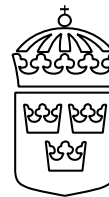


Regeringens skrivelse

2025/26:280



Riksrevisionens rapport om handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska

Skr. 2025/26:280

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 4 juni 2026

Ulf Kristersson

Anna Tenje
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av slutsatser och rekommendationer som Riksrevisionen har gjort i rapporten Att överbrygga språkhinder – handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska (RiR 2026:2).

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska fungerar väl i flera avseenden, men att den kan bli mer effektiv. Vidare bedömer Riksrevisionen att myndigheterna behöver ta ett större helhetsansvar för handläggningen i fråga om kvalitetssäkring, ansvarsfördelning och uppföljning. Riksrevisionen lämnar några rekommendationer till myndigheterna bl.a. vad gäller tydliggörande av medarbetares roll, översättning i större utsträckning av relevant information till ett språk som den enskilde förstår och uppföljning av kostnader för tolkning och översättning.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Det är en fråga om rättssäkerhet att enskilda förstår och kan bemöta myndigheternas beslut. Det är även en fråga om att förhindra felaktiga beslut, inklusive felaktiga utbetalningar, samt att åstadkomma en kostnadseffektiv ärendehandläggning. Riksrevisionens granskning är ett viktigt bidrag för att ytterligare effektivisera handläggningen hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket i ärenden som avser icke-svensktalande personer.

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

Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning	3
2	Riksrevisionens iakttagelser	3
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	4
Bilaga	Att överbrygga språkhinder – handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska (RiR 2026:2).....	6
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2026.....	70

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Att överbygga språkhinder – handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska (RiR 2026:2), *se bilagan*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 12 februari 2026. Riksrevisionen lämnar inte några rekommendationer till regeringen. Rapporten innehåller däremot gemensamma rekommendationer till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. I denna skrivelse behandlar regeringen Riksrevisionens iakttagelser.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har avgränsats till den muntliga och skriftliga kommunikation som sker inom ramen för myndigheternas ärendehandläggning. Granskningen har avsett perioden 2020–2025 och talade språk. De ärendetyper som har valts ut för granskning är sjukersättning (Försäkringskassan), allmän pension (Pensionsmyndigheten) samt livshändelser (Skatteverket). Avgränsningen till de tre ärendetyperna har gjorts av praktiska skäl.

Riksrevisionen drar den övergripande slutsatsen att handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska kan bli mer effektiv. Riksrevisionen har förståelse för att myndigheterna behöver göra prioriteringar i sin verksamhet där avvägningar mellan att säkerställa den enskildes rätt och att handlägga ärenden snabbt och kostnadseffektivt behöver göras. Det kan anses finnas en målkonflikt mellan å ena sidan kraven i språklagen (2009:600) på att myndigheter som huvudregel ska använda svenska och å andra sidan myndigheternas utrednings- och serviceskyldighet i de ärenden där en enskild inte behärskar svenska. Enskildas rätt till tolkning och översättning måste dessutom vägas mot kraven på kostnadseffektivitet.

Granskningen visar att de tre myndigheterna har olika sätt att överbygga språkhinder i handläggningen. I fråga om användandet av professionella tolkar och översättare styr Försäkringskassan genom sina riktlinjer mot att sådana används i ärendehandläggningen, även om en flerspråkig medarbetare också kan få bidra med sin språkkompetens. Pensionsmyndigheten styr i stället mot att använda flerspråkiga medarbetare, men framhåller samtidigt att vissa dokument måste översättas av en auktoriserad översättare, t.ex. domar, intyg och andra urkunder. Skatteverket lyfter i sina vägledande dokument att svenska är det officiella myndighetsspråket och att om en handläggare bedömer att det finns behov av inköp av tolk- eller översättningstjänst ska denne konsultera sin chef kring detta. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har i sina respektive riktlinjer skrivningar om att beslut ska översättas till

ett språk som den enskilde förstår. Vidare lyfter både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten att det generellt sett är olämpligt att använda någon nära anhörig eller vän som tolk. Försäkringskassan och Skatteverket anser att barn inte ska användas som tolkar, medan Pensionsmyndigheten saknar skrivningar om detta.

Riksrevisionen finner att det finns brister i hur de granskade myndigheterna följer upp användningen av och kostnaderna för extern tolkning och översättning respektive kostnaderna för användandet av flerspråkiga medarbetare. Vidare saknas rutiner för att säkerställa kvalitet i tolkning och översättning som görs av egen personal. Myndigheterna arbetar med att utveckla tekniska lösningar och digitala verktyg som kan vara behjälpliga för att överbrygga språkhinder. Riksrevisionen konstaterar dock att det kvarstår arbete för att myndigheterna ska kunna utnyttja dessa till fullo, men att utvecklingen går framåt.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning. Granskningen är viktig utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv, då det är centralt att enskilda förstår och kan bemöta myndigheternas beslut. Vidare kan språkförbistringar i ärendehandläggningen leda till felaktiga beslut, vilket i sin tur kan leda till felaktiga utbetalningar. Att motverka felaktiga utbetalningar är ett prioriterat område för regeringen. Vidare bör myndigheters ärendehandläggning vara så kostnadseffektiv som möjligt. Riksrevisionens granskning utgör också ett viktigt bidrag till att synliggöra utvecklingsbehov på området.

Mot bakgrund av att integrationspolitiken bl.a. ska bidra till språklig integration gav regeringen den 27 februari 2025 en särskild utredare i uppdrag att analysera möjligheterna att avgiftsbelägga offentligt finansierad tolk och föreslå hur en avgift för offentligt finansierad tolk bör utformas samt analysera och föreslå hur ett förbud för myndigheter att använda barn som tolk bör utformas (dir. 2025:16). Syftet var bl.a. att öka drivkrafterna att lära sig svenska, varför rätten till offentligt finansierad tolk borde begränsas. Utredningen lämnade den 30 mars 2026 betänkandet Tolkavgift och förbud mot barntolkning (SOU 2026:23), med förslag på bl.a. att tolkavgift i vissa fall ska tas ut av enskilda som varit folkbokförda i Sverige i minst sex år. Sådan tolkavgift ska enligt förslaget tas ut vid ärendehandläggning. Undantag från tolkavgift föreslås dock i vissa fall, såsom t.ex. om ärendet direkt rör barn eller om ärendet rör hälso- och sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen (2017:30).

Myndigheternas allmänna serviceskyldighet regleras i 6 § förvaltningslagen (2017:900) och innebär en skyldighet för myndigheterna att dels se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla, dels lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen.

Regeringen har inte gett myndigheterna några uppdrag om hur de ska handlägga ärenden där den enskilde inte behärskar svenska, utan anser i

likhet med Riksrevisionen att denna fråga kräver olika avvägningar. Skr. 2025/26:280
Regeringen har dock gett Skatteverket och Försäkringskassan ett gemensamt uppdrag att etablera en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen (Fi2026/00018), något som indirekt påverkar arbetet med tolkning och översättning då AI kan komma till hjälp inom detta område.

Genom denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.



RiR 2026:2

Att överbrygga språkhinder

– handläggning av ärenden där den enskilde inte
behärskar svenska

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen
RiR 2026:2
ISBN 978-91-7086-741-5
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026



Beslutad: 2026-01-28
Diarienummer: 2024/1131
RiR 2026:2

Till: Riksdagen

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

Att överbrygga språkhinder

– handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassans, Pensionsmyndighetens och Skatteverkets handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket.

Riksrevisorerna Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Hedvig Tängdén har varit föredragande. Revisorerna Elsa Österlund och enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Hedvig Tängdén

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet och Socialdepartementet
Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	13
2 Bakgrund	16
2.1 Försäkringskassans handläggning av sjukersättning	16
2.2 Pensionsmyndighetens handläggning av allmän pension	17
2.3 Skatteverkets handläggning av livshändelser	18
2.4 Kammarkollegiet har ett övergripande ansvar för användning av tolk och översättare	18
2.5 Stora skillnader i inköp av tolk- och översättningstjänster	19
2.6 Regeringen har vidtagit åtgärder som berör handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska	20
3 Myndigheternas styrning för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen	22
3.1 Myndigheterna har principiella ställningstaganden men saknar konsekvensanalys	22
3.2 Myndigheterna har riktlinjer för handläggningen	26
3.3 Utvecklingen och användningen av tekniska lösningar och digitala verktyg har påbörjats men går långsamt	29
3.4 Myndigheterna gör ingen systematisk uppföljning av användningen av eller kostnaderna för tolkning och översättning	31
3.5 Myndigheterna saknar rutiner för att säkerställa kvalitet i tolkning och översättning som görs av egen personal	34
4 Myndigheternas arbete för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen	37
4.1 Myndigheterna har en tydlig ansvarsfördelning i ärendehandläggningen	37
4.2 Stödet till handläggarna kan utvecklas	41
4.3 Myndigheterna använder flera olika hjälpmedel för att överbrygga språkhinder	44
5 Slutsatser och rekommendationer	53
5.1 Myndigheterna behöver ta ett större ansvar för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning	54
5.2 Myndigheterna tar ett större ansvar för att förstå än för att bli förstådda	55
5.3 Myndigheterna behöver följa upp de samlade kostnaderna för tolkning och översättning	55
5.4 AI kan effektivisera handläggningen men utmaningar kvarstår	56
5.5 Valet av hjälpmedel får konsekvenser som myndigheterna behöver hantera	56
5.6 Rekommendationer	57
Referenslista	58

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en effektiv handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Den övergripande slutsatsen är att handläggningen fungerar väl i flera avseenden men att den kan bli mer effektiv.

Svenska är huvudspråk i Sverige och ska användas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet. Att myndigheterna som huvudregel ska använda svenska i tal och skrift medför ett behov av att lösa de kommunikationssvårigheter som kan uppkomma vid handläggningen av ärenden när den enskilde inte kan svenska. Brister i kommunikationen riskerar att leda till felaktiga beslut, längre handläggningstider och ökade kostnader.

Myndigheter har enligt förvaltningslagen ett ansvar att säkerställa att den enskilde kan ta till vara sin rätt. De behöver också utreda ärenden i den omfattning som krävs. Det innebär att de behöver se till att både den information som kommer in i ärendet och som kommuniceras ut till den enskilde är begriplig och korrekt.

Myndigheterna hanterar komplexa ärenden och måste ofta göra avvägningar mellan att säkerställa den enskildes rätt och att handlägga ärenden snabbt och kostnadseffektivt. Behovet av språkstöd varierar över tid, mellan ärendetyper och även inom ett och samma ärende, vilket ställer krav på flexibilitet och tydliga stödstrukturer.

Myndigheterna väljer olika sätt att överbrygga språkhinder

Granskningen visar att Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket delvis har valt olika sätt att överbrygga språkhinder i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Försäkringskassan styr mot att använda professionella tolkar och översättare i ärendehandläggningen och använder tolk i betydligt större utsträckning än övriga granskade myndigheter. Pensionsmyndigheten styr i stället mot att använda flerspråkiga medarbetare i första hand. Skatteverkets styrning utgår från att svenska är det officiella myndighetsspråket, och myndigheten använder i princip inte tolk alls inom den ärendetyp som Riksrevisionen har granskat.

Riksrevisionen kan konstatera att vilka hjälpmedel man i första hand använder för att överbrygga språkhinder får konsekvenser som myndigheten måste vara medveten om och kunna hantera. Trots att myndigheternas styrning skiljer sig åt i dessa avseenden är flera av granskningens iakttagelser gemensamma för samtliga granskade myndigheter.

AI-tjänster för transkribering och översättning kan på sikt göra handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska mer effektiv. Utvecklingen går snabbt och granskningen visar att myndigheterna arbetar med olika lösningar.

Tjänsterna måste hålla hög kvalitet och vara användarvänliga för att ge verkliga effektiviseringar. Myndigheterna är ännu inte där.

Myndigheterna behöver ta ett större ansvar för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning

Granskningen visar att det finns brister i myndigheternas rutiner för kvalitetssäkring. De granskade myndigheterna använder sig alla av flerspråkiga medarbetare för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas processer och rutiner för kvalitetssäkring av den tolkning och översättning som görs internt. Myndigheterna erbjuder inte heller några utbildningar i att hålla samtal med tolk. Handläggarna får inte heller någon utbildning i att hantera ärenden på engelska, trots att många samtal med enskilda som inte behärskar svenska förs på engelska. Detta riskerar att leda till kommunikationsproblem som i förlängningen kan leda till merarbete för myndigheterna och att beslut fattas på felaktiga grunder.

Myndigheternas arbetssätt medför en risk att den enskilde inte förstår

Myndigheterna översätter en stor mängd dokument som kommer in i ärendena. Men dokument som myndigheterna skickar ut till den enskilde, exempelvis beslut, översätts i princip inte alls. Det innebär enligt Riksrevisionen att myndigheterna inte gör vad de kan för att se till att den enskilde kan förstå sitt ärende. Arbetssättet riskerar också att leda till att den enskilde kontaktar myndigheten på nytt, vilket skapar merarbete för myndigheterna. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna skulle kunna ta ett större ansvar för att den enskilde förstår, och undvika kostnader, genom att översätta delar av beslut i större utsträckning än vad som görs idag.

Myndigheterna brister i uppföljningen av kostnaderna för tolkning och översättning

Granskningen visar att myndigheterna inte följer upp användningen av och kostnaderna för inköp av extern tolk och översättare på ett systematiskt sätt. Myndigheterna följer inte heller upp hur mycket tid flerspråkiga medarbetare lägger på att hjälpa kollegor med tolkning och översättning. Det innebär att myndigheterna saknar information om hur mycket resurser de lägger på detta. De vet inte heller i vilken utsträckning det tränger undan andra arbetsuppgifter. Sammantaget innebär det att myndigheterna inte har underlag för att bedöma om de hjälpmedel de använder är kostnadseffektiva eller inte.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Formalisera användandet av flerspråkiga medarbetare. I detta bör ingå att tydliggöra medarbetarens roll och vilket ansvar medarbetaren har för kvaliteten i intern tolkning och översättning.
- Se över hur myndigheten kan se till att enskilda som inte behärskar svenska kan förstå de handlingar som myndigheten skickar ut. Det kan exempelvis göras genom att i större utsträckning än idag översätta relevant information till ett språk som den enskilde förstår.
- Följ upp myndighetens samlade kostnader för tolkning och översättning på ett mer systematiskt sätt. I detta bör ingå både kostnader för tjänster som myndigheten köper in och kostnader som uppstår internt, exempelvis i form av den tid som flerspråkiga medarbetare lägger på att hjälpa kollegor med tolkning och översättning.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Svenska är huvudspråk i Sverige och ska användas i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet.¹ Att myndigheterna som huvudregel ska använda svenska i tal och skrift medför ett behov av att lösa de kommunikationssvårigheter som kan uppkomma vid handläggningen av ärenden när den enskilde inte kan svenska. Myndigheterna behöver samtidigt uppfylla sin service- och utredningsskyldighet gentemot enskilda, och använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.² Myndigheterna måste i varje given situation väga två behov mot varandra: att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt och att ärenden handläggs snabbt och kostnadseffektivt. Därför behöver de välja lämpliga hjälpmedel för att överbygga språkhinder. Om myndigheterna inte på ett effektivt sätt kan överbygga språkhindret kan det leda till längre handläggningstider och en ineffektiv ärendehandläggning, vilket kan medföra onödiga kostnader. Fel och brister i kommunikationen kan också leda till att beslut fattas på felaktig grund.

Att enskilda kan förstå och göra sig förstådda i kontakterna med myndigheter är avgörande för deras förtroende för myndigheterna. JO har i flera fall uppmärksammat brister i myndigheternas kommunikation med personer som inte behärskar svenska. JO har kritiserat myndigheter för att inte översätta kommuniceringsbrev³ och beslutsbrev från svenska⁴, inte erbjuda enskilda service på finska, som är ett minoritetsspråk i Sverige⁵ samt för att inte anlita tolk i tillräcklig utsträckning⁶. Det finns också ett rättsfall där en individ friäts från misstankar om bidragsbrott mot bakgrund av att individen inte hade fått information om sina skyldigheter gentemot myndigheten på ett för individen begripligt språk.⁷

Det är svårt att uppskatta behovet av service på andra språk än svenska. Behovet är inte konstant utan varierar över tid och beroende på vilken typ av information som ska kommuniceras. En person med begränsade språkkunskaper kan exempelvis förstå en enkel fråga om sin ansökan, men ha svårt att förstå en juridiskt komplex

¹ 4 och 10 §§ första stycket språklagen (2009:600). Det är dock inte självklart var gränsen går för det område där svenska är obligatoriskt. Det får bedömas i varje enskilt fall. I vissa fall, t.ex. vid muntlig kommunikation mellan företrädare för myndigheter och enskilda, är det naturligt att det förekommer kommunikation på andra språk än svenska. Se prop. 2008/09:153, s. 29–30.

² 6, 13 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).

³ Innan en myndighet fattar ett beslut ska den enskilde enligt huvudregeln få ta del av de uppgifter som ligger till grund för beslutet. Hen måste också få möjlighet att yttra sig över dem. Detta kallas kommunicering. Se 25 § förvaltningslagen (2017:900).

⁴ Se exempelvis JO, dnr 1690-2021 och JO, dnr 759-2022.

⁵ Se exempelvis JO, dnr 4143-2019; JO, dnr 7993-2016 och JO dnr 5566-2020.

⁶ JO, dnr 7993-2016.

⁷ Göta hovrätts dom den 11 april 2019 i mål nr B 2833-18.

beslutsmotivering. Därför behöver myndigheterna vara flexibla i sin service till enskilda som inte behärskar svenska.

År 2024 var över 2 miljoner personer i Sverige utrikes födda. Det motsvarar 20 procent av befolkningen. Antalet och andelen utrikes födda har ökat under hela 2000-talet.⁸ Det finns dock begränsad information om språkkunskaperna i denna grupp,⁹ men som en indikation på behovet av språkstöd visar SCB:s befolkningsstatistik att det finns drygt 375 000 utrikes födda personer som är över 20 år och som har vistats i Sverige i högst 5 år.¹⁰

Granskningen omfattar handläggning av ärenden på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Det är myndigheter som i princip alla i Sverige någon gång kommer i kontakt med. Myndigheterna hanterar en stor mängd olika typer av ärenden med komplexa regelverk. När enskilda har ett ärende hos någon av myndigheterna finns ofta ett behov av att få regelverket förklarar. Det händer att saker blir fel, att det uppstår missförstånd och att den enskilde inte vet hur kontakten med myndigheten förväntas gå till.¹¹ När den enskilde inte behärskar svenska ställs kraven på myndigheten på sin spets, vad gäller både serviceskyldighet¹² och utredningsskyldighet¹³. Att handläggaren förstår den enskildes framställan och de underlag som kommer in i ärendet, är en förutsättning för kvalitet och effektivitet i handläggningen. Det är också en grundläggande fråga om rättssäkerhet att den enskilde kan göra sig förstådd och ha insyn i handläggningen av ärendet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är följande

Har Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket en effektiv handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska?

Den besvaras genom följande delfrågor:

1. Styr myndigheterna verksamheten för att på ett effektivt sätt överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen?
2. Arbetar myndigheterna effektivt för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen?

⁸ SCB, "Utrikes födda i Sverige", hämtad 2025-11-14.

⁹ I februari 2025 gav regeringen SCB i uppdrag att dels ta fram en förstudie om hur man kan följa upp hörförståelse och muntlig förmåga i svenska språket hos vuxna utrikes födda, dels genomföra en uppföljning av läsförståelse i svenska språket hos samma målgrupp. Uppdraget ska redovisas i slutet av 2025. Se regeringsbeslut A2025/00128 och A2025/00129.

¹⁰ SCB, "Utrikes födda, antal efter år sedan senaste invandring, ålder, kön och år", hämtad 2025-11-13.

¹¹ Se exempelvis Fransson och Quist, *Onödigt efterfrågan inom Skatteverket*, 2016, s. 41–42.

¹² Se 6 § förvaltningslagen (2017:900).

¹³ Se 23 § förvaltningslagen (2017:900).

Delfråga 1 avser myndigheternas interna styrning av frågor som rör handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Det innefattar bland annat myndigheternas principiella ställningstaganden om hur språkhinder ska överbryggas, riktlinjer som styr handläggningen, uppföljning och rutiner för kvalitetssäkring. Delfrågan svarar på hur myndigheten styr verksamheten på en myndighetsövergripande nivå.

Delfråga 2 avser myndigheternas praktiska handläggning och hur handläggaren kommunicerar med den enskilde i ärendet inom de ärendetyper vi granskar. I detta ingår även handläggarnas förutsättningar att arbeta effektivt, exempelvis i form av handläggartöd, ärendehanteringssystem och utbildningar. Vi undersöker också hur ansvarsfördelningen ser ut i handläggningen.

Granskningsobjekt är Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och regeringen. Granskningen avgränsas till den muntliga och skriftliga kommunikation som sker inom ramen för myndigheternas ärendehandläggning. Granskningen avser perioden 2020–2025¹⁴ och talade språk. Det innebär att teckenspråkstolkning, dövblindtolkning och skrivtolkning¹⁵ inte omfattas av granskningen. Den utvidgade rätten att använda Sveriges nationella minoritetsspråk i kontakt med förvaltningsmyndigheter och domstolar¹⁶ omfattas inte heller.

Av praktiska skäl har granskningen avgränsats till en ärendetyp per myndighet. De ärendetyper som har ingått i granskningen är sjukersättning (Försäkringskassan), allmän pension (Pensionsmyndigheten) och livshändelser¹⁷ (Skatteverket).

1.3 Bedömningsgrunder

En myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte behärskar svenska.¹⁸ Enligt konstitutionsutskottet är det viktigt att personer som inte behärskar svenska får tillgång till tolkning och översättning i den mån som bedöms rimlig.¹⁹ Det är också viktigt att myndigheterna använder sina resurser på ett effektivt sätt. En effektiv användning av resurserna i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska innebär att använda tolk i de situationer som kräver det, men också att utveckla och använda andra metoder och hjälpmedel i de situationer där det är lämpligt. Det kan till exempel handla om att använda flerspråkiga medarbetare eller tekniska lösningar för tolkning och

¹⁴ Uppgifter som rör utfall, exempelvis kostnader för tolktjänster, redovisas för åren 2020–2024.

¹⁵ Skrivtolkning är tolkning från talat språk till skrivet språk (text).

¹⁶ Se lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

¹⁷ Livshändelseområdet innehåller flera olika typer av ärenden som avspeglar alla steg i en människas liv, exempelvis födelse, föräldraskap, namn, civilstånd och dödsfall.

¹⁸ 13 § förvaltningslagen.

¹⁹ Se bet. 2021/22:KU27 s. 21ff och bet. 2022/23:KU24 s. 19 ff.

¹⁰ Riksrevisionen

översättning. I tolkning och översättning ingår även sådan kommunikation som en flerspråkig medarbetare har direkt med den enskilde på ett annat språk.

Våra bedömningsgrunder utgår från riksdagens och regeringens intentioner för den statliga förvaltningen om effektivitet, rättssäkerhet, tillgänglighet och service.²⁰ Kraven kommer till uttryck i bland annat förvaltningslagen (2017:900), myndighetsförordningen (2007:515) och budgetlagen (2011:203), som tillsammans tydliggör statliga myndigheters ansvar att bedriva sin verksamhet i enlighet med gällande rätt, hushålla väl med statens medel och eftersträva effektivitet i verksamheten. Nedan bryter vi ned bedömningsgrunderna per delfråga.

1.3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

Delfråga 1: Styr myndigheterna verksamheten för att på ett effektivt sätt överbygga språkhinder i ärendehandläggningen?

- Myndigheterna bör ha tagit fram principiella ställningstaganden om vilka metoder eller hjälpmedel som ska användas för att överbygga språkhinder, samt när dessa ska användas.
- Myndigheterna bör ha tydliga riktlinjer för handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.
- Myndigheterna bör se till att det finns tekniska lösningar och digitala verktyg för att överbygga språkhinder.
- Myndigheterna bör följa upp användningen av, och kostnaderna för, tolkning och översättning.
- Myndigheterna bör ha processer och rutiner för att säkerställa kvalitet i tolkning och översättning.

Myndigheterna bör ha tagit fram principiella ställningstaganden om vilka metoder eller hjälpmedel som ska användas för att överbygga språkhinder, samt när dessa ska användas. Sådana ställningstaganden är viktiga för att ge vägledning internt i hur myndigheten ska använda sina resurser. I valet av metoder och hjälpmedel bör myndigheterna väga in vilka konsekvenser eventuella brister i kommunikationen med hjälp av tolk, översättning eller något annat hjälpmedel kan leda till, både för den enskilde och för myndigheten.

För att ge handläggarna ett mer handfast stöd i det dagliga arbetet behöver myndigheterna också utveckla riktlinjer för handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Dessa behöver vara tydliga och olika styrdokument ska inte säga emot varandra. Tydliga riktlinjer är viktiga för att handläggningen ska vara effektiv, enhetlig och rättssäker.

²⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FIU38, rskr. 2009/10:315.

För att effektivisera ärendehandläggningen bör myndigheterna också se till att det finns tekniska lösningar och digitala verktyg för att överbrygga språkhinder.

För att myndigheterna ska ha underlag för att kunna utveckla verksamheten och välja effektiva hjälpmedel för att överbrygga språkhinder behöver myndigheterna även följa upp exempelvis hur de använder tolk och översättare samt kostnaderna för detta.

Det är viktigt att den tolkning och översättning som tillhandahålls håller hög kvalitet, utifrån både ett effektivitetsperspektiv och ett rättssäkerhetsperspektiv. Brister i tolkning och översättning kan leda till att beslut fattas på ett oriktigt underlag.²¹ Brister kan också leda till merarbete. Myndigheterna behöver därför ha processer och rutiner för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning. Det kan till exempel handla om att använda sig av auktoriserade tolkar och översättare, eller att kontrollera språkkompetensen hos flerspråkiga medarbetare.

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

Delfråga 2: Arbetar myndigheterna effektivt för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen?

- Ansvarsfördelningen i ärendehandläggningen bör vara tydlig.
- Myndigheterna bör se till att handläggarna har det stöd de behöver i handläggningen. I detta ingår skriftliga handläggarstöd, ärendehanteringssystem som är anpassade efter handläggningsprocessen och handläggarnas behov samt stöd i hur olika hjälpmedel kan användas.
- Myndigheterna bör se till att handläggarna har tillgång till lämpliga och effektiva hjälpmedel utifrån behovet i det enskilda ärendet.
- Myndigheterna bör ha en tydlig kommunikation som den enskilde kan förstå.

För att arbetet med att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen ska vara effektivt behöver ansvarsfördelningen i ärendehandläggningen vara tydlig. Detta gäller ärendehandläggningen i stort, det vill säga vem som har ansvar för vilket moment i handläggningen. Men det gäller också handläggningen vid språkhinder, det vill säga vem som ska bedöma behovet av hjälpmedel, vem som beställer tolk- och översättningstjänster och vem som vid behov reklamerar tjänsterna.

En förutsättning för att arbetet med att överbrygga språkhinder ska vara effektivt är att handläggarna har tillgång till adekvata stöd i handläggningen. Det bör finnas handläggarstöd som är tydliga, samordnade, kända och lätta att ta till sig. Ärendehanteringssystemet bör vara väl anpassat till handläggningsprocessen och handläggarnas behov. Handläggarna bör också få stöd i hur man använder olika

²¹ Se prop. 2024/25:195, s. 53.

hjälpmedel för att överbygga språkhinder, exempelvis genom utbildningar i hur man använder en översättningstjänst eller hur man håller samtal med hjälp av tolk.

Myndigheternas skyldighet att säkerställa att den enskilde kan ta tillvara sin rätt²² samt kraven på god hushållning²³ innebär att myndigheterna utifrån behovet i det enskilda ärendet behöver välja lämpliga metoder för att överbygga språkhinder. Vad som är en lämplig metod beror dels av språkhindret i sig, hur väl den enskilde behärskar svenska, dels av ärendets natur, om det är ett enklare eller mer komplext ärende. I ett och samma ärende kan behovet också variera beroende av vad det är för moment som ska utföras. Hjälpmedlen för att överbygga språkhinder behöver också vara lätta för handläggarna att använda. För att vara effektiva bör de inte heller medföra onödiga arbetsinsatser eller tidspillan.

Det är myndighetens ansvar att säkerställa att information i ärendet har tolkats eller översatts korrekt.²⁴ Myndigheten har också ansvar för att se till att den enskilde förstår kommunikation och beslut. Det är viktigt för att den enskilde ska kunna ha insyn i ärendet och ta till vara sin rätt.²⁵ Om den enskilde inte förstår kan det leda till fler frågor (skapa en onödig efterfrågan) som myndigheten behöver hantera. Att motverka fel i början av handläggningen kan också medföra besparingar i senare skeden, genom att exempelvis undvika felaktiga utbetalningar eller att beslut överklagas.

1.4 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande revisionsfrågan och delfrågorna har vi samlat in och analyserat information genom intervjuer och dokumentstudier vid Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket. Vi har även skickat skriftliga frågor till Regeringskansliet. Vi har också tagit in och analyserat olika former av statistiska underlag. Nedan redogör vi kortfattat för dessa metoder.

1.4.1 Urval av myndigheter och ärendetyper

Gemensamt för Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är att de handlägger en stor mängd ärenden som rör enskilda. De är också stora myndigheter med verksamhet på flera orter i landet. Samtidigt finns betydande skillnader mellan myndigheterna när det gäller deras allmänna förutsättningar och vilket uppdrag de har.

Gemensamt för ärendetyperna sjukersättning, allmän pension och livshändelser är att de är eller kan vara utredningskrävande. Det innebär att handläggaren ofta behöver ha upprepad kontakt med den enskilde. De individer som har ärenden inom sjukersättning, allmän pension eller livshändelser har varierande kunskaper i svenska, vilket innebär att behovet av att överbygga språkhinder kan uppstå ibland,

²² 13 § förvaltningslagen (2017:900).

²³ 9 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁴ Jfr 13 och 23 §§ förvaltningslagen (2017:900).

²⁵ Jfr 6 och 13 §§ förvaltningslagen (2017:900).

men inte alltid. Valet av ärendetyper på respektive myndighet är tänkt att spegla en variation av kontakter med den enskilde, exempelvis långa utredande telefonsamtal, korta avstämningar och brev. Syftet med urvalet av myndigheter och ärendetyper är att ge en bred bild av såväl problem som goda exempel. Genom att undersöka olika sätt att kommunicera kan vi belysa en variation av metoder eller hjälpmedel som kan användas i handläggningen av ett ärende där den enskilde inte behärskar svenska.

1.4.2 Intervjuer

På myndigheterna har vi sammanlagt genomfört ett 20-tal intervjuer med totalt cirka 60 personer. Intervjuerna har haft följande karaktär:

- orienterande intervjuer med de tjänstemän som myndigheterna utsett som kontaktpersoner i granskningen, och i vissa fall handläggare
- platsbesök med gemensamma intervjuer med chefer och handläggare
- fokusgruppintervjuer med handläggare
- gruppintervjuer med chefer
- gruppintervju med handläggare på Pensionsmyndigheten som under en period arbetat inom livshändelser på Skatteverket
- intervjuer med relevanta personer på respektive myndighet om exempelvis AI, statistik och inköp av tolk- och översättningstjänster.

Vi har också genomfört intervjuer med personer som arbetar med tolk- och översättningsfrågor på Kammarkollegiet och Domstolsverket, samt Språkföretagen som representerar flera tolkförmedlingsföretag.

Vi har även ställt en mängd skriftliga frågor till myndigheterna i syfte att komplettera och förtydliga vår bild av verksamheten och styrningen. Vi har också skickat skriftliga frågor till ansvariga handläggare på Regeringskansliet (Finansdepartementet och Socialdepartementet) avseende regeringens styrning av handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

1.4.3 Dokumentstudier

För att besvara delfrågorna har vi inhämtat och analyserat ett stort antal dokument från myndigheterna som beskriver hur de styr och arbetar med handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Dokumenten beskriver både styrningen på en myndighetsövergripande nivå och styrningen av handläggningen av de ärendetyper som ingår i urvalet. Det handlar bland annat om

- interna ställningstaganden och policyer för kommunikation med enskilda
- riktlinjer och processbeskrivningar
- handläggarstöd och utbildningsmaterial
- uppdragsredovisningar samt interna rapporter kopplade till språkfrågor.

1.4.4 Statistik

För perioden 2020–2024 har vi begärt in verksamhetsstatistik från myndigheterna avseende bland annat antal inkomna och avslutade ärenden, antal årsarbetskrafter, kostnader för tolk respektive översättning samt antal avrop och reklamationer av tolk- och översättningstjänster. Myndigheterna har redovisat uppgifterna på olika sätt och har inte kunnat ta fram statistik i alla delar som vi har bett om. Vi har därför haft återkommande kontakter för att korrigera och komplettera materialet i syfte att göra det jämförbart myndigheterna emellan.

Det statistiska materialet har i huvudsak använts för att komplettera den bild av tolk- och översättningsanvändningen som vi har fått i intervjuerna. Dessutom används statistiken för att mer allmänt belysa skillnader och likheter mellan myndigheternas arbete med ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

Det har inte varit möjligt att studera utfallet i enskilda ärenden eftersom ärenden där det förekommer språkhinder inte får någon särskild markering i myndigheternas system. Vi kan därför inte uttala oss om det faktiska utfallet i form av exempelvis handläggningstider eller hur väl den enskilde förstätt sitt ärende. Däremot kan vi beskriva brister i myndigheternas arbete och på så sätt belysa risker och möjliga konsekvenser av styrningen och handläggningen.

1.4.5 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Hedvig Tängdén (projektledare) och Elsa Österlund. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Johan Quist, universitetslektor och docent, Centrum för tjänsteforskning vid Karlstads universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Socialdepartementet), Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Bakgrund

I detta kapitel beskriver vi kortfattat de olika ärendetyperna, Kammarkollegiets övergripande ansvar för användningen av tolk och översättare samt skillnaderna mellan myndigheterna vad gäller inköp av tolk- och översättningstjänster. Vi beskriver också åtgärder som regeringen vidtagit som på olika sätt påverkar myndigheternas handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

2.1 Försäkringskassans handläggning av sjukersättning

Sjukersättning kan beviljas dem som är i åldrarna 19–66 år²⁶ och som har en stadigvarande nedsatt arbetsförmåga.²⁷ Totalt hade 220 000 personer sjukersättning i slutet av 2024. Under 2024 betalades totalt 34,7 miljarder kronor ut i sjukersättning.²⁸

Sjukersättning är en av de förmåner som Försäkringskassan redovisar som mest väsentlig. Med väsentliga menar Försäkringskassan förmåner som: 1) står för de högsta förvaltningskostnaderna och de största försäkringsutgifterna, 2) har flest beslut eller utbetalningar eller 3) har väsentliga avvikelser som kan påverka Försäkringskassans resultat. Sjukersättning är väsentlig utifrån punkt 1 eller 2.²⁹ Sjukersättning är en utredningskrävande förmån med få inslag av automatisering.³⁰

Ärendena inom sjukersättning kan delas upp i "utländska perioder saknas", "utländska perioder finns" och "bosatt utomlands". Utländska perioder saknas är ärenden där den enskilde varken har bott eller arbetat utomlands. Utländska perioder finns är ärenden där den enskilde är bosatt i Sverige men tidigare har varit bosatt eller arbetat utomlands. Bosatt utomlands är ärenden där den enskilde tidigare bott i Sverige men nu är bosatt utomlands och söker om sjukersättning i det landet. Försäkringskassan måste då pröva om personen också har rätt till sjukersättning i Sverige.³¹

Ärenden som rör sjukersättning hanteras på avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV). Inom sjukersättning arbetade 220 av myndighetens totala 11 334 årsarbetskrafter 2024. Det motsvarar knappt 2 procent av myndighetens personalstyrka. Samma år avslutades knappt 35 000 ärenden inom sjukersättning, av totalt drygt 21 000 000 på myndigheten som helhet. Det motsvarar 0,16 procent av ärendemängden.³²

²⁶ Enligt bestämmelser som trätt i kraft den 1 december 2025 och tillämpas för tid fr.o.m. den 1 januari 2026 lämnas sjukersättning längst till och med månaden före den månad då personen uppnår riktåldern för pension.

²⁷ Se 33 kap. 2, 6 och 16 §§ socialförsäkringsbalken (2010:110).

²⁸ Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2025, 2025*.

²⁹ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2024, 2025*, s. 11.

³⁰ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023, 2024*.

³¹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; e-post från Försäkringskassan, 2025-12-08.

³² E-post från Försäkringskassan, 2025-06-13; e-post från Försäkringskassan, 2025-09-19.

2.2 Pensionsmyndighetens handläggning av allmän pension

Alla som har arbetat eller bott i Sverige får allmän pension. Den grundas på alla inkomster man betalar skatt för och som är pensionsgrundande. Den allmänna pensionen består av flera olika delar som inkomstpension, inkomstpensionstillägg, tilläggspension, premiepension och garantipension.³³ Under 2024 betalades totalt drygt 430 miljarder kronor ut i allmän pension.³⁴

Inom allmän pension handläggs främst ansökningar, men ärendena kan också handla om ändringar på den enskildes initiativ eller impulser från andra myndigheter i Sverige eller pensionsmyndigheter i andra länder.³⁵

Många ansökningar om allmän pension handläggs automatiskt. När handläggare är inblandade beror det ofta på att ärendet inte har gått att läsa in maskinellt. Det sker ofta när någon ansöker via papper, eller ansöker från något annat land. Det kan också finnas osäkerheter kring försäkringstiden som behöver utredas av en handläggare.³⁶

Allmän pension handläggs i de tre ärendetyperna nationell, internationell och utland. Inom ärendetypen nationell handläggs ärenden för personer som varken bott eller arbetat utomlands. Inom ärendetypen internationell handläggs ärenden för personer som är bosatta i Sverige men som har bott eller arbetat utomlands. Inom ärendetypen utland handläggs ärenden för personer som är bosatta utomlands.³⁷ Om den enskilde har bott och arbetat i Sverige hela livet kan ärendet ofta handläggas automatiskt.³⁸

Ärenden som rör allmän pension hanteras på avdelningen för allmän pension.³⁹ Inom allmän pension arbetade 349 av myndighetens totala 1 548 årsarbetskrafter 2024. Det motsvarar drygt 20 procent av myndighetens personalstyrka. Samma år avslutades 433 000 ärenden inom allmän pension, av totalt 3 500 000 på myndigheten som helhet. Det motsvarar drygt 12 procent av ärendemängden.⁴⁰

³³ Pensionsmyndigheten, "Allmän pension", hämtad 2025-12-08.

³⁴ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 30.

³⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

³⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

³⁷ Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 34.

³⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

³⁹ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_2; Pensionsmyndigheten, *Kapitel: Arbetsplanering*, 2025.

⁴⁰ E-post från Pensionsmyndigheten, 2025-06-09; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-06-10; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-12.

2.3 Skatteverkets handläggning av livshändelser

Livshändelseområdet innehåller flera olika typer av ärenden. Ärendena avspeglar alla steg i en människas liv och rör frågor om exempelvis födelse, faderskap/föräldraskap, vårdnad, adoption, medborgarskap, namn, civilstånd (hindersprövning, äktenskapscertifikat, vigsel, skilsmässa), relationer och dödsfall.⁴¹

Inom livshändelser skiljer Skatteverket på *ansökan* (exempelvis omindersprövning eller namnändring) och *anmälan* (exempelvis om giftermål). Skatteverket kan också egeninitiera en anmälan om myndigheten får in information från någon som inte är part om att någonting hänt, exempelvis ett giftermål som borde ha anmälts. Myndigheten får också in information från domstol om exempelvis vårdnadsfrågor.⁴²

Vissa ärenden hanteras automatiskt. Under januari–september 2025 uppgick andelen automatiskt avslutade ärenden inom området livshändelser till 63 procent.⁴³

Inom livshändelser gör Skatteverket en uppdelning mellan "utländska handlingar" och "svenska handlingar". Utländska handlingar avser händelser (handlingar) som inträffat utomlands. Svenska handlingar är händelser (handlingar) som ägt rum i Sverige.⁴⁴

Ärenden som rör livshändelser hanteras på Folk- och fastighetsavdelningen inom verksamhetsområdet folkbokföring.⁴⁵ Inom livshändelser arbetade 140 av myndighetens totala 9 110 årsarbetskrafter 2024. Det motsvarar knappt 2 procent av myndighetens personalstyrka. Samma år avslutades 962 000 ärenden inom livshändelser.⁴⁶

2.4 Kammarkollegiet har ett övergripande ansvar för användning av tolk och översättare

Kammarkollegiet har ett övergripande ansvar för användningen av tolk och översättare i staten. Myndigheten auktoriserar tolkar och översättare, för register samt utövar tillsyn över auktoriserade tolkar och översättare.⁴⁷ Statens inköpscentral, som är en funktion inom Kammarkollegiet, upphandlar också samordnade ramavtal som andra statliga myndigheter kan använda och ska kopplat till detta tillhandahålla

⁴¹ Intervju med Skatteverket, 2025-04-08; e-post från Skatteverket, 2025-04-14.

⁴² Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

⁴³ E-post från Skatteverket, 2025-10-13.

⁴⁴ Intervju med Skatteverket, 2025-04-08.

⁴⁵ Skatteverket, "Skatteverkets organisation", hämtad 2025-06-13; Skatteverket, *Skatteverkets årsredovisning 2024*, 2025, s. 12.

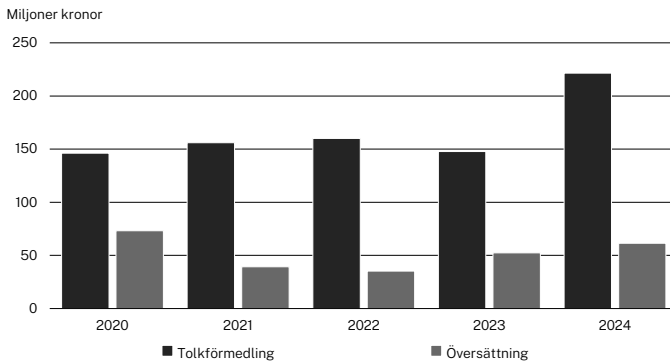
⁴⁶ E-post från Skatteverket, 2025-05-16; e-post från Skatteverket, 2025-09-17. Skatteverket följer inte upp sin verksamhet utifrån antal ärenden och det är därför inte möjligt att jämföra antalet ärenden inom livshändelser med totalen. Det rör sig dock om en liten del av myndighetens totala verksamhet, vilket illustreras av antalet årsarbetskrafter.

⁴⁷ Se förordningen (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.

stödverksamhet för inköp vid avrop.⁴⁸ Sedan 2018 tillhandhåller Kammarkollegiet en tjänst för avrop av tolkförmedlingstjänster.⁴⁹

Under perioden 2020–2024 har den totala omsättningen på ramavtalet för tolktjänster legat mellan 148 och 222 miljoner kronor per år. Omsättningen på ramavtalet för översättningstjänster har under samma period legat mellan 35 och 73 miljoner kronor.

Diagram 1 Total omsättning för tolk- resp. översättningstjänster 2020–2024



Källa: E-post från Kammarkollegiet, 2025-10-02.

Statliga myndigheter ska i första hand använda Kammarkollegiets avtal men har möjlighet att upphandla egna avtal.⁵⁰ Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket använder alla Kammarkollegiets ramavtal för tolktjänster. Pensionsmyndigheten använder även Kammarkollegiets ramavtal för översättningstjänster medan Försäkringskassan har egna avtal för detta. Skatteverket har tidigare använt Kammarkollegiets ramavtal för översättningstjänster men har sedan början av 2025 egna avtal.⁵¹

2.5 Stora skillnader i inköp av tolk- och översättningstjänster

Det finns stora skillnader mellan de granskade myndigheterna vad gäller inköp av tolk- och översättningstjänster. Försäkringskassan och Skatteverket köper tjänster i mycket större utsträckning än vad Pensionsmyndigheten gör.

⁴⁸ Se 1 och 8a §§ förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

⁴⁹ Uppdraget att utveckla en tjänst för att underlätta avrop inom ramavtalsområdet för tolkförmedlingstjänster gavs ursprungligen i Kammarkollegiets regleringsbrev för 2017. Tjänsten skulle också möjliggöra uppföljning av tolktjänster och kunna identifiera de språkbehov som finns.

⁵⁰ Se 3 § förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning.

⁵¹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-01-23; intervju med Skatteverket, 2025-04-29; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-26; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-12.

Försäkringskassans kostnader för inköp av tolk- och översättningstjänster har legat mellan 24 och 33 miljoner kronor per år under perioden 2020–2024. För Skatteverket har kostnaderna legat mellan 6 och 12 miljoner kronor per år. Pensionsmyndighetens kostnader har legat mellan 600 000 kronor och 1 miljon kronor per år under samma period.

Tabell 1 Kostnader för inköp av tolk- och översättningstjänster 2020–2024, (tusental kronor)

Myndighet	2020	2021	2022	2023	2024
Försäkringskassan	24 499	24 544	32 669	27 490	24 287
Pensionsmyndigheten	944	837	1 056	876	623
Skatteverket	8 029	9 208	11 698	8 113	6 070

Källa: E-post från Försäkringskassan, 2025-08-01; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-22 samt Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i e-post från Skatteverket, 2025-06-23.

För samtliga granskade myndigheter är kostnaderna för inköp av tolk- och översättningstjänster små i relation till myndighetens totala verksamhetskostnader. År 2024 stod kostnaderna för tolkning och översättning för ungefär 2 promille av Försäkringskassans totala verksamhetskostnader, 0,3 promille av Pensionsmyndighetens kostnader och 0,6 promille av Skatteverkets kostnader.⁵²

2.6 Regeringen har vidtagit åtgärder som berör handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska

Under perioden 2020–2024 har regeringen inte gett myndigheterna några särskilda uppdrag om hur de ska handlägga ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. I stället styr regeringen myndigheterna på en övergripande nivå. Varje myndighet ansvarar därför själv för att utveckla sitt arbete i dessa frågor. Riksrevisionen bedömer att detta är en rimlig inriktning. Det krävs olika avvägningar för att hantera språkhinder på ett effektivt sätt utifrån verksamhetens behov. Det är avvägningar som myndigheterna bör kunna hantera utan en alltför detaljerad styrning.

Regeringen har dock beslutat om ett antal åtgärder som på olika sätt berör myndigheters handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Flera av dessa handlar om tillgången till och användandet av tolk och har en direkt koppling till myndigheternas arbete med att överbrygga språkhinder. Men det finns också andra åtgärder som på ett mer indirekt sätt kan påverka hur myndigheterna arbetar med dessa frågor.

I mars 2021 fick Institutet för språk och folkminnen (Isof) i uppdrag att inleda utvecklingen av arbetet med en gemensam flerspråkig basterminologi som grund för

⁵² Myndigheternas totala verksamhetskostnader för 2024 var drygt 10,5 miljarder för Försäkringskassan, knappt 2 miljarder för Pensionsmyndigheten och 10 miljarder för Skatteverket. Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2024, 2025*; Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024, 2025*; Skatteverket, *Skatteverkets årsredovisning 2024, 2025*.

tolkning och översättning i kommunikationen mellan myndigheter och enskilda.⁵³ Uppdraget genomfördes i samverkan med Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Isof, Polisen, Skatteverket och Socialstyrelsen och resulterade i en myndighetsgemensam termlista med svenska termer och definitioner som översatts och kompletterats med termer på en handfull språk.⁵⁴ Termlistan finns publicerad i Rikstermbanken.

I maj 2022 gav regeringen Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Migrationsverket och Socialstyrelsen i uppdrag att i samverkan ta fram en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.⁵⁵ Uppdraget har bland annat resulterat i att Försäkringskassan i en årlig enkät om lika villkor ställt frågor särskilt om tolkanvändning.⁵⁶

I syfte att stärka den statliga kontrollen och kvalitetsbedömningen av tolkar gav regeringen i maj 2024 Kammarkollegiet i uppdrag att lämna förslag på bland annat hur tillsynen av enskilda auktoriserade tolkar kan förbättras.⁵⁷ Uppdraget redovisades i december 2024 och förslagen bereds i Regeringskansliet.⁵⁸ Regeringen har också gett en särskild utredare i uppdrag att se över vissa tolkfrågor. I uppdraget ingår dels att föreslå en avgift för offentligt finansierad tolk, dels att föreslå ett förbud för myndigheter att använda barn som tolk. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2026.⁵⁹

Utöver detta har regeringen också vidtagit åtgärder som på längre sikt kan komma att påverka myndigheternas arbete med att överbrygga språkhinder. I juli 2025 gav regeringen Försäkringskassan och Skatteverket ett gemensamt uppdrag att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga sektorn.⁶⁰ I januari 2026 gav regeringen myndigheterna i uppdrag att etablera en sådan AI-verkstad.⁶¹ Användning av AI, exempelvis tjänster för maskinöversättning som kan användas för att översätta dokument, kan på sikt komma att underlätta och effektivisera myndigheters arbete med att överbrygga språkhinder.

⁵³ Regeringsbeslut Ku2021/00802.

⁵⁴ Arabiska, engelska, finska och romska (kelderash och arli). Isof, "Projektet Flersamterm", hämtad 2025-08-25.

⁵⁵ Regeringsbeslut A2022/00809.

⁵⁶ E-post från Försäkringskassan, 2025-09-19.

⁵⁷ Regeringsbeslut A2024/00693.

⁵⁸ Prop. 2024/25:195 s. 35.

⁵⁹ Dir. 2025:16.

⁶⁰ Regeringsbeslut Fi2025/01523.

⁶¹ Regeringsbeslut Fi2026/00018.

3 Myndigheternas styrning för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen

I detta kapitel beskriver vi myndigheternas styrning för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen, vilket svarar mot delfråga 1. Det handlar exempelvis om principiella ställningstaganden om vilka metoder och hjälpmedel som ska användas och riktlinjer för hur de ska användas. Men också om hur myndigheterna följer upp användningen av olika hjälpmedel och hur de säkerställer kvaliteten i de hjälpmedel som används.

Granskningen visar att myndigheternas styrning i vissa delar inte är ändamålsenlig för att på ett effektivt sätt överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Myndigheterna har tagit fram principiella ställningstaganden, men ingen av myndigheterna har gjort en konsekvensanalys.
- Myndigheterna har riktlinjer för att hantera ärenden där den enskilde inte behärskar svenska, men de är i vissa delar motsägelsefulla.
- Utvecklingen och användningen av tekniska lösningar och digitala verktyg har påbörjats, men går långsamt.
- Myndigheterna gör ingen systematisk uppföljning av användningen av tolkning och översättning, eller kostnaderna för detta.
- Myndigheterna brister i rutinerna för att kvalitetssäkra tolkning och översättning.

3.1 Myndigheterna har principiella ställningstaganden men saknar konsekvensanalys

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör ha tagit fram principiella ställningstaganden om vilka metoder eller hjälpmedel som ska användas för att överbrygga språkhinder, samt när dessa ska användas.

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har alla tagit fram principiella ställningstaganden avseende vilka hjälpmedel som ska användas för att överbrygga språkhinder i ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Myndigheterna har dock landat i delvis olika lösningar. Samtliga tre myndigheter hänvisar i sina vägledningar till 13 § i förvaltningslagen där det står att en myndighet ska använda tolk och se till att översätta handlingar om det behövs för att den enskilde ska kunna ta till vara sin rätt när myndigheten har kontakt med någon som inte

behårskar svenska.⁶² Men det skiljer sig åt hur myndigheterna sedan beskriver hur tolk och översättare ska användas. Granskningen visar att ingen av myndigheternas principiella ställningstaganden utgår från någon form av konsekvensanalys, det vill säga en närmare analys av vilka konsekvenser brister i tolkning och översättning kan leda till för den enskilde eller myndigheten. Försäkringskassan har dock vissa skrivningar om detta i sina riktlinjer för kontakter på andra språk än svenska.⁶³

Att myndigheterna inte har analyserat konsekvenserna av brister i tolkning och översättning innebär en risk för att styrningen inte anpassas efter verksamhetens behov. Det är särskilt problematiskt i stora myndigheter där olika verksamheter har olika förutsättningar. I det dagliga arbetet innebär bristen på konsekvensanalys att myndigheternas principiella ställningstaganden inte ger handläggarna tillräckligt stöd i bedömningen av vilket eller vilka hjälpmedel som bör användas i varje enskilt fall.

3.1.1 Försäkringskassan styr mot att använda professionella tolkar och översättare i ärendehandläggningen

Försäkringskassan betonar att syftet med att anlita en auktoriserad tolk är att garantera att informationen i ett samtal överförs korrekt och håller hög språklig standard. Att använda sig av professionella, auktoriserade tolkar minskar risken för missuppfattningar och stärker rättssäkerheten.⁶⁴ Försäkringskassan konstaterar också i en rapport från 2024 att om man skulle använda tolktjänster i mindre utsträckning så skulle det kunna medföra en risk för ökade kostnader och felaktiga beslut i handläggningen.⁶⁵

Omständigheterna avgör om Försäkringskassan ska välja mellan att låta en auktoriserad tolk eller någon annan lämplig person tolka.⁶⁶ Att inte använda tolk eller översätta dokument kan göra att den enskilde missar viktig information som påverkar ärendets gång eller individens försörjning. Att enskilda missförstår eller inte uppfattar all information kan också leda till felaktiga utbetalningar. Enligt myndigheten kan det även leda till längre handläggningstider, fler samtal och annat resurskrävande merarbete.⁶⁷

Försäkringskassan har en ambition att genomföra behovsanalyser avseende tjänster på andra språk än svenska, som bland annat ska innehålla en uppskattning av antalet modersmålstalare för de olika språken i Sverige för att ge en indikation på hur stor efterfrågan kan tänkas vara.⁶⁸ En fullständig behovsanalys har bara gjorts en gång.⁶⁹

⁶² Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024, s. 39; Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, 2019, s. 21; Skatteverket, "Rättslig vägledning", hämtad 2025-09-02.

⁶³ Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025.

⁶⁴ Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024, s. 39.

⁶⁵ Försäkringskassan, *Försäkringskassans användning av tolktjänster*, 2024.

⁶⁶ Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024, s. 39–40.

⁶⁷ Försäkringskassan, *Kunskapsunderlag – Inför arbetet med att ta fram en metod för kartläggning av risker för osakliga könsskillnader och olika behandling i handläggningen*, 2024.

⁶⁸ Försäkringskassan, *Att utföra behovsanalys för kontakter på andra språk än svenska*, 2023.

⁶⁹ Försäkringskassan, *Behovsanalys – Kontakter på andra språk än svenska*, 2021.

men den har följts upp med kortare varianter där man analyserat behovet utifrån exempelvis kriget i Ukraina.⁷⁰

Försäkringskassan har också riktlinjer för kontakter på andra språk än svenska, som beskriver olika tjänster såsom tolk- och översättningstjänster, kundservice och övrigt språkstöd. I riktlinjerna framgår att det inte endast är den språkliga grunden som är viktig för mötet med individen utan även en beskrivning som grundas på individens förutsättningar och förståelse av det svenska socialförsäkringssystemet.⁷¹

I riktlinjerna står det också att det kan vara svårt att veta om det krävs att översättaren ska ha auktorisation och/eller fackkompetens för att översätta en handling. En översättning kan till exempel bli mer korrekt om en yrkesmässig översättare med fackkompetens i sakområdet översätter än en auktoriserad översättare utan fackkompetens. Om underlaget är skrivet på engelska, danska eller norska, ska handläggaren bedöma om det väsentliga innehållet kan förstås även av andra personer som ska sätta sig in i ärendet. I sådana fall behöver handlingen inte översättas. Men det kan vara nödvändigt att översätta delar av eller hela dokumentet. Om något ord är främmande kan det räcka med att anteckna att ordet slagits upp och vad det betyder. Omständigheterna i ett ärende styr behovet och handläggarens ställningstaganden ska dokumenteras i ärendet.⁷²

På Försäkringskassan kan en flerspråkig medarbetare bidra med sin språkkompetens i ett ärende genom att översätta handlingar eller tala på ett annat språk än svenska i ett möte. Men om handläggaren bedömer att den exakta formuleringen är av vikt i muntlig och skriftlig kontakt ska en yrkesmässig tolk respektive översättare användas.⁷³ Språkkunskaper utöver svenska och engelska är inte meriterande i rekryteringen inom sjukersättning.⁷⁴

3.1.2 Pensionsmyndigheten styr mot att använda flerspråkiga medarbetare i första hand

Enligt Pensionsmyndighetens förvaltningsrättsliga vägledning kan behovet av tolk eller översättning många gånger tillgodoses i tillräcklig utsträckning med hjälp av myndighetens egna resurser och utan att det är nödvändigt att använda en extern tolk eller översättare. En anställds mera översiktliga kunskaper i ett främmande språk kan exempelvis användas för att ge myndigheten en bild av om innehållet i en skrivelse är av sådan karaktär att en översättning är motiverad. Om Pensionsmyndigheten bedömer att det kan göras utan risk för att innehållet förvanskas eller misstolkas bör översättning i första hand göras internt inom myndigheten.⁷⁵ Det finns inga särskilda konsekvensanalyser eller dylikt som förklarar detta ställningstagande, men enligt en

⁷⁰ E-post från Försäkringskassan, 2025-06-24.

⁷¹ Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025.

⁷² Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025.

⁷³ Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025.

⁷⁴ E-post från Försäkringskassan, 2025-09-19.

⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, 2019, s. 22–23.

återrapportering till regeringen 2018 såg Pensionsmyndigheten effektiviseringsmöjligheter i ett ökat nyttjande av interna flerspråkiga resurser.⁷⁶ Denna bild bekräftas av våra intervjuer med chefer där det framgår att myndigheten har landat i att använda intern språkkompetens av kostnadsskäl.⁷⁷

Pensionsmyndigheten har som strategi att anställa flerspråkiga medarbetare och vid rekrytering är det meriterande att kunna flera språk utöver svenska och engelska.⁷⁸ Sedan februari 2025 finns en särskild tidkod i tidredovisningssystemet där flerspråkiga medarbetare kan redovisa den tid de har lagt ned på att hjälpa kollegor med tolkning och översättning. Enligt våra intervjuer är bakgrunden till detta att det förekommit att handläggare tagit bort information om sin språkkompetens från den interna telefonboken eftersom arbetsbelastningen blivit för hög. Syftet med den nya tidkoden är dels att kunna följa upp hur mycket tid det faktiskt tar, dels att medarbetaren ska känna att det är okej att lägga tid på att hjälpa sina kollegor.⁷⁹

Pensionsmyndighetens riktlinjer om översättning handlar i första hand om allmän myndighetsinformation, som ska översättas till minoritetsspråken och de vanligaste invandrarspråken. När det gäller ärendehandläggning framgår det att handläggaren ska ta ställning till om handlingen ska översättas helt eller delvis. En handläggare som kan språket kan skriva en översättning som läggs i akten. Vissa dokument måste dock översättas av en auktoriserad översättare, till exempel domar, intyg och andra urkunder. Det finns flera situationer när Pensionsmyndigheten kan behöva översätta en text eller en handling, till exempel när det kommer in en handling på ett annat språk som underlag i ett ärende eller när myndigheten handlägger ett ärende för någon som bara förstår sitt eget språk.⁸⁰

När det gäller tolk har Pensionsmyndigheten en tolkslinga som erbjuds två dagar i veckan, där enskilda kan få sitt samtal med handläggaren tolkat i ett trepartssamtal.⁸¹ Sedan 2022 är de språk som erbjuds i tolkslingan finska, serbokroatiska, spanska och arabiska.⁸²

3.1.3 Skatteverkets styrning betonar att svenska är det officiella myndighetsspråket

Skatteverket lyfter i sina vägledande dokument fram språklagen på ett tydligare sätt än vad Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör, och betonar att svenska är det officiella myndighetsspråket. I Skatteverkets rättsliga vägledning⁸³ betonar

⁷⁶ Pensionsmyndigheten, *Effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service*, 2018.

⁷⁷ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-08-27.

⁷⁸ Intervju 2 med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

⁷⁹ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-08-27.

⁸⁰ Pensionsmyndigheten, *Beslut om tolkservice*, 2022.

⁸¹ Pensionsmyndigheten, *Anvisning för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

⁸² Pensionsmyndigheten, *Beslut om tolkservice*, 2022.

⁸³ Skatteverket har vid faktagranskningen lämnat en synpunkt om att den rättsliga vägledningen ska läsas ihop med myndighetens vägledande stöd om flerspråkighet och översättning som finns på myndighetens intranät.

myndigheten att det inte finns någon absolut rätt till tolkning och översättning. Bedömningen av om det finns behov av tolkning eller översättning ska bland annat göras utifrån vilken typ av ärende det gäller, omfattningen och karaktären av det material som lämnats in samt kostnaden för översättningen sedd i förhållande till ärendets vikt för den som lagt fram materialet. Dessutom ska handläggarens förmåga att förstå främmande språk samt kompetensen hos den enskildes närmaste krets vägas in i bedömningen.⁸⁴

När det gäller översättningar framgår det av den rättsliga vägledningen att någon formell översättning inte behöver göras av alla inkomna handlingar på främmande språk. Språkkunnig personal får översätta i enklare fall. Men någon slentrianmässig översättning av handlingar bör inte förekomma. Detsamma gäller översättning av utgående handlingar från svenska till andra språk. Om det under handläggningen av ett ärende framkommit att en person har så bristfälliga kunskaper i svenska språket att hen inte kan förstå en upprättad handling kan det finnas skäl att översätta handlingen. Det gäller särskilt avgörandet i ärendet.⁸⁵ I myndighetens arbetsbeskrivning finns exempel på när handläggaren kan behöva skicka underlag för översättning.⁸⁶ Det finns inga motsvarande skrivningar om när handläggaren kan behöva använda tolk.

I Skatteverkets riktlinjer betonas också att myndigheter enligt språklagen har ett särskilt ansvar för att svenskan används och utvecklas. Skatteverket ska därför i huvudsak använda svenska i stället för engelska begrepp. Myndigheten ska erbjuda viss information på nationella minoritetsspråk, samt viss skriftligt och muntlig information på andra språk, utifrån olika målgruppers behov vid olika tidpunkter.⁸⁷ Om en handläggare bedömer att Skatteverket behöver köpa in en tolk- eller översättningstjänst ska handläggaren kontakta sin chef för att diskutera detta.⁸⁸

Sedan 2022 gör Skatteverket bedömningen att det föreligger avdelningssekretess inom myndigheten. Det innebär att skatteavdelningen och folkbokföringsavdelningen inte kan ta hjälp av varandra, exempelvis när det gäller hjälp från flerspråkiga kollegor med tolkning eller översättning i ärendehandläggningen.⁸⁹

3.2 Myndigheterna har riktlinjer för handläggningen

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör ha tydliga riktlinjer för handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

⁸⁴ Skatteverket, "Rättslig vägledning", hämtad 2025-09-02.

⁸⁵ Skatteverket, "Rättslig vägledning", hämtad 2025-09-02.

⁸⁶ Se t.ex. Skatteverket, *Arbetsbeskrivningar Livshändelser*, avsnitt 3.7.2.

⁸⁷ Skatteverket, *Riktlinje för språk och tonalitet*, 2024.

⁸⁸ Skatteverket, *Tolk och översättning*, 2024, avsnitt 4.

⁸⁹ Intervju med Skatteverket, 2025-08-28.

Granskningen visar att myndigheterna har utvecklat riktlinjer för handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Riktlinjerna följer i huvudsak de principiella ställningstagandena på respektive myndighet. Det finns dock exempel på otydligheter som handläggarna måste hantera.

3.2.1 Samtliga granskade myndigheter har riktlinjer om att översätta eller tolka beslut

Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har alla skrivningar i sina riktlinjer om att beslut ska översättas till ett språk som den enskilde förstår. Pensionsmyndigheten går längre i sina riktlinjer och beskriver hur även andra brev kan översättas. Enligt våra intervjuer är det dock i praktiken ovanligt att besluten översätts från svenska, se avsnitt 4.3.2. Att styrningen i denna del inte får genomslag i handläggningen riskerar enligt Riksrevisionen att leda till att den enskilde inte kan förstå sitt ärende.

Vissa av Försäkringskassans brevmallar finns översatta till andra språk. Det gäller framför allt sådana som skickas till personer bosatta utanför Sverige. I myndighetens riktlinjer för kommunicerings- och beslutsbrev framgår det att den enskilde också kan behöva få information om möjligheten att få beslutet översatt muntligt till samiska, finska, meänkieli eller något annat språk som mottagaren har använt under ärendets handläggning.⁹⁰ Det framgår inte av riktlinjerna att möjligheten skulle vara begränsad till minoritetsspråk.

Pensionsmyndigheten ska enligt sina riktlinjer översätta vissa trycksaker, viss information på webbplatsen samt brev, blanketter, beslutsmallar, besvärshänvisningar och beslutsmotiveringar till de vanligaste invandrar språken i Sverige⁹¹. Utlandsverksamheten kan även översätta brev, beslut och beslutsmotiveringar till andra språk⁹². Om inte språkkompetensen finns inom myndigheten ska texten skickas för översättning.⁹³ I Pensionsmyndighetens beslut finns textstycken som är fastställda för alla typer av beslut i myndigheten, till exempel rubriker och omprövnings- och överklagandetexter. Också dessa textstycken ska finnas översatta.⁹⁴ Granskningen visar dock att alla dessa texter inte finns översatta. Beslutsbrev är bara på svenska. Vissa kommuniceringsbrev finns på svenska och engelska och vissa kompletteringsbrev finns på fler språk^{95, 96}

Enligt Skatteverkets riktlinjer har en person rätt att få sitt enskilda ärende, till exempel ett beslut, presenterat på ett sätt hen förstår. För att uppnå det kan

⁹⁰ Försäkringskassan, *Kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan*, 2024.

⁹¹ Finska, engelska, spanska, serbiska, turkiska, persiska, arabiska och tyska.

⁹² De exempel Pensionsmyndigheten nämner i detta sammanhang är grekiska, franska samt i viss mån även italienska och polska.

⁹³ Pensionsmyndigheten, *Riktlinjer för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

⁹⁴ Pensionsmyndigheten, *Anvisning för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

⁹⁵ Engelska, tyska, spanska, finska och polska.

⁹⁶ E-post från Pensionsmyndigheten, 2025-11-19.

Skatteverket anlita tolk eller lämna till översättning. Vad som ska översättas i övrigt beror på målgruppens behov i den aktuella situationen.⁹⁷

3.2.2 Det finns vägledning kring anhörigtolkning, men riktlinjerna är i vissa delar motsägelsefulla

Ett sätt att överbygga språkhinder kan vara att låta den enskilde ta hjälp av en anhörig. I flera situationer kan det vara en smidig lösning men det finns också risker förknippat med detta. Granskningen visar att myndigheterna har tagit fram vägledningar kring anhörigtolkning som handläggarna kan ta hjälp av i handläggningen. Men granskningen visar också att det både på Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten finns andra riktlinjer som inte stämmer överens med myndigheternas ställningstaganden kring anhörigtolkning. Detta gör att det trots en tydlig vägledning kan bli otydligt för handläggarna hur de ska agera.

I både Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens förvaltningsrättsliga vägledning framkommer det att det generellt sett är olämpligt att använda någon nära anhörig eller nära vän som tolk. Ett skäl som Pensionsmyndigheten anger är att myndigheten måste kunna lita på tolkens objektivitet. Det får inte vara så att tolken har egna intressen att bevaka i ärendet. Ett annat skäl är att det många gånger kan vara känsliga uppgifter som behandlas. Det kan också vara svårt för den enskilde att tala obehindrat med en anhörig i närheten.⁹⁸ Pensionsmyndighetens vägledning har inga skrivelser om att undvika barntolkning.

Att låta en nära anhörig eller ett minderårigt barn tolka minskar enligt Försäkringskassan möjligheten till objektivitet och innebär ofta att känsliga personuppgifter delas. Dessutom kan barnet tvingas tolka känslig eller komplicerad information vilket lägger ett alltför stort ansvar på barnet i fråga.⁹⁹ Om en anhörig tolkar i kontakten mellan individ och myndighet finns en risk för att individen undviker att lämna viss information till den anhöriga, eller att den anhöriga som tolkar avskärmar den berörda från viss information. I situationer där våld i nära relationer förekommer är en anhörig direkt olämplig som tolk.¹⁰⁰

Samtidigt som både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten lyfter fram att det generellt sett är olämpligt att använda någon nära anhörig eller nära vän som tolk, kan en person som har ett ärende hos någon av myndigheterna ha ett ombud¹⁰¹ eller ett biträde¹⁰². Det kan finnas olika skäl till att en person vill ha denna typ av stöd men

⁹⁷ Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

⁹⁸ Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, 2019, s. 22–23.

⁹⁹ Försäkringskassan, *Kunskapsunderlag – Inför arbetet med att ta fram en metod för kartläggning av risker för osakliga könskillnader och olika behandling i handläggningen*, 2024.

¹⁰⁰ Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska, 2025*; Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024, s. 39–40.

¹⁰¹ Ett ombud har en fullmakt att agera i den enskildes ställe.

¹⁰² Ett biträde får agera endast när den enskilde är med och har alltså inte rätt att uppträda i den enskildes ställe.

ett skäl som myndigheterna lyfter fram är språksvårigheter.¹⁰³ Det framgår inte av myndigheternas vägledningar att anhöriga inte kan agera ombud eller biträde eller att det skulle vara lämpligt eller olämpligt att de gör det. Och enligt våra intervjuer är det vanligt att anhöriga agerar både som ombud och biträde, se avsnitt 4.3.5.

Myndigheterna har alltså skrivningar om att det är olämpligt att anhöriga agerar som tolkar, men har inte motsvarande skrivningar om deras agerande som ombud eller biträde. Enligt Riksrevisionen är riktlinjerna i detta avseende motsägelsefulla, vilket skapar en otydlighet.

Skatteverket har skrivningar om att barn som huvudregel inte ska tolka åt sina föräldrar eller andra vid samtal med myndigheter eftersom det inte är förenligt med barnkonventionen.¹⁰⁴ När det gäller anhöriga framgår det av Skatteverkets rättsliga vägledning att handläggaren vid bedömningen av om det finns behov av tolkning eller översättning bland annat ska väga in kompetensen hos den enskildes närmaste krets.¹⁰⁵ Det finns ingen närmare vägledning för hur handläggaren ska göra detta, vare sig i den rättsliga vägledningen eller i andra riktlinjer eller stöddokument som vi tagit del av.

3.3 Utvecklingen och användningen av tekniska lösningar och digitala verktyg har påbörjats men går långsamt

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör se till att det finns tekniska lösningar och digitala verktyg för att överbrygga språkhinder.

I våra intervjuer med myndigheterna framkommer det att det finns höga förväntningar på att AI och annan teknisk utveckling ska kunna underlätta och effektivisera arbetet med bland annat översättning och tolkning. Granskningen visar att myndigheterna arbetar i olika hög utsträckning med att utveckla hjälpmedel som kan användas i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Samtidigt visar vår granskning att det fortfarande finns hinder och begränsningar för hur dessa tjänster kan användas. Det kvarstår därför mycket arbete för att myndigheterna ska kunna utnyttja dem till fullo.

Samtliga granskade myndigheter hanterar känslig information inom ramen för ärendehandläggningen. Detta medför vissa begränsningar kring vilka tekniska lösningar och hjälpmedel myndigheterna kan använda för att överbrygga språkhinder. Alla tre myndigheter har tagit fram riktlinjer där det framgår att externa

¹⁰³ Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024, s. 25–30; Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, 2019, s. 39.

¹⁰⁴ Skatteverket, "Rättslig vägledning", hämtad 2025-09-02; Skatteverket, *Färdplan för olika språk*, 2020.

¹⁰⁵ Skatteverket, "Rättslig vägledning", hämtad 2025-09-02.

digitala översättningstjänster, exempelvis Google translate, inte ska användas för att översätta handlingar.¹⁰⁶

3.3.1 Försäkringskassan och Skatteverket har tagit fram egna tekniska lösningar för översättning

Både Försäkringskassan och Skatteverket har tagit fram egna tekniska lösningar för översättning. Försäkringskassan har tagit fram en produkt för skriftlig översättning som används i verksamheten för att översätta inkomna dokument från finska, engelska, polska, spanska och tyska till svenska.¹⁰⁷ Enligt handläggare och chefer som vi har pratat med fungerar denna tjänst inte särskilt bra och den är heller inte användarvänlig.¹⁰⁸ Inom myndigheten finns dock förhoppningar om att översättningstjänsten kan komma att effektivisera handläggningen. Ambitionen är att utveckla tjänsten framåt och förbättra kvaliteten och göra den mer användarvänlig. Effektmålen för tjänsten är att kostnaderna per språk ska halveras med en total besparing på 6 900 000 kr per år, och att antalet externa uppdrag ska minska med 30 procent. Men Försäkringskassan har inte följt upp effekterna än.¹⁰⁹

Skatteverket har tagit fram en intern maskinöversättningstjänst som kan användas för att översätta inkomna handlingar på andra språk än svenska.¹¹⁰ Kvaliteten på översättningen är enligt Skatteverket i många fall tillräckligt god för att en handläggare ska få en uppfattning om vad det står i handlingen och på så sätt kunna avgöra vilka delar som är relevanta i ärendet och som ska skickas på manuell översättning. Men eftersom kvaliteten på översättningen inte är tillräckligt god får beslut inte grundas på text som bara har översatts i maskinöversättningstjänsten. Av samma skäl får tjänsten inte användas för text som ska skickas eller publiceras externt. Sådan text ska översättas manuellt. Tjänsten får inte heller användas för att översätta från svenska till andra språk.¹¹¹

För att få tillgång till och kunna använda tjänsten behöver handläggaren ha behörighet och ett särskilt program.¹¹² I september 2025 hade 1 800 personer tillgång till tjänsten. Översättning till och från engelska dominerar starkt. Enligt Skatteverket skulle detta kunna bero på att Skatteverkets egna översättare till engelska använder tjänsten för att snabba upp sitt arbete och att tjänsten används inom Skatteverkets internationella arbete, där engelska är det vanligaste språket. En annan orsak kan vara

¹⁰⁶ Se exempelvis Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025; Pensionsmyndigheten, *Hantera mejl i WDE* och Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

¹⁰⁷ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-04; e-post från Försäkringskassan, 2025-09-19.

¹⁰⁸ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹⁰⁹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-04; e-post från Försäkringskassan, 2025-09-19.

¹¹⁰ Tjänsten kan i september 2024 översätta från 41 språk till svenska. Tjänsten kan översätta både till och från engelska men översättningen till engelska bygger på att handläggaren kan granska den översatta texten. E-post från Skatteverket, 2025-09-17.

¹¹¹ Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

¹¹² Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

att engelska ibland används som andraspråk av personer som har ett annat modersmål än svenska eller engelska.¹¹³

Skatteverkets maskinöversättningstjänst har vissa begränsningar. Exempelvis uppmanas handläggarna att översätta ett stycke i taget i stället för allt på en gång.¹¹⁴ I våra intervjuer med handläggare och chefer framkommer det att tjänsten inte används i någon större utsträckning. Handläggarna upplever att den inte fungerar bra. Den är inte användarvänlig och den brister i kvalitet.¹¹⁵

Pensionsmyndigheten har inte kommit lika långt vad gäller att använda eller utveckla egna tekniska lösningar. I en återrapportering till regeringen beskriver Pensionsmyndigheten att AI i framtiden kan komma att användas för tolktjänster. Allt fler pensionärer och pensionssparare har annat språk än svenska som förstaspråk och upplever svårigheter i sina myndighetskontakter. Över tid kommer de även i allt större omfattning själva att använda AI för att hantera texter som myndigheten producerar genom till exempel översättning och sammanfattning. Eftersom de öppna språkmodellerna inte är tränade på myndighetssvenska finns risk att texthanteringen skapar missförstånd eller att den enskilde på annat sätt blir felinformerad. En tolktjänst som myndigheten kontrollerar skulle begränsa risken. Det här arbetet är i ett "utforskande" stadium där myndigheten undersöker vad initiativet innebär och vilka möjligheter eller utmaningar som finns.¹¹⁶

3.4 Myndigheterna gör ingen systematisk uppföljning av användningen av eller kostnaderna för tolkning och översättning

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör följa upp användningen av, och kostnaderna för, tolkning och översättning.

Granskningen visar att det finns brister i hur de granskade myndigheterna följer upp användningen av och kostnaderna för extern tolkning och översättning. Ingen av myndigheterna följer heller upp kostnader i form av tiden som flerspråkiga medarbetare lägger på att hjälpa sina kollegor med tolkning och översättning. Pensionsmyndigheten har infört en tidkod som flerspråkiga medarbetare kan använda, men har ännu inte följt upp något utfall av detta.

Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten gör ingen systematisk uppföljning av kostnaderna för tolk och översättare på myndighetsnivå. Försäkringskassan följer upp

¹¹³ E-post från Skatteverket, 2025-09-17.

¹¹⁴ Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025, avsnitt 28.

¹¹⁵ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Skatteverket, 2025-08-28.

¹¹⁶ Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens*, 2025.

sina avtal utifrån behov och kostnader, för att eventuellt justera i kommande avtal. Även Pensionsmyndigheten har möjlighet att ta fram uppgifter vid behov.¹¹⁷

Skatteverket följer upp användningen och kostnaderna för inköp av tolk och översättning på en övergripande nivå. På de avdelningar som främst använder tjänsterna finns en budget för tolk och översättning och kostnaderna följs upp varje månad.¹¹⁸ Inför en ny avtalsperiod kan myndigheten göra en fördjupad uppföljning där man exempelvis kan titta på vilka språk som används, antalet reklamationer och vilka krav verksamheten har. Men det görs ingen löpande uppföljning av detta.¹¹⁹

Att myndigheterna inte gör någon systematisk uppföljning av användningen av eller kostnaderna för tolkning och översättning innebär att myndigheterna inte vet hur mycket resurser de sammantaget lägger på tolkning och översättning, eller om de väljer kostnadseffektiva lösningar.

3.4.1 Brist på data hos samtliga granskade myndigheter

Samtliga granskade myndigheter har brister i de data som samlas in om kostnader för externa tolkar och översättare. Ingen av de granskade myndigheterna kan på något enkelt sätt särskilja kostnaderna för tolkning respektive översättning. För att få fram dessa uppgifter behöver myndigheterna studera varje faktura och göra en uppskattning utifrån vilka leverantörer som brukar tillhandahålla tolktjänster respektive översättningstjänster.¹²⁰ Bristen på data försvårar myndigheternas uppföljning.

För att kunna illustrera myndigheternas behov av externa tjänster har vi bett dem att ta fram information om antalet avrop. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har inte kunnat redovisa detta. Pensionsmyndigheten har dock kunnat uppskatta antalet avrop utifrån antalet fakturor. Men en faktura kan innehålla flera avrop.¹²¹

Sammantaget gör bristen på data att det är svårt att få en fullständig bild av myndigheternas behov och användning av externa tolk- och översättningstjänster.

3.4.2 Myndigheterna följer inte upp hur mycket tid flerspråkiga medarbetare lägger på tolkning och översättning

Som tidigare nämnts har Pensionsmyndigheten sedan februari 2025 en särskild tidkod i tidredovisningssystemet där flerspråkiga medarbetare kan redovisa den tid de har lagt ned på att hjälpa kollegor med tolkning och översättning. Utfallet av detta har dock inte följts upp på någon övergripande nivå.¹²² Försäkringskassan och

¹¹⁷ E-post från Försäkringskassan, 2025-11-11; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-11-19.

¹¹⁸ E-post från Skatteverket, 2025-11-11.

¹¹⁹ Intervju med Skatteverket, 2025-04-29.

¹²⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-04-29; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-06-11; e-post från Försäkringskassan, 2025-06-26.

¹²¹ E-post från Försäkringskassan, 2025-06-26; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-09-29; e-post från Försäkringskassan, 2025-12-08.

¹²² E-post från Pensionsmyndigheten, 2025-10-13.

Skatteverket följer inte upp detta på motsvarande sätt. Försäkringskassan har dock 2025 i en årlig medarbetarundersökning lagt in en fråga om man under det senaste året i ett telefonsamtal tagit hjälp av en kollega eller själv talat ett annat språk än svenska eller engelska.¹²³

Att myndigheterna inte systematiskt följer upp hur mycket tid flerspråkiga medarbetare lägger på detta innebär att myndigheterna inte vet hur mycket resurser som läggs på intern tolkning och översättning. Samtidigt framkommer det i våra intervjuer med Pensionsmyndigheten och Skatteverket att flerspråkiga medarbetare upplever en hög arbetsbelastning, se avsnitt 4.3.4. Detta menar vi visar på behovet av en bättre uppföljning.

3.4.3 Försäkringskassan har vid ett tillfälle följt upp användandet av tolktjänster

2024 gjorde Försäkringskassan en uppföljning av användandet av tolktjänster. Uppföljningen visade att nyttjandet av tolktjänster var betydligt större på avdelningen för funktionsnedsättning och varaktigt nedsatt arbetsförmåga (FV) jämfört med övriga avdelningar. Enligt Försäkringskassan kan detta delvis förklaras av att verksamheten omfattar flera utredningskrävande förmåner med behov av tolkstöd. Inom FV används tolktjänster framför allt inom omvårdnadsbidrag, merkostnadsersättning, assistansersättning och sjukersättning. Behovet av tolktjänster gäller främst utomeuropeiska språk som arabiska, somaliska, persiska, kurdiska och tigrinja.¹²⁴

Uppföljningen av tolktjänster ledde inte till någon specifik åtgärd inom myndigheten.¹²⁵

3.4.4 Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten följer upp grupperna utrikes födda respektive kunder med annat modersmål än svenska i sin kundundersökning

Samtliga granskade myndigheter följer upp nöjdhet i myndigheternas handläggning genom regelbundna kundundersökningar.

Sedan 2024 följer Försäkringskassan upp utrikes födda som en särskild grupp i sin kundundersökning. Undersökningen från 2024 visar att utrikes födda har en högre generell nöjdhet än inrikes födda i alla förmåner förutom i gruppen med sjukpenning dag 181–365. När det gäller personer som har ansökt om sjukersättning har utrikes födda både en högre generell nöjdhet än inrikes födda och högre förtroende för Försäkringskassan.¹²⁶

¹²³ E-post från Försäkringskassan, 2025-11-11.

¹²⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans användning av tolktjänster, 2024*.

¹²⁵ E-post från Försäkringskassan, 2025-10-09.

¹²⁶ Nöjdheten i gruppen utrikes födda var 5,6 av 10. I gruppen inrikes födda var nöjdheten 4,1 av 10. Förtroendet för Försäkringskassan var 3,2 i gruppen utrikesfödda och 2,6 i gruppen inrikes födda. Försäkringskassan, *Försäkringskassans kundundersökning 2024, 2024*.

Försäkringskassans kvalitetsanalys från 2022 visade också att utrikes födda gjorde en något mer positiv bedömning av Försäkringskassans förmåga att erbjuda förstäliga beslut, fatta beslut inom rimlig tid, tydligt förklara vad som är skälen till beslut, vara tillgängliga vid behov av kontakt och visa tillit till den enskilde och det hen berättar. Enligt myndigheten kan en tänkbar förklaring till detta vara att den gruppen har större erfarenhet av kontakt med svenska myndigheter.¹²⁷

Enligt Pensionsmyndighetens kundundersökning tenderar de kunder som haft en internationell ansökan att vara något mindre nöjda än dem med nationella ärenden. Det avser särskilt handläggarens kunskap och upplevelsen att de har fått information och vägledning som var anpassad till dem.¹²⁸ Från och med 2024 finns kunder med annat modersmål än svenska med som en särskild grupp i kundundersökningen.¹²⁹

Skatteverket följer inte särskilt upp gruppen utrikes födda eller personer med annat modersmål än svenska.¹³⁰ År 2023 gjordes som engångsinsats en undersökning av födelseland bland dem som inte svarade på den årliga enkätundersökningen. Den visade att andelen svarande var något lägre bland personer födda utanför Norden än bland personer födda i Norden. Svarande födda utanför Norden hade en något mer positiv attityd till Skatteverket än svarande födda i Norden.¹³¹

3.5 Myndigheterna saknar rutiner för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning som görs av egen personal

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör ha processer och rutiner för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning.

Ett språkhinder innebär utöver ett hinder för kommunikation också en svårighet för handläggaren att själv kvalitetssäkra att en tolkning eller översättning utförs korrekt. Det ställer särskilda krav på att myndigheterna har processer och rutiner för att säkerställa kvaliteten. Kvaliteten i den externa tolkningen och översättningen säkerställs genom krav i samband med upphandlingen av dessa tjänster. Det finns också flera exempel i myndigheternas interna styrdokument där myndigheterna lyfter fram att extern tolk eller översättare ska användas om den exakta formuleringen är av betydelse i ärendet.¹³² Riksrevisionens sammantagna bedömning av processerna och rutinerna för kvalitetssäkring i denna del är att den fungerar bra. Granskningen visar dock att det finns brister i myndigheternas processer och rutiner för att säkerställa

¹²⁷ Försäkringskassan, *Försäkringskassans kvalitetsanalys 2022*, 2022, s. 30–33.

¹²⁸ Pensionsmyndigheten, *NKI – Ansökan om allmän pension*, 2023.

¹²⁹ Pensionsmyndigheten, *NKI – Ansökan om allmän pension*, 2024.

¹³⁰ Skatteverket, *Attitydundersökning*, 2020, 2021, 2022, 2023 samt 2024.

¹³¹ E-post från Skatteverket, 2025-09-17.

¹³² Se exempelvis Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken*, 2024 och Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

kvaliteten i tolkning och översättning som utförs av myndigheternas egen personal. Det innebär att myndigheterna lägger över ansvaret för kvaliteten på de flerspråkiga medarbetarna.

Samtliga granskade myndigheter använder flerspråkiga medarbetare för att överbygga språkhinder i ärendehandläggningen, men i olika omfattning. Gemensamt för alla tre myndigheterna är att de medarbetare som har språkkompetens utöver svenska och engelska kan ange detta på myndighetens intranät för att kollegor som behöver hjälp med tolkning eller översättning på så sätt ska kunna kontakta dem. Ingen av myndigheterna har dock någon rutin eller något kunskapstest för att kontrollera medarbetarnas språkkompetens. Det är i stället upp till medarbetaren själv att avgöra om man har den kompetens som krävs.¹³³

3.5.1 Det är tydligt vilken roll som flerspråkiga medarbetare har

Myndigheterna har inte tydligt formaliserat vilken roll och vilket ansvar som flerspråkiga medarbetare har. I Försäkringskassans riktlinjer för kontakter på andra språk än svenska framkommer det att en flerspråkig medarbetare kan översätta handlingar eller tala på ett annat språk än svenska i ett möte, men om handläggaren bedömer att den exakta formuleringen är av vikt ska en yrkesmässig tolk respektive översättare användas. Ställningstagandet och ansvaret i ärendet ligger på handläggaren. Den flerspråkiga kollegan ansvarar för kontakten på det andra språket.¹³⁴ Det framgår inte på vilket sätt den flerspråkiga medarbetaren ska ta det ansvaret.

På Pensionsmyndigheten finns ingen rollbeskrivning för flerspråkiga medarbetare, trots att det är det hjälpmedel som i första hand ska användas när den enskilde inte behärskar svenska. Enligt våra intervjuer kan det vara tydligt om det är den flerspråkiga kollegan eller den ordinarie handläggaren som ska dokumentera översättningen i ärendet och därmed ta ansvar för översättningen.¹³⁵

Skatteverket lyfte 2020 att det fanns ett behov av att ta fram en tydligare rollbeskrivning för flerspråkiga medarbetare som hjälper kollegor att tolka. Syftet var att kunna:

- garantera den språkliga kvaliteten på tolkningen
- identifiera i vilka situationer det är lämpligt att medarbetare tolkar och i vilka det inte är det
- samordna användningen av resurserna så att den blir effektiv
- avsätta tillräckligt med tid åt medarbetare som utgör dessa resurser, så att de inte blir överbelastade.¹³⁶

¹³³ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-08-27; intervju med Skatteverket, 2025-08-28; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹³⁴ Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska*, 2025.

¹³⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

¹³⁶ Skatteverket, *Färdplan för olika språk*, 2020.

I Skatteverkets rättsliga vägledning står att språkkunnig egen personal får översätta i enklare fall och att det ibland kan vara tillräckligt med en översättning som utförs av en språkkunnig kollega, för att myndigheten ska kunna bedöma om en fullständig översättning behövs. Men en närmare rollbeskrivning än så har det enligt myndigheten varit svårt att få till.¹³⁷

¹³⁷ E-post från Skatteverket, 2025-09-17.

4 Myndigheternas arbete för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen

I detta kapitel beskriver vi hur myndigheterna arbetar för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen, vilket svarar mot delfråga 2. Det handlar om handläggarnas förutsättningar att arbeta effektivt, exempelvis i form av en tydlig ansvarsfördelning, handläggarstöd, ärendehanteringssystem och utbildning. Men också om vilka hjälpmedel som används.

Granskningen visar att myndigheterna kan arbeta mer effektivt för att överbrygga språkhinder i ärendehandläggningen.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Ansvarsfördelningen i ärendehandläggningen är tydlig. Det är tydligt vem som identifierar behovet och beslutar om åtgärd för att överbrygga språkhinder.
- Handläggarna har bra generellt stöd i handläggningen, men brister i ärendehanteringssystem skapar merarbete framför allt för handläggarna på Skatteverket.
- Olika hjälpmedel används för olika typer av kommunikation, men myndigheternas skriftliga kommunikation är på svenska. Det innebär att myndigheterna inte ser till att den enskilde förstår.

4.1 Myndigheterna har en tydlig ansvarsfördelning i ärendehandläggningen

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: *Ansvarsfördelningen i ärendehandläggningen bör vara tydlig.*

Vår granskning visar att ansvarsfördelningen i ärendehandläggningen på myndigheterna är tydlig. Det är handläggaren som har ansvar för ärendet och som bedömer hur det ska handläggas. Det är också handläggaren som ansvarar för att identifiera behovet och besluta om åtgärd för att överbrygga språkhinder.

4.1.1 Normalt ansvarar samma handläggare för hela ärendet

Inom de ärendetyper vi har undersökt på Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket är det i regel en och samma handläggare som hanterar ett ärende från att det inleds till att det avslutas.¹³⁸ Det finns dock några undantag från detta.

¹³⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Skatteverket, 2025-04-25; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

På vissa av Försäkringskassans kontor arbetar man med särskilda inflödesteam som kontrollerar att ansökan är komplett och att det medicinska underlaget har kommit in och innehåller alla obligatoriska uppgifter. Därefter tar andra handläggare över utredningen av ärendet. På andra kontor hanterar samma handläggare alla steg i ärendet. I enstaka fall förekommer det att en flerspråkig kollega tar över hela ärendet för att genomföra utredningen på ett språk som den enskilde behärskar.¹³⁹

Inom allmän pension på Pensionsmyndigheten ska handläggaren vara med den enskilde från början till slutet av ärendet. Tanken bakom det arbetssättet är att i utredningskrävande ärenden är det den handläggare som varit med från början som förstår ärendet bäst. Enligt myndigheten sparar det också tid eftersom nästa handläggare inte behöver gå igenom allt på nytt.¹⁴⁰

Även inom livshändelser på Skatteverket hanterar samma handläggare normalt hela ärendet. Vid frånvaro kan ett ärende tas över av en annan handläggare.¹⁴¹

4.1.2 Myndigheterna har gått från specialisering till en mer generaliserad handläggning

Vår granskning visar att alla tre myndigheter har gått från en mer uppdelad och specialiserad handläggning till en mer generell. En generell handläggning innebär att samma handläggare hanterar alla delar i ärendeprocessen, till skillnad från specialisering där flera handläggare fokuserar på olika delar i handläggningen. Även om specialisering kan effektivisera handläggningen finns det också risker. Det kan exempelvis uppstå fel och fördröjningar när ett ärende lämnas över mellan olika handläggare. Det kan också uppstå dubbelarbete när flera handläggare är inblandade.¹⁴² I handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska tillkommer ytterligare risker om det exempelvis inte framgår tydligt i ärendet att det finns ett språkhinder. En mer generaliserad handläggning kan därför enligt Riksrevisionen ha positiva effekter på effektiviteten i handläggningen av denna typ av ärenden.

På Pensionsmyndigheten ska alla handläggare inom allmän pension kunna göra alla moment i handläggningen, samt kunna besvara frågor om allmän pension via telefon och e-post.¹⁴³ På Skatteverket fanns tidigare en uppdelning av olika ärendeslag mellan olika kontor. Det finns fortfarande en viss uppdelning, men ett ärendeslag ska hanteras på minst två olika kontor.¹⁴⁴

På alla tre myndigheter har man gått ifrån att ha medarbetare som bara arbetar i kundtjänst eller motsvarande. Det är i stället handläggare som turas om att bemanna

¹³⁹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹⁴⁰ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

¹⁴¹ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

¹⁴² Se Statskontoret, *Effektiv ärendehandläggning i staten*, 2022.

¹⁴³ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

¹⁴⁴ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

den. Detta kan effektivisera handläggningen både genom att den enskilde får sitt ärende handlagt snabbare, och genom att kostnaderna för myndigheten minskar eftersom den enskilde inte behöver höra av sig igen.¹⁴⁵

På Försäkringskassan är det handläggare inom sjukersättning som bemannar kundcenter för sjukersättning. Handläggarna tar emot samtal för hela landet men handlägger inte ärenden under telefontiden utan ger allmän information och gör anteckningar i ärendet.¹⁴⁶

På Pensionsmyndigheten ska handläggarna redan när någon ringer in till myndigheten handlägga ärendet så långt det går. När enskilda ringer och vill ansöka om pension ska handläggarna hjälpa dem att fylla i ansökan direkt. Handläggaren har då möjlighet att i realtid bekräfta för den enskilde att ansökan har kommit in. På så sätt undviker man att ärendet hamnar i kön och man kan reda ut eventuella frågor direkt och den enskilde behöver inte vänta på beslut. Detta arbetssätt är ett resultat av att Pensionsmyndigheten under de senaste två åren har arbetat med att effektivisera arbetet med syfte att lösa den enskildes behov, både i handläggningen och i kontakt med enskilda via telefon och e-post.¹⁴⁷

Inom Skatteupplysningen finns en del som rör folkbokföringen, och livshändelser har en egen ärendejour som bemannas av handläggare inom livshändelser.¹⁴⁸

4.1.3 Handläggarna bedömer behovet av hjälpmedel

På alla tre myndigheter är det handläggaren som dels identifierar att det finns ett språkhinder, dels bedömer vilket hjälpmedel som ska användas för att överbrygga det. Normalt upptäcks språkhindret i samband med en första muntlig kontakt med den enskilde.¹⁴⁹ Hos Försäkringskassan kan det i vissa fall framgå av de medicinska underlagen eller i anteckningar i tidigare ärenden.¹⁵⁰ Det kan också framgå av ansökan att den enskilde inte behärskar svenska, exempelvis om ansökan är skriven på något annat språk.¹⁵¹ Det förekommer också att den enskilde redan i fritext i ansökan skrivit att det finns behov av tolk.¹⁵² Det är dock inte en uppgift som myndigheterna efterfrågar.¹⁵³

¹⁴⁵ Statskontoret, *Effektivt ärendehandläggning i staten*, 2022, s. 68.

¹⁴⁶ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23.

¹⁴⁷ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

¹⁴⁸ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

¹⁴⁹ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15; intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-08-27; intervju med Skatteverket, 2025-08-28; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹⁵⁰ Intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

¹⁵¹ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Skatteverket, 2025-08-28.

¹⁵² Intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹⁵³ E-post från Försäkringskassan, 2025-10-09; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-10-13; e-post från Skatteverket, 2025-10-13.

Försäkringskassan styr mot en differentierad handläggning, det vill säga att anpassa handläggningen utifrån varje enskilt ärende.¹⁵⁴ Det har inneburit att handläggaren har fått ett större mandat att välja och anpassa kontakten med den enskilde efter vad som är mest lämpligt.¹⁵⁵ I det första skedet av handläggningen där man ska kontrollera att ärendet är komplett kan kontakten med den enskilde göras via telefon eller e-post. Det går också att kontakta den enskilde via Mina sidor.¹⁵⁶

Under våren 2024 genomfördes en förändring av processen som gör det möjligt för handläggarna att skicka skriftliga utredningsfrågor till den enskilde, i stället för att genomföra ett utredningssamtal. Den enskilde har då möjlighet att svara på frågorna skriftligt. Förändringen genomfördes för att effektivisera handläggningen. Skriftlig utredning kan exempelvis vara lämpligt om handläggaren behöver svar på enstaka, tydliga frågor, om den enskilde föredrar det eller om man inte får tag i den enskilde på telefon. Det är handläggaren som bedömer vilket kontaktsätt som är lämpligast i det enskilda ärendet.¹⁵⁷

När handläggare på Pensionsmyndigheten behöver utreda något med den enskilde ska handläggaren i första hand ringa och i andra hand skicka brev.¹⁵⁸ Enligt myndigheten gör detta det möjligt att lösa den enskildes problem tidigare. Man undviker också missförstånd och myndigheten blir mer effektiv och enklare att förstå.¹⁵⁹

Även på Skatteverket startar handläggaren ofta i gång handläggningen genom att ta kontakt med den enskilde via telefon eller e-post. Generellt används muntlig kommunikation vid behov av förtydliganden medan skriftlig kommunikation används för att begära in information, kommunicera och meddela beslut.¹⁶⁰

4.1.4 Det är tydligt vem som beställer och reklamerar tolkning och översättning

Om handläggaren bedömer att det är aktuellt att beställa tolkning eller översättning finns rutiner där det framgår hur man går till väga för att boka detta. Det är också tydligt hur man går till väga för att reklamera tolk- och översättningstjänsterna i de fall det är aktuellt. Reklamationer är dock relativt ovanliga, se avsnitt 4.3.3.

På Försäkringskassan är det handläggarna själva som bokar tolkning och översättning, och det finns stöd i form av steg-för-steg-anvisningar i hur man gör bokningen.¹⁶¹ Handläggarna beställer tolk via telefon eller e-post eftersom

¹⁵⁴ Intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

¹⁵⁵ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06.

¹⁵⁶ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23.

¹⁵⁷ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; e-post från Försäkringskassan, 2025-12-08.

¹⁵⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

¹⁵⁹ Pensionsmyndigheten, *Hantera mejl i WDE*.

¹⁶⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

¹⁶¹ Försäkringskassan, *Att beställa tolk, 2024*; Försäkringskassan, *Att beställa översättning, 2024*.

Försäkringskassan bedömer att Kammarkollegiets tolkportal inte motsvarar myndighetens krav på säker inloggning.¹⁶² Om det är något problem med tolkningen ska handläggaren återkoppla det till tolkförmedlingen. Om det är flera synpunkter från flera handläggare kan en administrativ assistent samla ihop synpunkterna och kontakta tolkförmedlingen.¹⁶³ Detta görs dock inte på ett strukturerat sätt.

På Pensionsmyndigheten finns personer med särskilt utpekat ansvar för att boka tolk om handläggaren behöver kontakta någon med tolk utanför de särskilda tolktiderna. Det är ortsassistenter som för hela myndighetens räkning bokar både tolkning och översättning. Pensionsmyndigheten har handläggarestöd där det står steg för steg hur handläggaren gör för att beställa tolk via ortsassistenten. De handläggare vi pratat med säger dock att de i första hand försöker göra översättningen internt med hjälp av flerspråkiga kollegor.¹⁶⁴ Det går i linje med Pensionsmyndighetens principiella ställningstagande om att i första hand vända sig till en kollega som kan språket.

På Skatteverket är det handläggarna som gör beställningen av tolk direkt i Kammarkollegiets tolkportal. Därefter går handläggaren in i Skatteverkets e-handelssystem och lägger en beställning. I vissa delar av organisationen finns utsedda personer som har ansvar för att samla ihop beställningar och lägga in dem i e-handelssystemet. Skatteverket har inget eget handläggarestöd för hur man gör själva beställningen, men det finns steg-för-steg-beskrivet på Kammarkollegiets webbplats. Om en tjänst behöver reklamerats kan handläggaren göra detta i tolkportalen.¹⁶⁵

På ett av Skatteverkets kontor finns en person som har ansvar för att göra alla beställningar av översättningar i beställningsportalen. På övriga kontor beställer handläggaren själv översättningen i Skatteverkets e-handelssystem. Det är också handläggarna som reklamerar till leverantören.¹⁶⁶

4.2 Stödet till handläggarna kan utvecklas

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrund: Myndigheterna bör se till att handläggarna har det stöd de behöver i handläggningen. I detta ingår skriftliga handläggarestöd, ärendehanteringssystem som är anpassade efter handläggningsprocessen och handläggarnas behov samt stöd i hur olika hjälpmedel kan användas.

¹⁶² E-post från Försäkringskassan, 2025-10-09.

¹⁶³ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23.

¹⁶⁴ Pensionsmyndigheten, *Kontakt på annat språk*; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-26.

¹⁶⁵ Intervju med Skatteverket, 2025-04-29.

¹⁶⁶ Intervju med Skatteverket, 2025-04-29; intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

Granskningen visar att handläggarna har bra stöd i handläggningen av ärenden i allmänhet. Granskningen visar dock att det finns brister i framför allt Skatteverkets ärendehanteringssystem, och att ingen av de granskade myndigheterna erbjuder någon särskild utbildning kopplad till handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

4.2.1 Handläggarna har bra generellt stöd i handläggningen

Samtliga granskade myndigheter har handläggarstöd som beskriver handläggningen av ett ärende i allmänhet. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten har dessutom särskilda stöd i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

I Försäkringskassans process för sjukersättning framgår det vad handläggaren ska kontrollera i olika steg i handläggningen. Det framgår också hur man ska dokumentera i ärendet. Processen täcker de vanligaste situationerna och innehåller länkar till vägledningar och metodstöd.¹⁶⁷

I flera delar av processen för sjukersättning framgår det att handläggaren ska värdera om några underlag som kommit in behöver översättas. Det finns en länk till riktlinjen för kontakter på andra språk än svenska, där handläggaren kan läsa mer om hur man ska bedöma vilka underlag som behöver översättas. I processen finns också en länk till instruktioner för översättningar på intranätet, där det framgår hur man går till väga för att beställa översättning. Handläggaren ska dokumentera vilka handlingar som behöver översättas.¹⁶⁸ I processen hänvisas också till en handledning i att förmedla beslut om sjukersättning och aktivitetsersättning. Där tas bland annat språkkunskaper upp som en omständighet som påverkar den enskildes förmåga till förståelse, och handläggaren får tips på hur man kan underlätta förståelsen av beslutet.¹⁶⁹ Försäkringskassans besluts- och kommuniseringsbrev ska skrivas med ett så enkelt språk som möjligt. Om handläggaren vet att mottagaren har någon form av språksvårighet, till exempel om den enskilde inte har svenska som modersmål, kan texten behöva anpassas och förenklas.¹⁷⁰

Pensionsmyndighetens handläggarstöd finns på myndighetens intranät, Orangeriet. Det finns flera instruktionsfilmer med genomgång av funktioner på Orangeriet och i handläggarstödet. Det finns också generella söktips med förslag på hur man kan få fler träffar, avgränsa urval och använda sökparametrar. I handläggarstödet finns hänvisningar till olika kompletteringsbrev som finns på flera språk, samt information om att kontakta en språkkunnig kollega för att översätta vissa saker.¹⁷¹

¹⁶⁷ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; e-post från Försäkringskassan, 2025-12-08.

¹⁶⁸ Försäkringskassan, *Sjukersättning 2013:03, version 11.0*, 2025.

¹⁶⁹ Försäkringskassan, *Handledning i att förmedla beslut om sjukersättning och aktivitetsersättning*, 2023.

¹⁷⁰ Försäkringskassan, *Kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan*, 2024.

¹⁷¹ Se t.ex. Pensionsmyndigheten, *Handläggarstödet – del 1*.

I handläggargestödet finns det fraser på olika språk som handläggarna kan använda när de svarar på tolksamtal eller ska hänvisa enskilda till tolkservice. Några exempel är "jag kan inte arabiska", "vi har finsk tolk varje fredag" och "vänligen vänta, jag ska ringa till tolken".¹⁷² Det finns också exempel på engelska fraser man kan använda för att kontakta institutioner i andra länder.¹⁷³ Pensionsmyndigheten har en klarspråksriktlinje där det framgår hur man ska skriva på lätt svenska för personer som har ett annat modersmål än svenska.¹⁷⁴ Enligt en webbutbildning i klarspråk ska handläggarna utgå från att personen kanske inte har svenska som modersmål, och alltid använda vanliga och enkla ord i tal och skrift. Handläggaren ska också ställa kontrollfrågor för att dubbelkolla att personen verkligen har förstått.¹⁷⁵

Skatteverket har arbetsbeskrivningar för de olika ärendetyperna inom livshändelser.¹⁷⁶ I arbetsbeskrivningen beskrivs steg för steg vilka utredningsmoment som handläggaren behöver göra. Det finns även mer handfast stöd för hur vissa uppgifter ska registreras. Det finns också länkar till Rättslig vägledning och andra arbetsbeskrivningar, utbildningar med mera. För vissa ärendetyper finns också exempel på ärenden som kan ge vägledning. Arbetsbeskrivningen kan läsas i sin helhet eller användas som uppslagsverk för att få information om ett visst steg i utredningen.¹⁷⁷

Skatteverket har inget specifikt handläggargestöd i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Handläggarna har dock tillgång till information om förhållanden i specifika länder, s.k. länderinformation. Informationen kan vara en hjälp i utredningen av ett ärende. Det varierar dock vilken information som finns och hur uppdaterad informationen är. Handläggarna som vi har pratat med uppger att de har ganska lite stöd i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.¹⁷⁸

4.2.2 Brister i ärendehanteringssystem skapar merarbete

I myndigheternas ärendehanteringssystem finns inget snabbt sätt att se om den enskilde inte behärskar svenska. Det framgår inte av ansökan och ärendet märks inte på något sätt när det exempelvis finns behov av tolk.¹⁷⁹ Det riskerar att skapa merarbete eftersom handläggaren då behöver ta reda på den enskildes behov vid varje kontakt. Det gäller särskilt om ärendet ska hanteras av en kollega som inte är insatt i ärendet.

¹⁷² Pensionsmyndigheten, *Kontakt på annat språk*.

¹⁷³ Se t.ex. Pensionsmyndigheten, *Handläggargestödet – del 5*, s. 98.

¹⁷⁴ Pensionsmyndigheten, *Att skriva i Pensionsmyndigheten*, 2024.

¹⁷⁵ Pensionsmyndigheten, *Klarspråk – kommunikation som går fram*.

¹⁷⁶ Totalt 22 ärendetyper, exempelvis Adoption, Ansökan om barns förnamn, Dödsfall, Födelse.

¹⁷⁷ Skatteverket, *Arbetsbeskrivningar Livshändelser*, e-post från Skatteverket, 2025-06-19.

¹⁷⁸ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25; intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

¹⁷⁹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-10-13; e-post från Skatteverket, 2025-10-13.

På Skatteverket arbetar handläggarna inom livshändelser i tre olika system. Ett och samma ärende kan hanteras i alla tre system och alla handläggare behöver kunna hantera alla system. Olika moment görs i olika system och under handläggningen av ett ärende har handläggarna ofta flera vyer uppe samtidigt för att kunna se de olika systemen.¹⁸⁰ Översättningar hanteras i ett fjärde system där handläggarna laddar upp enskilda dokument och sedan atteras det av ansvarig chef. Både handläggare och chefer har i våra intervjuer lyft fram olika brister i systemen. Det handlar om att systemen är gamla och opedagogiska och därmed inte ger ett så bra stöd i handläggningen. Men det handlar också om att risken för fel ökar i och med att många uppgifter måste läggas in manuellt.¹⁸¹

4.2.3 Ingen av myndigheterna erbjuder handläggarna specifika utbildningar eller annat stöd i hur hjälpmedel kan användas

Att ha samtal med tolk kan vara svårt, enligt våra intervjuer.¹⁸² Ingen av myndigheterna erbjuder handläggarna någon särskild utbildning eller vägledning i att hålla samtal med tolk. Myndigheterna har inte heller någon särskild utbildning i att hantera dokument på andra språk. Det har lyfts i våra intervjuer att det ibland kan vara svårt att avgöra vilka delar i en stor mängd dokument man behöver översätta.¹⁸³

Handläggarna får inte heller någon särskild utbildning för att hantera ärenden på engelska utan det förutsätts att handläggarna behärskar detta. I våra intervjuer har handläggare dock gett uttryck för att det kan vara svårt att hantera den här typen av ärenden med komplexa regelverk och fackuttryck som man inte behärskar på engelska.¹⁸⁴

4.3 Myndigheterna använder flera olika hjälpmedel för att överbygga språkhinder

Avsnittet behandlar följande bedömningsgrunder: *Myndigheterna bör se till att handläggarna har tillgång till lämpliga och effektiva hjälpmedel utifrån behovet i det enskilda ärendet. Myndigheterna bör ha en tydlig kommunikation som den enskilde kan förstå.*

Granskningen visar att det finns skillnader mellan myndigheterna både avseende vilka hjälpmedel handläggarna kan använda för att överbygga språkhinder och i vilken utsträckning de används. Granskningen visar också att myndigheterna brister i sin kommunikation gentemot enskilda. Myndigheterna använder främst översättning

¹⁸⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25.

¹⁸¹ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25; intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

¹⁸² Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06.

¹⁸³ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15; intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

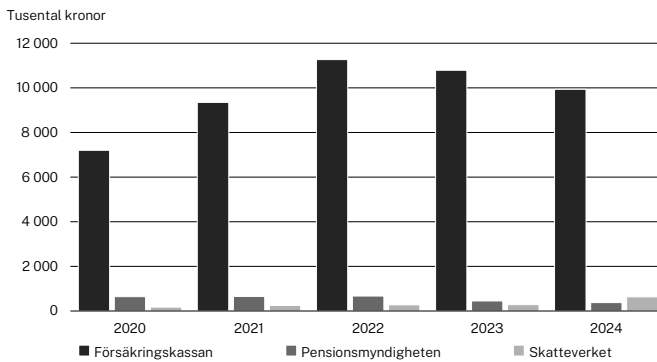
¹⁸⁴ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

för dokument som kommer in i ärendet, och inte för att översätta information från myndigheten till den enskilde, exempelvis kommuniceringsbrev eller beslut.

4.3.1 Försäkringskassan använder tolk i mycket större utsträckning än övriga

Vår granskning visar att Försäkringskassan totalt sett köper in tolktjänster i mycket större utsträckning än vad Pensionsmyndigheten och Skatteverket gör. Det ligger i linje med myndigheternas principiella ställningstaganden om vilka hjälpmedel som ska användas för att överbygga språkhinder.

Diagram 2 Totala kostnader för inköp av tolktjänster 2020–2024



Anm.: I Pensionsmyndighetens redovisning ingår även kostnader för myndighetens tolkslinga.

Källa: E-post från Försäkringskassan, 2025-08-01; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-22 samt Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i e-post från Skatteverket, 2025-06-23.

Skillnaderna på myndighetsövergripande nivå återfinns även inom de ärendetyper vi granskat. Inom sjukersättning på Försäkringskassan används tolk i relativt hög utsträckning. Vid utredningssamtalet ska man använda auktoriserad tolk eftersom det är av stor vikt för utredningen. Utredningssamtalet genomförs via telefon, och om tolk behövs bokar handläggaren en telefontolkning. Handläggaren skickar också en kallelse via brev där det finns ett erbjudande om tolk. I vissa fall kan det räcka med en sms-inbjudan. Sms:en är generellt på svenska men det finns också en engelsk variant.¹⁸⁵

Enligt de handläggare vi pratat med på Försäkringskassan som använt tolk är det lätt att få tag på tolk. Det är ingen större skillnad vad gäller möjligheten att få tag på tolkar

¹⁸⁵ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

i olika språk men om det rör sig om ett mer ovanligt språk kan man behöva några dagars framförhållning.¹⁸⁶

Pensionsmyndigheten använder sällan tolk i handläggningen av ett ärende. Däremot erbjuder myndigheten tolkservice två dagar i veckan (den s.k. tolkslingan). Enskilda som behöver tolk på de språk som finns i myndighetens tolkservice, men som ringer utanför de fastställda tolktiderna, ska hänvisas till de tider myndigheten har tolk på det språk de önskar.¹⁸⁷ Samtalen som kommer in till tolkslingan rör främst allmänna frågor och inte handläggning av pågående ärenden.¹⁸⁸ Försäkringskassan har en liknande tjänst som kallas "Boka samtal på ditt språk". Där används i första hand flerspråkiga medarbetare som för kommunikation direkt på det aktuella språket. Det kan dock förekomma något enstaka tolksamtal i brist på flerspråkiga medarbetare.¹⁸⁹

Inom livshändelser på Skatteverket är det enligt våra intervjuer väldigt ovanligt att handläggarna använder tolk i handläggningen av ett ärende. Det handlar om något enstaka fall.¹⁹⁰ Denna bild bekräftas av de uppgifter om kostnader för tolktjänster på myndigheten som vi tagit del av.¹⁹¹ Det finns också en upplevd brist på information om möjligheten att använda tolk.¹⁹²

4.3.2 Översättning används i större utsträckning för myndighetens utredning än för service gentemot den enskilde

De tre ranskade myndigheterna översätter många dokument inom ramen för sin ärendehandläggning. Det handlar dock nästan enbart om inkomna dokument på andra språk som översätts till svenska, för att handläggaren ska förstå dokumentens innehåll. De brev som myndigheten skickar ut, exempelvis begäran om komplettering, kommunikering eller beslut, översätts i regel inte till ett språk som den enskilde behärskar. Detta gäller även om handläggaren under ärendets gång har bedömt att det finns behov av tolk eller andra hjälpmedel för att den enskilde inte behärskar svenska.

¹⁸⁶ Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

¹⁸⁷ Pensionsmyndigheten, *Kontakt på annat språk*.

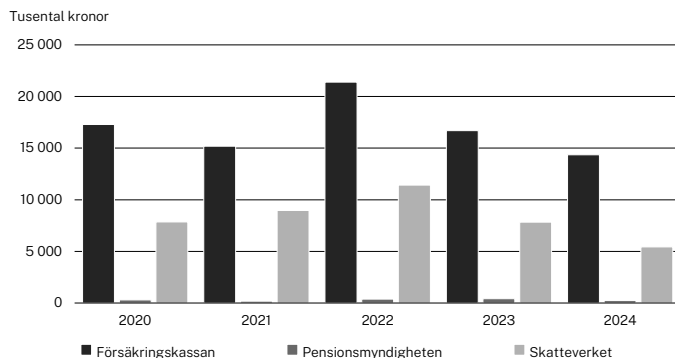
¹⁸⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-01-21; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-15.

¹⁸⁹ E-post från Försäkringskassan, 2025-10-09; e-post från Försäkringskassan, 2025-12-08.

¹⁹⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Skatteverket, 2025-08-29; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

¹⁹¹ De uppgifter vi tagit del av visar att huvuddelen av Skatteverkets kostnader för tolktjänster har uppstått inom Skatteavdelningen.

¹⁹² Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Skatteverket, 2025-08-28; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

Diagram 3 Totala kostnader för inköp av översättningstjänster 2020–2024

Anm. Skatteverket har i huvudsak redovisat uppgifter uppdelat på tolkning respektive översättning. Det finns dock en post där det i systemet inte framgår vilken typ av tjänst som avses. Utifrån de uppgifter om antal avrop av tolkning respektive översättning vi tagit del av kan vi utgå från att det mesta avser översättning. Uppgifterna redovisas därför i detta diagram.

Källa: E-post från Försäkringskassan, 2025-08-01; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-09-22 samt Riksrevisionens bearbetning av uppgifter i e-post från Skatteverket, 2025-06-23.

Försäkringskassan översätter framför allt inkomna medicinska underlag. Översättning till svenska görs främst från europeiska språk, eftersom Försäkringskassan får in många medicinska underlag från andra EU-länder. Myndigheten har generellt större kostnader för översättningstjänster jämfört med tolktjänster.¹⁹³ Handlingar som ska översättas skickas med vanlig post till en översättningsbyrå eftersom Försäkringskassan betraktar det som det säkraste sättet. Det kan ta 5–10 dagar exklusive leveranstid, och ibland uppstår förseningar. Om handläggaren efter att översättningen är gjord upptäcker att underlaget behöver kompletteras görs översättningsprocessen om när det kompletterande underlaget kommit in. Utöver väntetiden för postgång och arbetsinsats är det ett visst administrativt arbete innan underlaget kan skickas för översättning. Exempelvis måste handläggarna räkna antal ord i beställningen och det kan ta tid om det är ett omfattande underlag.¹⁹⁴

Dokument som skickas ut från Försäkringskassan översätts generellt inte, även om den enskilde inte behärskar svenska. Försäkringskassans skriftliga utredningsfrågor skickas bara ut på svenska. Handläggarna kan dock i det medföljande brevet skriva att den enskilde kan ringa och att det finns möjlighet att boka tolk, samt att Försäkringskassan har möjlighet att översätta underlagen om den enskilde svarar på sitt eget språk. Kommunikeringsbrev och beslut är också på svenska. Om den

¹⁹³ Försäkringskassan, *Försäkringskassans användning av tolktjänster*, 2024.

¹⁹⁴ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-04; intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06.

enskilde uttryckligen säger att hen vill ha brevet på något annat språk kan handläggaren skicka det på översättning. Annars skickas brevet på svenska.¹⁹⁵

Pensionsmyndighetens handläggare kommunicerar i första hand med de enskilda via telefon, vilket ligger i linje med myndighetens interna styrning.¹⁹⁶ Detta innebär att den skriftliga kommunikationen inte är så omfattande inom allmän pension. Enligt myndighetens riktlinjer ska Pensionsmyndigheten översätta bland annat brev, blanketter, beslutsmallar och beslutsmotiveringar till de vanligaste invandrarspråken i Sverige.¹⁹⁷ I våra intervjuer framkommer det dock att alla Pensionsmyndighetens beslutsbrev är på svenska.¹⁹⁸

Skatteverket översätter inkomna dokument från andra länder, exempelvis födelsebevis eller utländska familjeböcker. I våra intervjuer med Skatteverket framkommer det att all formell kommunikation ut från Skatteverket ska vara på svenska. E-post och telefonsamtal kan dock vara på engelska.¹⁹⁹ Beslut och kommuniceringar meddelas per post och är alltid på svenska, skrivet med klarspråk. Enligt våra intervjuer händer det ofta att personer som inte behärskar svenska ringer när de fått sitt beslut för att få hjälp att förstå innebörden. Handläggaren kan försöka förklara på enkel svenska eller engelska på telefon. Man kan också komma överens om att handläggaren skickar frågor och information per e-post eftersom det kan vara enklare för den enskilde att få hjälp att få e-posten översatt.²⁰⁰

Handläggare på alla tre myndigheterna har lyft att det förekommit interna diskussioner om att kostnaderna för extern översättning är höga. Vissa säger att de av den anledningen helst inte vill skicka dokument på översättning utan i första hand ber en kollega översätta handlingarna. Men ibland måste man göra det och det är upp till handläggaren att avgöra när det behövs.²⁰¹ I våra intervjuer med chefer har vi fått en delvis annan bild. Även om vissa har gett uttryck för att det är höga kostnader för översättningar känner andra inte alls igen att det skulle finnas en sådan diskussion, bland varken medarbetare eller chefer. Generellt menar de chefer vi intervjuat att det är en kostnad man måste ta. Det kan förekomma diskussioner om att man till exempel inte behöver översätta från norska eller att alla dokument i ett ärende inte alltid är nödvändiga att skicka för översättning. Men det finns enligt cheferna ingen styrning om att man ska spara pengar på att inte översätta. Andra chefer uppger att tiden det tar att översätta dokument har varit uppe för diskussion, men att kostnaden i sig inte är något problem.²⁰²

¹⁹⁵ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06; intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

¹⁹⁶ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1.

¹⁹⁷ Pensionsmyndigheten, *Riktlinjer för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

¹⁹⁸ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15.

¹⁹⁹ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

²⁰⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-04-25; intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

²⁰¹ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-10-21.

²⁰² Intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-08-27; intervju med Skatteverket, 2025-08-28; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

På Försäkringskassan förekommer det att handläggaren, om det är fråga om omfattande material, tar kontakt med sin chef för att diskutera vilka delar som är relevanta för översättning.²⁰³ På Pensionsmyndigheten försöker handläggare hantera kostnaderna genom att ta hjälp av kollegor. Handläggarna uppger att de löser hanteringen men de säger också att rutinen för när och hur det ska göras inte är så tydlig.²⁰⁴

4.3.3 Myndigheterna reklamerar sällan tolk- och översättningstjänster

Om handläggarna upptäcker fel eller brister i köpta tolk- eller översättningstjänster ska tjänsten reklameras. Vi kan konstatera att det sker i mycket liten omfattning.

Pensionsmyndigheten har inte gjort några reklamationer alls av vare sig tolk- eller översättningstjänster under perioden 2020–2024.²⁰⁵ Skatteverket har under samma period reklamerat ett inköp av tolktjänst och ett inköp av översättningstjänst. Båda reklamationerna gjordes under 2023.²⁰⁶ Försäkringskassan har ingen information om antalet reklamationer under perioden 2020–31 juni 2023. Under andra halvan av 2023 reklamerade myndigheten 10 inköp av tolktjänster och 16 inköp av översättningstjänster. Under 2024 reklamerade myndigheten 50 inköp av tolktjänster och 30 inköp av översättningstjänster.²⁰⁷

Att få tjänster reklamerats behöver i sig vara varken bra eller dåligt. Det kan vara ett kvitto på att det finns lättillgängliga och bra tjänster, men det skulle också kunna innebära en risk att brister i tjänsterna inte upptäcks och att de därför inte heller åtgärdas. Vår samlade bild utifrån våra intervjuer är dock att både tolk- och översättningstjänster fungerar väl när myndigheterna använder sig av dem.

4.3.4 Flerspråkiga medarbetare används på samtliga granskade myndigheter men i varierande omfattning

Gemensamt för alla tre myndigheterna är att de använder flerspråkiga medarbetare som ett hjälpmedel för att överbrygga språkhinder. Det finns dock stora variationer vad gäller både i vilken typ av situationer handläggarna kan vända sig till en kollega och i hur stor utsträckning de gör det.

På alla tre myndigheterna finns det information på intranätet om medarbetarnas språkkompetens. Det är dock information som medarbetarna själva väljer att lägga upp.

²⁰³ Intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

²⁰⁴ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15.

²⁰⁵ E-post från Pensionsmyndigheten, 2025-06-16.

²⁰⁶ E-post från Skatteverket, 2025-06-04.

²⁰⁷ E-post från Försäkringskassan, 2025-06-24.

Tabell 2 Antal medarbetare som behärskar något annat språk än svenska eller engelska

Myndighet	Antal medarbetare*	Andel av det totala antalet anställda (procent)
Försäkringskassan	1 783	14
Pensionsmyndigheten	190	12
Skatteverket	397	4

Anm.: * Antalet utgår från information på myndigheternas interna webbsidor i juni 2025. Observera att antalet inte avser unika individer, eftersom en person kan ha angett flera språk.

Källa: E-post från Försäkringskassan, 2025-06-24; e-post från Pensionsmyndigheten, 2025-06-11 samt e-post från Skatteverket, 2025-07-04. Uppgift om det totala antalet anställda är hämtad från respektive myndighets årsredovisning för 2024.

I våra intervjuer med Försäkringskassan framkommer det att man ska vara återhållsam med att använda flerspråkiga medarbetare för tolkning och översättning. Som skäl anges bland annat att det inte är säkert att de behärskar terminologin inom socialförsäkringen, även om de har språket som sitt modersmål. Samtidigt är många medarbetare språkkunniga och enligt våra intervjuer kan handläggare ibland ta hela utredningssamtalet på ett annat språk utan tolk. När en handläggare ska söka upp en flerspråkig kollega är det vanligt att vända sig till kollegor som arbetar i samma område. Skälet till detta är dels att de är insatta i hur handläggningen inom sjukersättning går till, dels att man känner varandra inom området. Vid behov av översättning kan en flerspråkig kollega titta igenom underlaget och avgöra vad som ska skickas på översättning och inte. Detta ställningstagande dokumenteras i ärendet. Om det inte finns någon tillgänglig kollega som kan det aktuella språket skickas alla dokument på översättning.²⁰⁸

Pensionsmyndigheten förlitar sig mycket på kollegialt stöd. Det ligger i linje med myndighetens principiella ställningstagande om att i första hand använda flerspråkiga medarbetare när det finns behov av att överbygga ett språkhinder. I våra intervjuer framkommer det dock att språkkunniga handläggare har upplevt att det tagit så mycket tid att hjälpa kollegor att de valt att ta bort sin kompetens i den interna "telefonboken" eftersom de inte vill skylta med att de kan ett visst språk.²⁰⁹

På Skatteverket är det enligt våra intervjuer vanligt att handläggarna kontaktar en flerspråkig kollega och löser kommunikationen på det sättet. I första hand kontaktar handläggaren en kollega på samma kontor. De handläggare vi pratat med uppger att det oftast är bättre att låta en kollega översätta ett dokument än att skicka det på extern översättning, eftersom det går fortare och kollegan kan skriva direkt i ärendet. Samtidigt uppger de chefer vi har pratat med att handläggarna i första hand är anställda som just handläggare och inte ska lägga för mycket tid på översättningar. På flera kontor har man gått ut och sagt att man ska vara försiktig med att be en kollega

²⁰⁸ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06; intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28; intervju med Försäkringskassan, 2025-09-08.

²⁰⁹ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15.

om hjälp med översättningar, eftersom det skapar en alltför hög arbetsbelastning för de flerspråkiga medarbetarna.²¹⁰

Vår samlade bild utifrån våra intervjuer är att det på samtliga granskade myndigheter finns vissa oklarheter kring i vilka fall och i vilken omfattning handläggare kan vända sig till flerspråkiga kollegor för att få hjälp med tolkning och översättning.

4.3.5 Anhöriga används för att överbrygga språkhinder

Vår granskning visar att det förekommer anhörigtolkning på samtliga myndigheter, trots att både Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten avråder från detta i sina riktlinjer.

I vissa fall kan det vara på grund av språksvårigheter som den enskilde vill ha ett ombud. Ibland kan det dock vara så att ombudet inte heller är så bra på svenska. Enligt våra intervjuer kan det också bli mer skriftlig kommunikation i ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Handläggarna antar då att den enskilde har människor runt sig som kan hjälpa till med översättning.²¹¹

I våra intervjuer med Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten framkommer det att ombudet eller biträdet ofta är en anhörig eller nära vän till den enskilde. Enligt våra intervjuer med Pensionsmyndigheten är det också vanligt att anhöriga hjälper till med tolkning och översättning.²¹²

Även på Skatteverket är det vanligt att den enskilde ringer till myndigheten med hjälp av någon. Det kan hända att man inte kommer någonstans i ett telefonsamtal, och att den enskilde då lägger på och ringer tillbaka med en anhörig eller en vän. Handläggarna brukar upplysa om att man kommer att diskutera personliga uppgifter och den enskilde får då chans att säga om det går bra att den anhöriga/vännen tolkar.²¹³

4.3.6 I vissa fall används engelska eller enkel svenska

I kortare avstämningar med den enskilde är det vanligt att handläggarna löser kommunikationen med hjälp av engelska eller enkel svenska.

På Försäkringskassan använder handläggarna ibland engelska för att informera om utredningssamtalet. I samtalen som föregår tolksamtalet kan man också använda korta meningar på enkel svenska, exempelvis "tolk, onsdag".²¹⁴

²¹⁰ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21; intervju med Skatteverket, 2025-08-28.

²¹¹ Intervju med Försäkringskassan, 2025-02-06; intervju med Försäkringskassan, 2025-04-23; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

²¹² Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-26; intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

²¹³ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

²¹⁴ Intervju med Försäkringskassan, 2025-05-28.

På Pensionsmyndigheten är det vanligt att handläggaren i första hand försöker lösa kommunikationen på enkel svenska eller engelska, om den enskilde inte behärskar svenska.²¹⁵

Även på Skatteverket är det vanligt att handläggaren i ett första steg försöker hantera språkhindret genom att använda enkel svenska. Om den enskilde inte behärskar svenska är det också vanligt att handläggarna använder engelska. Engelska används främst i muntliga kontakter men kan även användas i skriftlig kommunikation. Enligt handläggare vi har intervjuat har de ofta kontakt med personer som inte behärskar svenska via e-post. Många som inte kan svenska väljer att svara Skatteverket via e-post och det gör att det blir fler mejlkonversationer på engelska än på svenska.²¹⁶

²¹⁵ Intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-04-15_1; intervju med Pensionsmyndigheten, 2025-05-15.

²¹⁶ Intervju med Skatteverket, 2025-05-21.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en effektiv handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Den övergripande slutsatsen är att handläggningen fungerar väl i flera avseenden, men att den kan bli mer effektiv.

Riksrevisionen konstaterar att tolkning och översättning är en relativt liten fråga för de granskade myndigheterna. Riksrevisionen har förståelse för att myndigheterna måste göra prioriteringar i sin verksamhet. Att språkfrågorna nedprioriteras kan dock förklara varför myndigheterna saknar strukturer som skulle kunna effektivisera arbetet.

Granskningen visar också att myndigheterna hanterar flera målkonflikter. Kraven i språklagen på att myndigheter som huvudregel ska använda svenska kan uppfattas stå i konflikt med förvaltningslagens krav på utrednings- och serviceskyldighet i de fall där den enskilde inte behärskar svenska. Enskildas rätt till tolkning och översättning måste dessutom vägas mot kraven på kostnadseffektivitet.

Enskildas behov av språkstöd är inte heller konstant utan varierar över tid, mellan ärendetyper och även under handläggningen av ett och samma ärende. Därför är det viktigt att myndigheterna är flexibla när det gäller vilka hjälpmedel som används för att överbrygga språkhinder. Riksrevisionen ser positivt på att det ytterst är handläggaren som avgör vilket hjälpmedel som ska användas i varje situation. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att myndigheterna behöver ta ett större helhetsansvar för handläggningen. Det gäller bland annat kvalitetssäkring, ansvarsfördelning och uppföljning.

Riksrevisionen konstaterar att samtliga granskade myndigheter använder flerspråkiga medarbetare eller engelska i kommunikationen med enskilda som inte behärskar svenska. Samtidigt har myndigheterna inga processer eller rutiner för kvalitetssäkring av dessa hjälpmedel. Det innebär en risk för att myndigheterna inte får in korrekt information i ärendena. Det innebär också att lösningar som kan verka kostnadseffektiva för stunden i slutändan riskerar att generera högre kostnader eftersom den enskilde kan behöva ta upprepad kontakt med myndigheten för att förstå sitt ärende. Granskningen visar dessutom att det är otydligt för handläggarna när man kan använda sig av en flerspråkig kollega. Det är också otydligt vem som har ansvar för kvaliteten i den tolkning och översättning som utförs av en flerspråkig medarbetare.

Myndigheterna brister också i uppföljningen av användandet av, och kostnaderna för, tolkning och översättning. Det gäller både kostnader för inköp av extern tolk och översättare, och den tid flerspråkiga medarbetare lägger på intern tolkning och översättning. Det innebär att myndigheterna saknar information om hur mycket

resurser de lägger på detta. Det gör i sin tur att myndigheterna inte kan bedöma om de väljer kostnadseffektiva lösningar för att överbygga språkhinder.

Granskningen visar också att myndigheterna skickar ut sina beslut på svenska, även när myndigheten har kännedom om att den enskilde inte behärskar svenska. Riksrevisionen bedömer att det innebär en risk för att myndigheterna inte tar sitt ansvar att se till att den enskilde kan ta tillvara sin rätt.

Sammantaget innebär detta att myndigheterna brister i effektivitet, vilket riskerar att leda till negativa konsekvenser både för den enskilde och för myndigheterna.

5.1 Myndigheterna behöver ta ett större ansvar för att säkerställa kvaliteten i tolkning och översättning

Granskningen visar att det finns brister i myndigheternas rutiner för kvalitetssäkring. Det ligger i sakens natur att det är svårt för enskilda handläggare att avgöra kvaliteten i tolkning och översättning, eftersom anledningen till att det används är att det finns ett språkhinder. Därför är det viktigt att myndigheterna på central nivå har processer och rutiner för kvalitetssäkring, både av externa tolkar och översättare och av interna hjälpmedel såsom flerspråkiga medarbetares språkkompetens och kvaliteten i digitala översättningsverktyg.

Ett sätt att kvalitetssäkra externa tjänster är att anlita auktoriserade eller fackkunniga tolkar och översättare. Riksrevisionen kan dock konstatera att både Pensionsmyndigheten och Skatteverket anlitar externa tolkar i väldigt liten omfattning. Externa översättare används i högre utsträckning än tolkar på samtliga granskade myndigheter, men främst för sådant material som kommer in i ärendena och inte för sådan information som myndigheterna skickar till den enskilde.

Granskningen visar att myndigheterna som komplement till att köpa in externa tjänster använder flerspråkig personal. Ett sätt att säkerställa kvaliteten i intern tolkning och översättning är att genomföra språktester eller utbildningar för de medarbetare som ska hjälpa till med tolkning och översättning. Riksrevisionen konstaterar dock att det saknas processer och rutiner för kvalitetssäkring av medarbetarnas språkkompetens på samtliga granskade myndigheter. Myndigheterna erbjuder inte heller några utbildningar i att hålla samtal med tolk eller att hantera ärenden på engelska. Sammantaget riskerar det att leda till kommunikationsproblem som i förlängningen kan leda till merarbete för myndigheterna och att beslut fattas på felaktiga grunder.

Granskningen visar att det dessutom är otydligt vem som ansvarar för kvaliteten i den översättning eller tolkning som en flerspråkig medarbetare utför. Myndigheternas arbetssätt, som innebär att flerspråkiga medarbetare själva skriver upp sin språkkompetens i interna listor, medför att ett stort ansvar läggs på den flerspråkiga medarbetaren. Handläggaren som tar hjälp av en flerspråkig kollega har inte heller möjlighet att kvalitetssäkra den tolkning eller översättning som görs eftersom

handläggaren själv inte kan språket. Riksrevisionen bedömer därför att användandet av flerspråkiga medarbetare bör formaliseras för att tydliggöra ansvaret för kvaliteten.

5.2 Myndigheterna tar ett större ansvar för att förstå än för att bli förstådda

Granskningen visar att myndigheternas arbetssätt medför en risk för att enskilda som inte behärskar svenska inte kan förstå sitt ärende eller sitt beslut. Myndigheterna översätter i hög grad de dokument som kommer in i ärendet och använder i viss mån tolk i sin utredning. Men de översätter inte kommuniceringsbrev eller beslut. Dessa brev skickas ut på svenska, även i de fall där det under handläggningen av ärendet framkommit att den enskilde inte förstår svenska. Det skickas inte heller med något missiv eller liknande tillsammans med brevet eller beslutet som förklarar innebörden. Riksrevisionen bedömer att även om språklagen anger att svenska är det språk som ska användas i förvaltningsmyndigheter måste myndigheterna samtidigt kunna uppfylla förvaltningslagens krav på översättning i de fall det behövs för att den enskilde ska kunna ta tillvara sin rätt. Det är tveksamt om myndigheterna lever upp till det kravet.

Granskningen visar också att det faktum att myndigheterna inte översätter utgående kommunikation kan leda till att den enskilde tar förnyad kontakt med myndigheten. Att den enskilde behöver göra upprepade kontaktförsök för att förstå sitt ärende innebär en onödig efterfrågan, det vill säga merarbete som myndigheten behöver hantera. Det medför i sin tur ökade kostnader för myndigheten. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna skulle kunna undvika onödig efterfrågan genom att översätta delar av beslut i större utsträckning än vad som görs idag. Samtidigt är det rimligt att myndigheterna inte översätter alla beslut. Det behöver göras en bedömning av vad som är relevant information att översätta i det enskilda fallet. Men för att effektivisera arbetet skulle myndigheterna kunna ta fram vissa beslutsmotiveringar eller information om beslut på olika språk. På så sätt skulle myndigheterna ta ett större ansvar för den enskildes förståelse av ärendet.

5.3 Myndigheterna behöver följa upp de samlade kostnaderna för tolkning och översättning

Riksrevisionen bedömer att samtliga granskade myndigheter behöver utveckla sitt arbete med att följa upp handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska.

Att myndigheterna inte gör någon samlad uppföljning av kostnaderna för tolkning och översättning kan förklaras av att det utgör en väldigt liten kostnad i förhållande till myndigheternas övriga verksamhetskostnader. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att sådan uppföljning är viktig för att myndigheterna ska kunna bedöma om de väljer kostnadseffektiva lösningar för att överbygga språkhinder. Därför bedömer Riksrevisionen att myndigheterna på ett mer systematiskt sätt behöver följa upp

användningen av, och kostnaderna för, extern tolkning och översättning. I den mån det är möjligt bör myndigheterna också kartlägga användandet av flerspråkiga medarbetare och eventuella andra hjälpmedel, samt vilka resurser det tar i anspråk.

Samtliga granskade myndigheter använder flerspråkiga medarbetare för att överbrygga språkhinder i handläggningen. Det kan tyckas vara en enkel och effektiv lösning i stunden, men när myndigheterna inte följer upp hur mycket tid som läggs på intern tolkning och översättning kan de inte heller veta om det är en kostnadseffektiv lösning. Att handläggare lägger tid på att hjälpa sina kollegor med tolkning och översättning innebär att de har mindre tid för att hantera andra arbetsuppgifter. Detta behöver myndigheterna vara medvetna om.

Granskningen visar också att flerspråkiga medarbetare upplever en hög arbetsbelastning. Det är i vissa fall också otydligt vad dessa medarbetare kan eller får hjälpa till med och vad som egentligen är deras roll. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna behöver tydliggöra detta.

5.4 AI kan effektivisera handläggningen men utmaningar kvarstår

Riksrevisionen bedömer att AI-tjänster för transkribering och översättning på sikt har potential att göra handläggningen mer effektiv i ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Utvecklingen går snabbt och granskningen visar att myndigheterna arbetar med olika lösningar, men att de har kommit olika långt.

Det är positivt att myndigheterna avsätter tid och resurser för detta arbete. Samtidigt konstaterar Riksrevisionen att tjänsterna måste hålla hög kvalitet och vara användarvänliga för att ge verkliga effektiviseringar. Myndigheterna är ännu inte där.

Riksrevisionen konstaterar också att det är svårt och kostsamt för varje myndighet att utveckla egna AI-produkter. Därför ser Riksrevisionen positivt på regeringens initiativ att ta fram gemensamma lösningar, även om det än så länge är för tidigt att bedöma resultatet av detta.

5.5 Valet av hjälpmedel får konsekvenser som myndigheterna behöver hantera

Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna styr sina verksamheter mot att använda olika typer av hjälpmedel för att överbrygga språkhinder i handläggningen av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Valet av hjälpmedel får konsekvenser som myndigheterna behöver vara uppmärksamma på och hantera för att undvika fel i handläggningen till följd av kommunikationsproblem. För att handläggarna ska ha stöd att välja rätt hjälpmedel vid rätt tillfälle behöver myndigheterna analysera konsekvenserna av brister i kommunikationen i olika delar av handläggningen. Att det uppstår missförstånd i en situation där man ska boka ett möte med den enskilde har inte lika stora konsekvenser som om myndigheterna får

fel information som leder till ett felaktigt beslut. Detta behöver myndigheterna vara medvetna om när de utformar principiella ställningstaganden och handläggargstöd.

De ärendetyper som ingår i granskningen är alla komplexa och utredningskrävande och myndigheternas beslut är av stor betydelse för den enskilde. Beslut om sjukersättning och allmän pension är dessutom av avgörande betydelse för den enskildes försörjning. Och Skatteverkets beslut inom livshändelser påverkar uppgifter om den enskilde hos en mängd andra myndigheter och aktörer i samhället. Konsekvenserna av brister kan därför blir stora, både för den enskilde och för myndigheterna. Om man kan undvika eller stoppa en felaktighet i ett tidigt skede kan man därför göra stora effektivitetsvinster.

5.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket

- Formalisera användandet av flerspråkiga medarbetare. I detta bör ingå att tydliggöra medarbetarens roll och vilket ansvar medarbetaren har för kvaliteten i intern tolkning och översättning.
- Se över hur myndigheten kan se till att enskilda som inte behärskar svenska kan förstå de handlingar som myndigheten skickar ut. Det kan exempelvis göras genom att i större utsträckning än idag översätta relevant information till ett språk som den enskilde förstår.
- Följ upp myndighetens samlade kostnader för tolkning och översättning på ett mer systematiskt sätt. I detta bör ingå både kostnader för tjänster som myndigheten köper in och kostnader som uppstår internt, exempelvis i form av den tid som flerspråkiga medarbetare lägger på att hjälpa kollegor med tolkning och översättning.

Referenslista

Författningar

- Budgetlag (2011:203).
- Förordning (1998:796) om statlig inköpsamordning.
- Förordning (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.
- Förordning (1985:613) om auktorisation av tolkar och översättare.
- Förvaltningslag (2017:900).
- Lag (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
- Myndighetsförordning (2007:515).
- Socialförsäkringsbalk (2010:110).
- Språklag (2009:600).

Regeringsbeslut

- Dir. 2025:16, *En översyn av vissa tolkfrågor.*
- Regeringsbeslut A2022/00809, *Uppdrag att implementera en myndighetsgemensam plan för att öka utrikes födda kvinnors inträde på arbetsmarknaden.*
- Regeringsbeslut A2024/00693, *Kontrollen av tolkar som arbetar för det offentliga ska öka.*
- Regeringsbeslut A2025/00128, *Uppdrag till Statistiska centralbyrån att utföra en förstudie om uppföljning av hörförståelse och muntlig förmåga.*
- Regeringsbeslut A2025/00129, *Uppdrag till Statistiska centralbyrån att utföra en uppföljning av läsförståelse.*
- Regeringsbeslut Fi2025/01523, *Uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att utreda förutsättningarna för en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen.*
- Regeringsbeslut Fi2026/00018, *Uppdrag till Försäkringskassan och Skatteverket att etablera en AI-verkstad för den offentliga förvaltningen.*
- Regeringsbeslut Ku2021/00802, *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Institutet för språk och folkminnen.*

Utredningar, rapporter med mera

- Fransson, M. och Quist, J., *Onödig efterfrågan inom Skatteverket – Slutrapport*, 2016:38, Karlstads universitet, 2016.
- Försäkringskassan, *Att beställa tolk*, 2024.

- Försäkringskassan, *Att beställa översättning*, 2024.
- Försäkringskassan, *Att utföra behovsanalys för kontakter på andra språk än svenska*, 2023.
- Försäkringskassan, *Behovsanalys – Kontakter på andra språk än svenska*, 2021.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans användning av tolktjänster*, 2024.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans kundundersökning 2024*, PM 2024:1.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans kvalitetsanalys 2022 – med fokus på service*, PMi 2022:5.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2023*, 2024.
- Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2024*, 2025.
- Försäkringskassan, *Förvaltningsrätt i praktiken, vägledning 2004:7*, 2024.
- Försäkringskassan, *Handledning i att förmedla beslut om sjukersättning och aktivitetsersättning*, 2023.
- Försäkringskassan, *Kommuniceringsbrev och beslutsbrev i Försäkringskassan, riktlinje 2005:14*, 2024.
- Försäkringskassan, *Kontakter på andra språk än svenska, riktlinje 2020:05*, 2025.
- Försäkringskassan, *Kunskapsunderlag – Inför arbetet med att ta fram en metod för kartläggning av risker för osakliga könsskillnader och olika behandling i handläggning*, PMi 2024:1.
- Försäkringskassan, *Sjukersättning 2013:03, version 11.0*, 2025.
- Försäkringskassan, *Socialförsäkringen i siffror 2025*, 2025.
- Göta hovrätts dom den 11 april 2019 i mål nr. B 2833-18.
- JO, *Arbetsförmedlingen kritiserar för att en enskild inte tillåtit använda finska och få svar på samma språk vid sin muntliga kontakt med myndigheten samt för bristande service*, dnr 4143-2019.
- JO, *Försäkringskassan kritiserar bl.a. för att inte ha informerat de försäkrade om möjligheten att skriva på finska samt för att inte ha anlitat tolk i tillräcklig omfattning*, dnr 7993-2016.
- JO, *Inspektion av Arbetsförmedlingen, enheten för omprövning i Östersund, den 23–24 februari 2022*, dnr 759-2022.
- JO, *Inspektion av Arbetsförmedlingens kontor i Solna den 29–30 mars och i Malmö den 26–27 april 2021*, dnr 1690-2021.
- JO, *Polismyndigheten har inte tillgodosett en enskilds rätt enligt minoritetsspråklagen att använda finska vid kontakter med myndigheten*, dnr 5566-2020.

Pensionsmyndigheten, *Anvisning för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

Pensionsmyndigheten, *Att skriva i Pensionsmyndigheten*, 2024.

Pensionsmyndigheten, *Beslut om tolkservice*, 2022.

Pensionsmyndigheten, *Effektivare tolkanvändning och utvecklad flerspråkig service – Svar på uppdrag från regeringen*, 2018.

Pensionsmyndigheten, *Förvaltningsrätt i Pensionsmyndighetens verksamhet*, vägledning 2019:1.

Pensionsmyndigheten, *Handläggarsötet*.

Pensionsmyndigheten, *Hantera mejl i WDE*.

Pensionsmyndigheten, *Kapitel: Arbetsplanering*, 2025.

Pensionsmyndigheten, *Klarspråk – kommunikation som går fram*.

Pensionsmyndigheten, *Kontakt på annat språk*.

Pensionsmyndigheten, *NKI – Ansökan om allmän pension*, 2023.

Pensionsmyndigheten, *NKI – Ansökan om allmän pension*, 2024.

Pensionsmyndigheten, *Redovisning av Pensionsmyndighetens arbete med artificiell intelligens*, 2025.

Pensionsmyndigheten, *Riktlinjer för översättningar i Pensionsmyndigheten*, 2010.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning 2024*, 2025.

Skatteverket, *Arbetsbeskrivningar Livshändelser*.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2020 – Resultatrapport för privatpersoner*, 2021.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2020 – Resultat och analysrapport för företag*, 2021.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2021 – Resultatrapport för företag*, 2022.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2021 – Resultatrapport för privatpersoner*, 2022.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2022 – Resultatrapport för företag*, 2023.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2022 – Resultatrapport för privatpersoner*, 2023.

Skatteverket, *Färdplan för olika språk*, 2020.

Skatteverket, *Riktlinje för språk och tonalitet*, 2024.

Skatteverket, *Skatteverkets årliga attitydundersökning 2023 – Resultatrapport för privatpersoner*, 2024.

Skatteverket, *Skatteverkets årliga attitydundersökning 2024 – Resultatrapport för privatpersoner*, 2025.

Skatteverket, *Skatteverkets årsredovisning 2024*, 2025.

Skatteverket, *Tolk och översättning*, 2024.

Skatteverket, *Översättning och flerspråkighet*, 2025.

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

Riksdagstryck

Bet. 2021/22:KU27, *Offentlig förvaltning*.

Bet. 2022/23:KU24, *Offentlig förvaltning*.

Prop. 2008/09:153, *Språk för alla – förslag till språklag*, bet. 2008/09:KrU9, rskr. 2008/09:271.

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

Prop. 2024/25:195, *Skärpta krav för offentliga biträden och höjda kompetenskrav för tolkar i migrationsärenden*.

Webbsidor

Isöf, "Projektet Flersamterm", <https://www.isof.se/flersprakighet/projekt/arkiv-projekt-flersprakighet/projektet-flersamterm>, hämtad 2025-08-25.

Pensionsmyndigheten, "Allmän pension", <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/allman-pension>, hämtad 2025-12-08.

SCB, "Utrikes födda, antal efter år sedan senaste invandring, ålder, kön och år", https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101E/UtrikesFoddaAntAr/table/tableViewLayout1/, hämtad 2025-11-13.

SCB, "Utrikes födda i Sverige", <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/utrikes-fodda-i-sverige/>, hämtad 2025-11-14.

Skatteverket, "Rättslig vägledning", <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning>, hämtad 2025-09-02.

Skatteverket, "Skatteverkets organisation", <https://skatteverket.se/omoss/organisation.4.7b610ded10741da92fa80001414.html>, hämtad 2025-06-13.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Att överbrygga språkhinder – handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska (RiR 2026:2)

Brister i kommunikationen mellan myndigheter och personer som inte behärskar svenska kan leda till längre handläggningstider och en ineffektiv ärendehandläggning, vilket kan medföra onödiga kostnader. Fel och brister i kommunikationen kan också leda till att beslut fattas på felaktig grund.

Riksrevisionen har granskat om Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket har en effektiv handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska. Den övergripande slutsatsen är att handläggningen fungerar väl i flera avseenden, men att den kan bli mer effektiv.

Granskningen visar att myndigheterna saknar rutiner för kvalitetssäkring av tolkning och översättning som utförs av egen personal, och att de inte systematiskt följer upp kostnader eller användning av tolk- och översättningstjänster. Utgående beslut och brev översätts sällan till språk som den enskilde förstår, vilket innebär att många riskerar att inte kunna ta tillvara sina rättigheter eller förstå sina skyldigheter. Sammantaget innebär detta en risk för felaktiga beslut, längre handläggningstider och onödigt merarbete.

Riksrevisionen rekommenderar Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Skatteverket att formalisera användningen av flerspråkiga medarbetare och tydliggöra ansvaret för kvaliteten. Myndigheterna rekommenderas också att se över möjligheten att översätta utgående handlingar och att följa upp de samlade kostnaderna för tolkning och översättning på ett mer systematiskt sätt.



Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 4 juni 2026

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Forssmed, Tenje, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson

Föredragande: statsrådet Anna Tenje

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om handläggning av ärenden där den enskilde inte behärskar svenska

