeringskansliet, Finansdepartementet, *Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030*, 2025.
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Premiepensionsmyndigheten. 2002-12-20.
- Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Riksförsäkringsverket. 2002-12-19.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Premiepensionsmyndigheten. 2003-12-18.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Riksförsäkringsverket. 2003-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Premiensionsmyndigheten.
2004-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Pensionsmyndigheten.
2009-12-17.

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Pensionsmyndigheten.
2010-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försäkringskassan.
2011-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Försäkringskassan.
2012-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Pensionsmyndigheten.
2012-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Försäkringskassan.
2013-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan.
2014-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försäkringskassan.
2015-12-17.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Försäkringskassan.
2016-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.
2017-12-18.

Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Försäkringskassan.
2018-12-21.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Försäkringskassan.
2019-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Försäkringskassan.
2020-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försäkringskassan.
2021-12-22.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Försäkringskassan.
2022-12-22.

Referenser

Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Försäkringskassan.
2023-12-20.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försäkringskassan.
2024-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Pensionsmyndigheten.
2024-12-19.

Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Försäkringskassan.
2025-12-18.

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

Ryberg-Welander, L., *Socialförsäkringsrätt: om ersättning vid sjukdom.*
Norstedts Juridik, 2022.

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

SOU 2023:48, *Sjukförsäkringssystemet och sjukskrivnings- och rehabiliteringsprocessen.*

SOU 2025:108, *Ett datalyft mot fel, fusk och frånvaro.*

Statskontoret, *Försäkringskassans åtgärder för en bättre förvaltning av sjukförsäkringen. Slutrapport.* 2023:6.

Statskontoret, *Myndigheterna och AI: En studie om möjligheter och risker med att använda AI i statsförvaltningen,* 2024.

Uppdrag att lämna förslag på hur stickprovsinsamling av uppgifter om hushållens skulder och vissa likvida tillgångar kan utökas. Fi2022/03071 och Fi2024/01529.

Uppdrag att ta fram en handlingsplan för effektiviseringsarbete.
S2010/8271/SF (delvis).

Van Veenstra, A.F., B. Klievink, och M. Janssen, Barriers and impediments to transformational government: insights from literature and practice, *Electronic Government, an International Journal*, vol. 8, nr 2–3, 2011, s. 226–241.

