



2004:20

Tydligare styrning av Migrationsverket





Regeringen
Utrikesdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning och IT-verksamhet

Regeringen gav den 30 oktober 2003 Statskontoret i uppdrag att undersöka och bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation. I uppdraget har ingått att redogöra för de styrintstrument och styrprocesser som finns inom Migrationsverket samt bedöma huruvida dessa bidrar till en effektiv resursanvändning, flexibla arbetsformer och en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verksamheten. Statskontoret har även haft i uppdrag att lämna förslag på effektivitets- och kvalitetshöjande åtgärder.

Delredovisningen *Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet (PM 2004-04-01)* överlämnades till regeringen den 1 april 2004.

Statskontoret överlämnar här slutredovisningen *Tydligare styrning av Migrationsverket (2004:20)*. I den beskrivs övergripande hur myndigheten bör organiseras och styras för att ge bättre förutsättningar för en enhetlig och effektiv verksamhet.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor, organisationsdirektör Magnus Svantesson, avdelningsdirektör Magnus Enzell och avdelningsdirektör Jan Möller, föredragande, var närvarande vid den slutgiltiga föredragningen.

Enligt Statskontorets beslut

Jan Möller

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och arbetssätt	11
1.1	Uppdraget	11
1.2	Myndighetens särdrag	11
1.3	Uppdragets genomförande och uppläggnig	12
2	Effektivitet	15
2.1	En samlad ledning av verksamheten	15
2.2	Effektivare styrning	20
2.3	Hantering av vissa verksamhetsproblem	30
2.4	En effektivare samordning av verksamheten	37
3	Flexibilitet	43
3.1	Anpassning av verksamhetsvolymen	43
3.2	Omprioriteringar inom verksamheten	44
3.3	Omlokalisering av verksamhet	46
4	Enhetlighet	47

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	55
2	Intern styrning	59
3	Extern styrning	79
4	Nyckeltal/Resultat	89
5	Intervjuförteckning	99

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga Migrationsverkets interna styrinstrument och styrprocesser och bedöma hur dessa bidrar till en effektiv resursanvändning, flexibla arbetsformer och en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verksamheten. I uppdraget har även ingått att bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation.

De förslag och bedömningar Statskontoret lämnar i denna syftar till att förbättra förutsättningarna för en effektivare styrning, mer flexibla arbetsformer, förbättrat resursutnyttjande och möjliggöra en mer enhetlig rättstillämpning av Migrationsverkets verksamhet.

Vi utgår från att de förslag som redovisas i rapporten ska kunna genomföras utan krav på att ytterligare resurser tillförs verksamheten.

En komplex och omfattande verksamhet

Statskontoret konstaterar att Migrationsverket har ansvaret för en mycket komplex och omfattande verksamhet. Den är ofta utsatt för snabba och stora förändringar, framförallt i form av att antalet asylsökande varierar kraftigt över tiden. Utöver ansvar för handläggning och beslut i olika migrationsärenden har Migrationsverket även ett samordningsansvar för migrationsfrågor gentemot andra myndigheter.

Migrationsverket har en långtgående decentraliserad verksamhet med arbetsställen i stort sett i alla delar av landet. I stort sett allt beslutsfattande i enskilda ärenden sker av handläggare och beslutsfattare placerade runt om i landet på lokalkontor i de fem regionerna. Antalet asylsökande varierar kraftigt över tiden och verksamhetens omfattning därefter. På senare år har antalet asylsökande fördubblats liksom myndighetens budget och antalet anställda. För närvarande arbetar drygt 3000 anställda på myndigheten, varav drygt ett hundratal på huvudkontoret och övriga i regionerna.

Det arbete som krävs för att hantera den osäkerhet som ligger i ett mycket starkt omvärldsberoende är kanske Migrationsverkets svåraste uppgift. Det ställer också stora krav på regeringens styrning och uppföljning av verksamheten.

Migrationsverket har nu under den nya ledningen påbörjat ett reformarbete. Syftet är att skapa en tydligare organisation och förbättra styrningen av myndigheten. Huvudkontoret omorganiserades i början av år 2004. Likaså har en arbetsordning tagits fram. Statskontorets förslag med avseende på Migrationsverkets interna styrning ska ses mot bakgrund av det pågående förändringsarbetet.

Den interna styrningen

Statskontoret föreslår att Migrationsverket skapar en ansvarsstruktur under generaldirektören med chefer för respektive verksamhetsområde. Detta bör renodla och förtydliga ansvarsförhållandena och därmed bidra till att förbättra den interna styrningen.

Rutinerna och formerna för beslutsfattandet inom Migrationsverket behöver stramas åt. Det måste vara tydligt för alla anställda hur uppgifter, ansvar och befogenheter fördelas i organisationen. Den framtagna arbetsordningen är en grund för detta.

Verksamheten bör vara fortsatt decentraliserad för att kunna underlätta kontakterna med de sökande. Men beslut om verksamhetens inriktning och utveckling bör fattas av myndighetens ledning. Verksamheten bör bedrivas på ett likartat sätt i hela landet. Det är inte självklart att det behövs en mellannivå i form av nuvarande regionala indelning. Det viktiga är att Migrationsverket både formellt och i praktiken fungerar som en myndighet med en samlad ledning av verksamheten.

Det är av stor vikt att organisationens utformning ger förutsättningar för en enhetlig styrning, ledning och kontroll av hela verksamheten. För att detta ska fungera måste det vara tydligt för alla som arbetar i organisationen hur uppgifter, ansvar och befogenheter fördelas. Vi anser att det finns brister i dessa avseenden. Det måste även finnas en balans mellan uppgifter, ansvar och befogenheter som gör att chefer och medarbetare i organisationen har förutsättningar att lösa sina uppgifter. Verksamheten måste också vara styrbar från ledningen utan att antalet direkt underställda chefer blir för många.

Det finns inslag av processorientering i nuvarande organisation som gör att den inte svarar mot ovanstående kriterier. Förekomsten av nätverk, samordningsgrupper och processtödjande enheter inom huvudkontoret skapar i vissa avseenden brister i tydlighet. Ledningen har ett ganska stort kontrollspann i form av huvudkontorets chefer och de regionala cheferna.

En övergripande iakttagelse som Statskontorets har gjort är att Migrationsverket har ett huvudkontor, som har haft en oklar roll, och fem, i hög grad, självständiga regioner. Organiseringen av verksamheten på huvudkontoret respektive regionerna har varit olika. Regionerna har i praktiken fungerat som myndigheter i myndigheten. Huvudkontoret har mer fungerat som stödjande gentemot regionerna, än att vara styrande och samordnande. Myndigheten har tills helt nyligen inte haft någon arbetsordning som har reglerat organisation, arbetssätt, ansvar etc. Regionerna har själva bestämt mycket av dessa frågor.

Den centrala styrningen har i regel utövats vid behov och från fall till fall. Avsaknaden av en metodisk styrning har resulterat i att det inte funnits en sammanhållen prioritering av huvudkontorets uppgifter och det har varit oklart hur ansvar fördelats. Det har i vissa fall varit upp till enskilda handläggare att prioritera och driva enskilda frågor. I de frågor som regionerna har saknat central styrning har dessa tagit fram regionala styrdokument på egen hand. Denna möjlighet har utnyttjats i skiftande grad och utifrån olika aspekter av regionerna.

Statskontoret lämnar även förslag för att öka enhetligheten i ärendehantering, exempelvis att varje enskilt beslut innehåller tydliga referenser till de instruktioner och den information som besluten i övrigt grundas på. Regelbundna och systematiska uppföljningar med avseende på enhetligheten bör också göras.

Regeringens styrning

Statskontorets bedömning är att de grundläggande problemen inte enbart går att lösa med interna organisatoriska eller administrativa åtgärder. Även den externa styrningen behöver anpassas. Detta betyder dock inte att det är oväsentligt hur myndigheten styrs och leds, tvärtom. Men lösningar på de mer grundläggande problemen kräver samordnade insatser, t.ex. i form av förändringar i regelsystem, finansieringssystem, ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner m.m.

Statskontoret ger inga förslag på förändringar av den externa styrningen, eftersom den inte omfattas av vårt uppdrag. Men vår uppfattning är att den externa styrningen behöver ses över på flera punkter.

Antalet mål i regleringsbrevet för olika verksamhetsgrenar är många, dem är högt satta, har i vissa fall olika karaktär och i andra fall utformade på liknande sätt som bestämmelser i gällande regelverk. Eftersom Migrationsverket omformulerar målen internt och att de sällan eller aldrig har uppnåtts har styreffekten över åren minskat betydligt. Det kan finnas anledning att i den externa och interna styrningen tydligare ange vilka mål som är övergripande och långsiktiga och vilka mål som mer operativt gäller för verksamhetsåret. Det vore önskvärt med färre mål, men tydliga mål som är nåbara under verksamhetsåret.

Statskontoret anser att nuvarande anslagskonstruktionen försvårar Migrationsverket möjligheter till att snabbt prioritera mellan och inom olika verksamhetsområden, i synnerhet inom asylärendena. Migrationsverket disponerar för sin verksamhet fyra anslag med nio anslagsposter. Det är vanligt att en myndighet endast har ett anslag för sin verksamhet. Den interna styrningen av verksamheten på Migrationsverket skulle underlättas av att Migrationsverket får *ett ramanslag* för hela sin verksamhet. Ett alter-

nativ till nuvarande anslagskonstruktion är att myndigheten får ett raman-
slag fördelat på två anslagsposter, en för verksamhet/förvaltning och en för
bidrag/transfereringar. En översyn och eventuell förändring av anslags-
konstruktionen bör ske parallellt med en översyn och utveckling av rege-
ringens mål- och resultatstyrning av Migrationsverket.

Vi anser också att dialogen mellan regeringen och myndigheten bör förstär-
kas för att ge den nya verksamheten stöd för en strategisk planering av hur
verksamheten skall utvecklas.

Den närmare utformningen av tillsyn över migrationsprocessen, främst av
mottagningsverksamheten, bör utredas i särskild ordning.

1 Uppdrag och arbetssätt

1.1 Uppdraget

Statskontorets uppdrag har varit att kartlägga Migrationsverkets interna styrinstrument och styrprocesser och bedöma om dessa har bidragit till

- en effektiv resursanvändning,
- flexibla arbetsformer och
- en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verksamheten.

Vi har också haft i uppdrag att bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation.

Vi har koncentrerat vårt uppdrag till de mer resurstunga verksamheterna, främst asylprövning och mottagningsverksamhet. Migrationsverket har dock även många andra viktiga uppgifter.

Statskontoret har också haft i uppdrag att granska kvaliteten och kostnads-effektiviteten i Migrationsverkets IT-verksamhet. Uppdraget har i denna del avrapporterats till regeringen i en särskild PM 2004-04-01, *Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet*.

1.2 Myndighetens särdrag

Många olika uppgifter

Migrationsverkets verksamhet och uppgifter är omfattande och komplexa. En betydande del av myndighetens verksamhet består av myndighetsutövning som rör enskilda individer. Det är processer som leder fram till för individen mycket ingripande beslut med rättsverkan.

Myndigheten har också verkställande uppgifter efter det att beslut fattats, t.ex. vid ett återvändande. Myndigheten har också uppgifter som inte är myndighetsutövning, s.k. faktisk verksamhet i form av boende, organiserad verksamhet m.m. Migrationsverket har dessutom en uppgift att vara central förvaltningsmyndighet inom hela migrationsområdet. Det handlar om samverkan och samordning mellan myndigheter och kommuner samt deltagande i internationellt utvecklingsarbete.

Vår slutsats är att uppgifternas olika karaktärer gör att styrsystemet måste anpassas efter de olika verksamheterna.

Verksamhetens volym varierar kraftigt

Ett annat särdrag är att verksamhetens volym varierar kraftigt, särskilt antalet asylsökande, och att verksamhetsvolymen är utanför myndighetens kontroll och möjlighet till påverkan. De senaste fyra åren har antalet asylsökande tredubblats. Sådana kraftiga svängningar i verksamhetsvolymen ställer speciella krav på styrsystemet.

Politiskt känsligt område

Ett tredje särdrag är att myndigheten i särskilt stor utsträckning verkar inom ett politiskt mycket uppmärksammat område – både inrikespolitiskt och utrikespolitiskt. Bedömningen av förhållandet i olika länder bör t.ex. vara i samklang med statsledningens bedömningar. Myndigheten måste vara lyhörd för det politiska systemet samtidigt som den har att agera självständigt både i myndighetsutövningen och i den praktiska verksamheten. Det ställer krav på god dialog mellan myndighet och regeringen.

Verksamheten har under en lång följd av år haft i stort sett samma problem – långa handläggningstider, bristande enhetlighet i bedömningen, svårigheter att få förtroende hos allmänheten m.m. Verksamheten har omorganiserats flera gånger, ledningar har bytts, utredningar har gjorts och åtgärder har vidtagits för att förbättra den interna verksamheten. Mycket har blivit bättre men de grundläggande problemen finns i stort sett kvar, vilket enligt vår bedömning tyder på att dessa inte *enbart* går att lösa med interna organisatoriska eller administrativa åtgärder. Även den externa styrningen kan behöva anpassas för att komma till rätta med bl.a. oklarheter i regelsystem, finansieringsformer, ansvarsfördelning mellan myndigheter och kommuner m.m.

1.3 Uppdragets genomförande och uppläggning

Avgränsningar och utgångspunkter

Vår granskning har främst koncentrerats på att

- bedöma styrsystem, organisation m.m. som verktyg,
- analysera problem i verksamheten som kan ha samband med styrningen.

Frågeställningar som tas upp i uppdraget rör effektiviteten, flexibiliteten och förmågan att göra enhetliga bedömningar inom hela verksamheten. Vårt utredningsarbete har grundat sig på en analys av det interna styrsystemet och vilka verksamhetsproblem som har sin grund i brister i styrsystemet.

Vi ska enligt uppdraget bedöma om styrsystemet har bidragit till en effektiv resursanvändning och flexibla arbetsformer. Om det finns problem i en verksamhet har detta ofta grund i brister i styrningen av verksamheten. Vi har därför analyserat några av de strukturella problemen i verksamheten (dvs. exklusive de vardagsproblem som finns i alla verksamheter).

Nästa steg har varit att utifrån en problemanalys försöka lägga fast vilken del av styrsystemet som har brister. Detta kan vara svårt och många gånger får det bli en ren bedömning. Det kan också vara så att bristerna i styrsystemet ligger i den del av styrkedjan som ligger utanför myndigheten – regeringens och riksdagens styrning.

Denna rapport utgör en sammanfattning av iakttagelser och förslag. Vi beskriver några huvudfrågor som vi anser bör beaktas i det fortsatta utvecklingsarbetet inom Migrationsverket. Det finns också analyser och bedömningar som mer riktar sig till regeringen – t.ex. avseende den externa myndighetsstyrningen.

Underlag och arbetssätt

I bilagor till denna rapport redovisas det väsentligaste underlaget vi har haft för våra slutsatser. Eftersom verksamheten är väl känd för såväl Migrationsverket som regeringen har vi inte redovisat kartläggningmaterial i någon större omfattning. Kartläggningen berör dels den interna styrningen respektive den externa. Vi har även sammanställt vissa nyckeltal för verksamheten. Vi har använt oss av och bearbetat befintlig data, huvudsakligen framtagen av Migrationsverket. Någon egen datainsamling har vi således inte gjort.

Vårt utredningsunderlag består av flera delar

- intervjuer,
- statistik,
- Migrationsverkets interna dokument,
- externa dokument och andra utredningar.

Vi har främst intervjuat personer på Migrationsverket, dels inom den centrala ledningen eller med nyckelfunktioner på huvudkontoret, dels nyckelpersoner vid samtliga fem regionala kanslier. Vi har även genomfört besök och intervjuer inom den operativa lokala verksamheten. En telefonenkät riktad till ett tiotal beslutsfattare angående praxisfrågor har genomförts. Därutöver har vi intervjuat personer på Utlänningsnämnden och inom regeringskansliet.

Den statistik vi har bearbetat är främst Migrationsverkets. För rapporten relevanta delar är sammanställd i bilaga 4. Meningen är inte att bilagan ska ses som ett komplett underlag till hur verksamheten inom migration ser ut. Syftet med bilagan är snarare att data som omnämns i rapportens olika delar finns samlat och åskådliggörs samlat på ett ställe. Dessutom kommenteras materialet mer utförligt i bilagan.

En omfattande genomgång och granskning av Migrationsverkets interna dokument har genomförts av bl.a. följande:

- Protokoll och minnesanteckningar från direktion, styrelse m.fl. grupper
- GDI, GDM och GDS.¹
- Årsredovisningar, handböcker (ekonomi-, utlännings- m.fl.), verksamhetsplaner och tillhörande dokument (t.ex. regionernas periodiska rapporter), processbeskrivningar, arbetsordning (inklusive bilagor).
- Interna undersökningar och utvärderingar.
- Regiondokument, exempelvis; RDM, RDS,² funktionsbeskrivningar, delegationer, regionala och lokala verksamhetsplaner (eller liknande), handlingsplaner för arbetsmiljö, kompetensförsörjning etc.
- Internrevisionens granskningar och uppföljningar.

Externa dokument som vi har använt oss av är instruktioner, regleringsbrev, propositioner, lagar etc. Som underlag har även använts diverse statliga utredningar inklusive några av Statskontorets tidigare rapporter inom området.

Utredningen har haft en referensgrupp med representanter från Utrikesdepartementet och Finansdepartementet. Flera avstämningar har också gjorts med Migrationsverkets ledning. Statskontoret svarar dock ensamt för innehållet i denna rapport. Migrationsverket har även faktagranskat rapportens texter.

Som en del av detta uppdrag har Statskontoret tidigare redovisat IT-relaterade frågor i ett separat PM, *Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet (PM 2004-04-01)*.

I Statskontorets utredningsarbete har deltagit Jan Möller (uppdragsansvarig), Carolina Carneck, Magnus Enzell (fr.o.m. april 2004) och Clas Heinegård (t.o.m. april 2004). En intern styrgrupp har bestått av Magnus Svantesson (ordförande), Anders Dager och Margareta Hart.

¹ Instruktioner, Meddelande respektive Styrdokument från Generaldirektören.

² Meddelande respektive Styrdokument från Regiondirektören.

2 Effektivitet

2.1 En samlad ledning av verksamheten

Migrationsverket kan, litet tillspetsat, uppfattas som fem verkställande myndigheter – dvs. de fem regionerna samt ett huvudkontor med stödjande uppgifter.

Statskontoret föreslår sammanfattningsvis följande:

- Migrationsverket bör inte bara formellt utan även i praktiken fungera som *en* myndighet med en samlad ledning av verksamheten.
- Migrationsverket bör skapa en samlad ansvarsstruktur under generaldirektören som leds av utpekade verksamhetsansvariga chefer för respektive verksamhetsområde.
- Migrationsverket bör ha en organisation och ett styrsystem som ger en tydlighet i ansvar, uppgifter och befogenheter.
- Den nuvarande processororienterade styrningen bör ersättas av en tydlig beslutsordning som bör framgå av arbetsordningen,
- En strategi för utveckling av verksamheten bör tas fram.

Organisation

Genom åren har det varit upp till Migrationsverket att bestämma hur verksamheten ska organiseras. Migrationsverket har länge haft en decentraliserad verksamhet med arbetsställen i stort sett i alla delar av landet. Organisationen ska ge förutsättningar för en enhetlig styrning, ledning och kontroll av hela verksamheten.

För att detta ska fungera måste det vara tydligt för alla som arbetar i organisationen hur uppgifter, ansvar och befogenheter fördelas. Det måste också finnas en balans mellan uppgifter, ansvar och befogenheter som gör att chefer och medarbetare i organisationen har förutsättningar att lösa sina uppgifter. Verksamheten måste också vara styrbar från ledningen utan att antalet direkt underställda chefer blir för många.

Det finns inslag av processororientering i nuvarande organisation som gör att den inte svarar mot ovanstående kriterier. Förekomsten av en mängd nätverk, samordningsgrupper och processtödande enheter inom huvudkontoret skapar i vissa avseenden brister i tydlighet. Det finns t.ex. processansvar som inte är kopplat till styrande befogenheter, och ledningen har ett ganska stort kontrollspann i form av huvudkontorets chefer och de regionala cheferna.

Inom Migrationsverket har ett antal åtgärder redan vidtagits, bl.a. genom den nyligen framtagna arbetsordningen. Därtill anser Statskontoret att ytterligare förändringar behövs.

Organisationsprincip

Organisationen är ett av ledningens styrinstrument. Migrationsverkets ledning bör ha fortsatt frihet att utforma organisationen i samverkan med medarbetarna inom verket. Vi lämnar därför förslag på hur organisationen skulle kunna organiseras och utvecklas för att passa Migrationsverkets verksamhet. Däremot avstår vi från att definiera och dra gränser mellan olika verksamhetsgrenar inom myndigheten. Detta är en fråga som myndigheten avgör bäst själv.

Våra överväganden går i riktning mot en organisation med verksamhetsansvariga chefer för respektive verksamhetsområde. Organisationen bör kännetecknas av korta beslutsvägar. Organisationen ska avspegla verksamhetsstrukturen, så långt detta är möjligt.

Verksamheten bör vara fortsatt decentraliserad för att kunna underlätta kontakterna med de sökande. Men beslut om verksamhetens inriktning och utveckling bör fattas av myndighetens ledning. Verksamheten bör bedrivas på ett likartat sätt i hela landet – i syfte att uppnå ökad enhetlighet i handläggningen och vid avgöranden av enskilda ärenden.

Administrationen bör ske på centrala enheter för att nå stordriftsfördelar. All administration behöver inte vara lokaliserad i Norrköping, men ledningen bör vara gemensam även på detta område.

Huvudkontoret

I huvudkontoret bör det finnas verksamhetsansvariga chefer som, var och en inom sitt område, har ett övergripande ansvar för verksamheten och är direkt underställda Migrationsverkets ledning. Migrationsverket bör själv avgöra hur många verksamhetsansvariga chefer som bör finnas i huvudkontoret samt vilka verksamheter de ska ansvara för.

Uppgifterna som central förvaltningsmyndighet, dvs. att svara för samordningen av migrationsprocessen mellan myndigheter inom landet, bör hållas samman med verkets uppgifter att svara för EU-kontakter och annat internationellt samarbete. Detta innebär att de två nuvarande stabsenheterna slås ihop till en verksamhetsansvarig enhet med egna beslutsbefogenheter. Verksamhetens karaktär gör i detta fall att viktigare beslut bör underställas verksledningen.

Att föra de verksamhetsansvariga cheferna till huvudkontoret ger möjlighet till en mer samlad ledning av verksamheten. Cheferna behöver inte nödvändigtvis vara fysiskt placerade på huvudkontoret. Det är dock viktigt att

respektive chef i huvudkontoret har personal för att leda verksamheten, ansvarar för vissa beslut, har ansvar för de resurser som avdelats för verksamheten och svarar för verksamhetsutveckling inom sitt område – inom ramen för de riktlinjer som lagts fast för hela myndigheten.

I huvudkontoret bör också ledningen av stabsfunktioner finnas, t.ex. ekonomi, personal och information.

IT-verksamheten bör organiseras i en central enhet med utföransvar och förvaltningsansvar. I dag har den centrala IT-funktionen tre anställda i en organisation med cirka 3 000 användare. En central IT-enhet bör byggas upp genom att man omfördelar resurser från regionerna. Mer centraliserad drift och förvaltning och mindre konsultanvändning kan ge rationaliserings-effekter. De verksamhetsansvariga cheferna ska vara systemägare för de system som stödjer den verksamhet de är ansvariga för. Det innebär att det måste finnas en kvalificerad beställarkompetens på dessa enheter.³

Vi kan också tänka oss att verksledningen behöver några specialfunktioner, t.ex. chefsjurist (myndigheten ska numer ha en chefsjurist enligt den nyligen ändrade instruktionen; 2004:294), controller och den befintliga internrevisionen. Dessa kan finnas som en mindre stab direkt under ledningen. Internrevisionen bör organisatoriskt ses som styrelsens organ, eftersom den rapporterar till styrelsen, men administrativt bör den ligga under verksledningen.

Verksamheten i nuvarande processororienterade enheter i huvudkontoret bör avvecklas och personalen föras till de verksamhetsansvariga enheterna. Verksamhetscheferna får därmed tillgång till kompetens för att se till att besluten tas på ett enhetligt sätt i hela organisationen.

I arbetsordning, eller via direktiv från ledningen, bör det anges vilka beslut som får fattas av verksamhetsansvariga chefer och vilka beslut som ska lyftas till verksledningsnivå.

Lokal organisation

Hur den lokala verksamheten ska indelas och ledas är en fråga med många dimensioner. Vi ser det dock inte som självklart att det behöver finnas en mellannivå (regional nivå) med samordnande chefer/kanslier enligt nuvarande regional indelning.

I vissa fall kanske verksamheten kan ledas direkt från huvudkontoret. Exempelvis om det är ett mindre antal lokala enheter som hör till verksamhetsområdet. I andra fall kan man tänka sig att lokala enheter slås samman till färre organisatoriska enheter med arbetsställen på olika

³ För övriga IT-relaterade frågor hänvisas till delredovisningen: *Granskning av Migrationsverkets IT-verksamhet (PM 2004-04-01)*.

geografiska orter. Dessa lokala enheters chefer skulle då bli direkt underställda respektive verksamhetschef i huvudkontoret.

En geografiskt spridd organisation gör det alltid lite svårare för ledning och lokala chefer att ha frekventa personliga kontakter med varandra. Dagens teknik med intranät, e-post, videosamtal m.m. underlättar dock informationsutbytet.

Vår slutsats är att Migrationsverket bör se över sin verksamhetsstruktur med avseende på ändamålsenligheten med nuvarande regionala organisation.

Verkets ledning

Migrationsverket är en starkt decentraliserad myndighet där regionerna har det egentliga verksamhetsansvaret. Det finns också tecken på att det uppstått ”myndigheter i myndigheten” som utövar sin verksamhet på olika sätt och med olika grundläggande filosofi. Den centrala ledningen av verksamheten beskrivs av intervjuade som diffus och svag. Vår slutsats är att processorienteringen inte har fått den effekt som man eftersträvat – kanske har processorienteringen drivits alltför långt.

Migrationsverket har nu under den nya ledningen påbörjat ett reformarbete. Syftet är att skapa en tydligare organisation och förbättra styrningen av myndigheten. Arbetet har i dagsläget huvudsakligen berört huvudkontoret. En ny organisation för huvudkontoret infördes i början av år 2004. Den nya generaldirektören och överdirektören (ny funktion för myndigheten) tillträdde i mars 2004.

Verket leds av en generaldirektör. Verket har också en styrelse med begränsat ansvar, beslut i t.ex. individärenden fattas inte av styrelsen, ens om de är av principiell natur. Migrationsverket kan till regeringen överlämna vissa beslut i individärenden. Dessa beslut fungerar då som vägledande praxis för verkets beslut i andra liknande ärenden.

Migrationsverket bör enligt vår mening ha *en central beredningsgrupp* där vissa beslut som fattas av verksledningen bereds i närvaro av verksamhetsansvariga chefer, ekonomichefen, personalchefen, informationschefen och eventuellt någon mer. Denna beredningsgrupp ersätter nuvarande ledningsgrupp, direktionen och forum. Ledningsgruppens beslut bör protokollföras och delges på intranätet eller på annat sätt. I huvudkontoret bör de verksamhetsansvariga cheferna ha en styrande roll i förhållande till underställda enheter som har ett ”utföransvar”.

De stabsenheter som inrättas bör fungera som stab till generaldirektören men bör också ha definierade servicefunktioner mot hela organisationen. De

verksamhetsansvariga enheterna bör ha i uppgift att vara ansvariga system-ägare inom IT-området och beställare av utvecklingsuppdrag.

Ansvar för vissa verksgemensamma funktioner och den administrativa verksamhet som regionerna i dag ansvarar för, bör samlas och ledas från huvudkontoret (lokaliseringen behöver dock inte vara Norrköping). Vid behov bör ärenden som kräver specialistkompetens kunna koncentreras till någon lokal enhet.

Hur uppgifterna mellan generaldirektören och överdirektören ska fördelas är en fråga som ledningen själv bör avgöra.

En strategi för utveckling av verksamheten

Längre fram i rapporten konstaterar vi att Migrationsverkets verksamhet påverkas starkt av olika faktorer i omvärlden. Strategin för hur verksamheten ska bedrivas och utvecklas behöver anpassas till detta. Strategin ska ge vägledning för åt vilket håll verksamheten ska styras och vilka nya (eller gamla) grepp som är effektiva för att nå en lösning på problemen.

Nya grepp på verksamheten kan t.ex. innebära att satsa på förebyggande i stället för akuta åtgärder, öka samarbetet med intresseorganisationer, ta bort flaskhalsar, arbeta aktivt för ändringar i regelverket, bryta upp tidigare praxis och kultur, lägga mer ansvar på individen, arbeta med benchmarking och leta ”best practice” i andra länder m.m.

I samband med att EU förväntas ta ett nytt steg i harmonisering av regler inom området finns ett tillfälle att utveckla en ny strategi.

2.2 Effektivare styrning

Statskontoret redovisar sammanfattningsvis följande iakttagelser:

- Migrationsverket behöver en tydligare ledning och en mer aktiv kontroll av verksamheten.
- Den nyligen framtagna arbetsordningen bör skapa klarhet om uppgifter, ansvar och befogenheter inom organisationen.
- Prioriteringar mellan verksamheter och avvägningar mellan rättsäkerhet, produktivitet och kvalitet bör grundas på direktiv och konsekvensanalyser som är gemensamma för verket.
- Ledningsuppgiften innebär också viktiga kultur- och förtroendeskapande åtgärder.
- Kapaciteten för omvärldsanalyser bör stärkas.

Ledning styrning och kontroll

I intervjuer har anställda på Migrationsverket pekat på behovet av ledning, prioritering, utveckling och en bättre styrning av verksamheten. Det är också uppenbart att samma uppdrag kan genomföras på olika sätt i olika delar av landet. De centrala processerna i huvudkontor och runt ledning har bedrivits i flera fora. Transparens har inte varit ett utmärkande drag för verksamheten.

Det måste i detta sammanhang sägas att vi inte har kunnat bedöma hur den nya ledningen har förändrat denna bild. Flera av de åtgärder som hittills har vidtagits går i den riktning som vi förespråkar i denna rapport, t.ex. att utveckla en arbetsordning som ger en större klarhet i var ansvar och befogenheter finns i organisationen. De uppfattningar vi mött är ganska säkert etablerade under flera år och speglar inte en värdering av den nya ledningen. Denna ledning har just startat ett brett förändringsarbete men det är för tidigt att värdera detta.

En verksledning *leder* verksamheten och i detta ingår *styrning* av verksamheten, *kontroll* av hur verksamheten bedrivs samt *uppföljning* av resultat och effekter. Men i begreppet ledning ingår mer än styrning, kontroll och uppföljning. Det handlar om kulturskapande åtgärder, att skapa öppenhet och samarbetsklimat, bygga upp förtroendet i omvärlden, stimulera processer och skapa arbetsglädje, lösa konflikter, bygga upp en bra dialog med politiska instanser och externa parter, fungera väl i massmedia m.m.

Samlad ledning och bättre kontroll av verksamheten

Vår bedömning är att Migrationsverket bör ha en mer samlad ledning av verksamheten. Huvudkontoret ska inte i första hand vara stab och ge stöd till resten av organisationen. Den centrala nivån ska leda, styra och kontrollera verksamheten.

Det är den centrala ledningen som ska göra avvägningar mellan produktivitet, rättsäkerhet och kvalitet – inte personal långt ute i organisationen. Utifrån statsmakternas riktlinjer ska Migrationsverkets centrala ledning besluta om vad som ska prioriteras när anslagsmedlen minskar eller ökar. Det är den centrala ledningen som ska ge riktlinjer för hur vissa känsliga ärenden ska hanteras och se till att flaskhalsar elimineras.

Det handlar också om bättre kontroll av att styr signaler följs och att verksamheten bedrivs på avsett sätt – samt att vidta åtgärder när så behövs.

När vi ovan talar om ”den centrala ledningen” så innebär det inte att generaldirektören och överdirektören ska dränkas i mängder av beslut. Det är i första hand de verksamhetsansvariga cheferna som, under generaldirektören, ska svara för verksamheten inom respektive område. Samordningen ska ske i den föreslagna beredningsgruppen. Verksledningen ska fatta de avgörande besluten eller delegera till de verksamhetsansvariga cheferna.

Omvärldens påverkan på verksamheten

Myndighetsledningen styr myndigheten, men omvärldens påverkan på verksamheten kan ha stor effekt på verksamheten. Ibland är denna påverkan tydlig, t.ex. när det sker en snabb ökning av antalet asylsökande. Ibland är påverkan svår att se, t.ex. IT-utveckling, attitydförändringar. Även denna typ av omvärldsförändringar kan dock ha stor effekt på verksamheten.

Problem i statliga myndigheters verksamhet har ofta sin grund i bristande omvärldsanpassning beroende på att ledningen inte sett att omvärlden förändrats. Men att förändra en myndighets verksamhet är en trög process – kanske särskilt i stora regelstyrda myndigheter. Ett framgångsrikt förändringsarbete kräver också att alla medarbetare måste förstå ledningens motiv och bevekelsegrunder, vilket tar tid och kraft i en stor organisation.

Migrationsverkets verksamhet påverkas av många omvärldsfaktorer, t.ex.

- antal individer som söker asyl m.m.
- lagstiftningens utformning
- regeringens myndighetsstyrning
- utvecklingen av rättspraxis
- EG-direktiv och internationellt samarbete

- världsläget i olika delar av världen
- andra myndigheters agerande
- kommunernas ekonomi och verksamhet
- tillgång till personal, avtal, löner m.m.
- teknikutveckling
- massmedia
- attityder i samhället.

I en stor organisation som Migrationsverket bör ledningen tidigt ta initiativ till anpassning av den egna verksamheten, eftersom det tar lång tid att genomföra förändringar. Tidigt beslutsfattande innebär samtidigt en risk för att fatta felaktiga beslut. Svårigheten är inte att se enskilda förändringar utan att se den sammantagna bilden av alla förändringar och dra rätt slutsatser. Därför krävs en väl utvecklad analysförmåga.

Vår bedömning är att Migrationsverket bör förstärka kapaciteten för analys. Det handlar om att stärka resurser, kompetens och processer.

Extern styrning och återrapportering

Statskontoret ger inga förslag på förändringar av den externa styrningen, eftersom den inte omfattas av vårt uppdrag. Den externa styrningen påverkar dock den interna styrningen. Ur denna aspekt kan en förändrad extern styrning skapa bättre förutsättningar för en god intern styrning. Exempel på sådana förändringar är:

- Fler styrelseledamöter med egen erfarenhet av att leda en stor organisation.
- En förenklad anslagskonstruktion.
- En större handlingsfrihet för myndighetsledningen att hantera myndighetens förvaltningsanslag.
- Tilldelning av anslag bör ske efter förutsägbara spelregler vid volymförändringar.
- Färre men tydliga mål som är nåbara under verksamhetsåret.
- En mer långsiktig och fast struktur för återrapporteringskraven till regeringen.
- Förbättra beslutsunderlaget, exempelvis genom noggranna analyser av vad ett asylärende kostar (inklusive de olika delarna) och hur lång tid det är rimligt att handläggningen tar.
- Ett tydligare uppdrag, t.ex. för samordning av migrationsprocessen.

- Bättre samordning mellan ekonomistyrningen och verksamhetsstyrningen.

Vi anser också att myndighetsdialogen bör förstärkas för att ge den nya verksledningen stöd för en strategisk planering av hur verksamheten ska utvecklas.

Regeringens externa styrning påverkar den interna styrningen. På flera punkter skulle en förbättrad extern styrning kunna leda till bättre förutsättningar för en god intern styrning (se även bilaga 3).

Utnämningmakten

Det finns många faktorer som regeringen har att beakta när verksledning och styrelse utnämns. Vi vill dock lyfta fram en aspekt som har betydelse för intern styrning, effektivitet m.m.

Styrelsen följer myndighetens arbete och vakar över att det utförs effektivt och i överensstämmelse med uppdraget. Då behövs också några personer med egen ledningserfarenhet för att kunna ställa de rätta frågorna till verksledningen och veta vilken typ av åtgärder som är rimliga i olika situationer. Det vore önskvärt med fler styrelseledamöter som har egen erfarenhet av att leda en stor organisation.

Anslagsstruktur

Migrationsverket disponerar för sin verksamhet fyra anslag med nio anslagsposter. Samtliga anslag/poster är ramanslag. Det är vanligt att en myndighet endast har ett anslag för sin verksamhet. Det har t.ex. Kriminalvårdsverket och Rikspolisstyrelsen.

Anslagskonstruktionen medför vissa problem för en kostnadseffektiv intern styrning av verksamheten, exempelvis:

- Medel för löner, lokaler m.m. ges i två olika anslag och gränsdragningen mellan vilken verksamhet som får finansieras från respektive post är inte tydlig.
- Medel för bidrag och transfereringar ges i samma anslagspost som ersättning för löner m.m.
- IT-verksamheten finansieras via två anslagsposter.
- De samlade medlen för förvaltning kan inte fritt disponeras av ledningen.

Det är i första hand riksdagens behov av styrning som avgör hur anslagsstrukturen bör utformas. Fler anslag med preciserade ändamål medger en större detaljstyrning från riksdagen och samtidigt mindre handlingsfrihet för regeringen, och vice versa.

Den interna styrningen av verksamheten på Migrationsverket skulle gagnas av att Migrationsverket får *ett ramanslag* för hela sin verksamhet. Ramanslaget bör fördelas på två anslagsposter, en för verksamhet/förvaltning och en för bidrag/transfereringar. En sådan ordning innebär också att regeringen skulle få en större handlingsfrihet att disponera om medel inom anslaget, t.ex. när det sker omvärldsförändringar under löpande år.

En förändring av anslagskonstruktionen innebär inte att regeringen mister några möjligheter att ekonomiskt styra Migrationsverket. Även med en sådan anslagskonstruktion kan regeringen, om så behövs, skriva in olika typer av beloppsrestriktioner i regleringsbrevet. En förändrad anslagskonstruktion bör dock kompletteras med att mål- och resultatstyrningen ses över, vilket vi återkommer till längre fram.

Ledningens disposition av anslag för myndighetens förvaltning

Möjligheterna till snabbare omprioriteringar inom myndigheten skulle också förbättras om Migrationsverkets ledning kunde fördela tilldelade medel för förvaltningskostnader mer fritt mellan verksamhetsgrenarna förvaltning och mottagning. Det är i de flesta myndigheter en självklarhet att ledningen har möjlighet att fördela medel för löner, lokaler m.m. mellan olika delar av verksamheten.

Om det uppstår långa handläggningstider i asylprövningsprocessen kommer kostnaderna att öka i mottagningssystemet. Den ekonomiska styrningen av verksamheten bör alltså syfta till att handläggningstiderna hålls nere för att undvika stora kostnadsökningar i det dyra mottagningssystemet. För att kunna klara detta måste Migrationsverket ha möjligheter att prioritera om inom hela sitt verksamhetsområde. Det kan inte ledningen fullt ut i dag på grund av restriktioner i den externa ekonomiska styrningen.

Stabila spelregler för anslagsberäkningen

Det är få myndigheter som liknar Migrationsverket i det avseendet att deras verksamhetsvolym kan förändras kraftigt och snabbt. Detta ställer särskilda krav på att det ekonomiska styrsystemet, både externt och internt, är anpassat för sådana snabba svängningar i verksamhetsvolym.

År 2002 var det slutliga utfallet på Migrationsverkets anslag drygt 1 miljard högre än det belopp som hade beräknats i budgetpropositionen. I mitten på året beslöt statsmakterna att skjuta till hälften av beloppet och i december sköts den andra hälften till.

Under sådana omständigheter är det inte lätt för ledningen att veta vilka ekonomiska ramar som kommer att gälla för budgetåret. När snabba beslut måste tas, behöver generaldirektören och lokala verksamhetsansvariga chefer veta vilka ekonomiska ramar som gäller. Så är det inte i dag.

Nuvarande budgetprocess och budgetlag med ramar som sätts ett halvår innan budgetåret börjar och som förväntas kunna gälla under en treårsperiod passar inte myndigheter med snabba förändringar i verksamhetsvolymen. Regering och riksdag gör vid behov justeringar i anslagstilldelningen under löpande budgetår. Ibland kommer dock besluten långt efter det att myndigheten hade behövt besked om vilka ramar man hade att röra sig med.

För en god *intern* ekonomisk styrning är det viktigt för en myndighetsledning att den vet hur de ekonomiska ramarna för verksamheten kommer att förändras om verksamhetsvolymen förändras i förhållande till gjorda prognoser. Samtidigt är det så att regering och riksdag aldrig kan ge långsiktiga garantier om en viss medelstilldelning. Av statsfinansiella skäl kan utgiftsvolymen i vissa fall behöva hållas tillbaka även om behoven av nya medel är aldrig så motiverade.

Förutsättningarna för en god intern ekonomisk styrning står därmed i vissa fall i motsatsställning till en god statsfinansiell styrning. Hur denna konflikt ska lösas är inte vår uppgift att ge förslag på. Behovet av en god intern ekonomisk styrning talar dock för någon typ av anpassning av nuvarande budgetprocess.

Målstyrningen

Antalet mål i regleringsbrevet för olika verksamhetsgrenar är alltför många enligt vår bedömning. Regeringen har i det senaste regleringsbrevet angett mellan 25 och 30 olika mål för verksamheten. Så många mål ger en ”utspädningseffekt” genom att det blir svårt att kommunicera målen med tusentals anställda. Vill regeringen nå styreffekt bör antalet mål minskas.

Flera av nuvarande mål för verksamhetsområdena är alltför allmänt utformade, eller för högt ställda, för att ha någon styreffekt på Migrationsverket. Om regeringen år efter år sätter mål som inte nås av verket försvagas styreffekten.

Vissa mål är också utformade på liknande sätt som bestämmelser i gällande regelverk. Om formuleringarna skiljer sig åt skapar det dessutom osäkerhet om regelverket verkligen gäller.

Migrationsverket ska omvandla de externa målen till interna mål för sin egen styrning av verksamheten. Eftersom de externt satta målen i flera fall ansetts av Migrationsverket som orealistiska har myndigheten i vissa fall satt lägre mål. T.ex. har sex månaders handläggningstid i asylärenden blivit tio månader i de interna målen. Inte heller dessa interna mål har kunnat nås av organisationen. Med tiden har målstyrningen därför fått mindre styreffekt.

Det kan finnas anledning att i den externa och interna styrningen tydligare ange vilka mål som är övergripande och långsiktiga och vilka mål som mer operativt gäller under verksamhetsåret. Övergripande och långsiktiga mål bör då anges i instruktionen (för den externa styrningen) och i strategidokument (för den interna styrningen). De mål som gäller för verksamhetsåret bör redovisas i regleringsbrev respektive verksamhetsplaner.

Resultatstyrningen

Regeringen följer verksamheten noga genom att begära återrapporteringar på ett stort antal områden. Mätbara mål har i stort sett varit konstanta över åren. Men det kan finnas anledning att åstadkomma, totalt sett, en mer långsiktig och fast struktur för återrapporteringskraven till regeringen. När vissa av återrapporteringskraven förändras från år till år blir det svårt att få långa tidsserier, uppföljningen blir splittrad och helhetsperspektivet går förlorat.

I några fall ställer man mer konkreta krav på verksamheten t.ex. när det gäller handläggningstider. Frågan är hur regeringen ska agera om de krav som regeringen ställer på myndigheten inte uppnås? Om så sker under en följd av år så tyder detta på att de grundläggande förutsättningarna för resultatstyrningen inte finns och att någon form av åtgärd behövs från statsmakernas sida.

De åtgärder som skulle kunna vidtas är en bättre anpassning av målen i förhållande till resurserna eller vice versa samt att utkräva ansvar av myndighetens ledning. Detta är självklara åtgärder men historien har visat att de är svåra att genomföra på ett bra sätt. Det finns i dagsläget inga ordentliga analyser av vad Migrationsverkets olika processer kostar. Hur mycket kostar ett asylärende (inklusive alla olika delar) och hur lång tid är det rimligt att det tar? Utan en bild av detta är det svårt för regeringen att utkräva ansvar om verksamheten kostar för mycket eller handläggningstiderna är orimligt långa.

I dag finns förutsättningar för att kunna minska handläggningstiderna. Det beror på att asyltillströmningen minskat något.

Dialog mellan regering och myndighet om strategisk inriktning

Migrationsverket är en stor organisation med omfattande och komplex verksamhet. Detta ger ur styrningssynpunkt särskilda förutsättningar – styrsignaler måste ges i god tid innan förändringen ska vara genomförd och ledningen måste följa upp att styrsignalerna fått genomslag i alla delar av organisationen. Den externa styrningen bör helst vara långsiktig, konsekvent och tydlig. Men det är inte alltid möjligt för regeringen att agera långsiktigt. Regeringen är för sin styrning av verksamheten även beroende av vad som sker i t.ex. EU när det gäller dessa frågor.

Migrationsverket är starkt beroende av det politiska systemet för sin långsiktiga styrning. Därför bör den formella eller den informella dialogen mellan regeringen och myndighet fokusera på att hitta en samsyn för hur verksamheten ska utvecklas på både kort och längre sikt.

Interna rutiner för styrning, kontroll och uppföljning

Statskontoret föreslår följande:

- De övergripande styrdokumenterna bör kompletteras med konkreta styrdokument.
- Styr signaler från ledningen bör samordnas bättre för att ge ett tydligt budskap.
- Målstyrningen bör skilja på långsiktiga inriktningsmål och kortsiktiga verksamhetsmål.
- Styrning bör i ökad utsträckning ske med produktivitets- och effektivitetsmått.
- System för kvalitetssäkring bör införas för alla delar av verksamheten.
- ”Benchmarking” bör provas för att se om vissa verksamheter bedrivs enligt ”best practice”.
- Strukturen i verksamhetsstatistiken och objektstrukturen i ekonomisystemet bör samordnas bättre för att få en bra kostnadsuppföljning.

Ledningen bör försäkra sig om att de styr signaler som sänds ut också tränger ut i hela organisationen och uppfattas på samma sätt.

I en konsultrapport i februari 2003 redovisade Right Sinova en bild av verksamheten som grundades på både intervjuer och seminarier. Grundläggande processer som styrning, uppföljning, kontroll och prioritering av verksamheten hade enligt rapporten vissa brister. Särskilt riktade sig kritiken mot ledningen, huvudkontoret, organisationen och processororienteringen.

De som vi intervjuat ger litet olika bilder av hur styrsystemet fungerar i praktiken. Vi har i stort sett fått samma bild av verksamheten som Sinova gav i sin rapport. Vi har också tidigare i denna rapport tagit upp flera iakttagelser avseende den interna styrningen. Dessa kan sammanfattas så här:

- Regionerna går i vissa frågor åt olika håll och kan, litet tillspetsat, beskrivas som ”myndigheter i myndigheten”.

- Processorienteringen har i vissa fall lett till oklarheter om ansvar och befogenheter vilket lett till otydlighet och en varierande praxis.
- En tydligare styrning av verksamheten efterfrågas.
- Verksamhetsplaner m.m. revideras ofta vilket minskar styreffekten.
- Huvudkontorets olika enheter ger inte enhetliga och tydliga budskap till regioner och lokala enheter.
- Den centrala ledningen upplevs stå för långt från den snabbt skiftande verksamhet som resten av organisationen befinner sig i.
- Det har inte alltid varit klart vem som får och ska fatta beslut i vissa frågor.
- Beslut har inte alltid föregåtts av en ordentlig beredningsprocess där konsekvenser och effekter har bedömts.
- I de fall där beslut eller styrning från den centrala nivån dröjt eller uteblivit har regionerna tagit fram egna regionala styrdokument.
- Det finns en flora av styrdokument men kunskapen om innehållet i dessa dokument är inte alltid känt.
- Kontrollen av hur verksamheten bedrivs är svag.
- Generaldirektörens beslut har inte alltid fått det genomslag och den legitimitet som de borde ha haft.

Det måste i detta sammanhang sägas att vi inte har kunnat bedöma hur den nya ledningen har förändrat denna bild. Det pågår ett förändringsarbete som vi upplever som positivt men det är för tidigt att värdera effekterna.

Inriktning av styrprocesser

Migrationsverkets styrprocesser bör utgå från följande förutsättningar:

- Nyckeln till en bättre intern styrning är enkelhet, tydlighet och kontroll av att styrningen slår igenom. Arbetsordningen bör avspegla detta.
- Hur myndighetens styrsystem fungerar beror på hur man använder det. Ofta är det tydligheten i kraven samt återkopplingen vid uppföljningen som är den svaga länken.
- Fortsatt verksamhetsutveckling bör inriktas på de åtgärder som skapar mest verksamhetsnytta i förhållande till utvecklingsresurserna. Inför varje beslut om förändring bör konsekvensanalyser göras för hur beslutet påverkar måluppfyllelsen, kostnad i förhållande till nytta och andra effekter.
- Verket bör arbeta med långsiktiga mål och kortsiktiga uppföljningsbara mål, som dock hålls noga isär.

- Migrationsverket bör utveckla ett internt styrsystem som medger att volymförändringar kan hanteras smidigt. Exempelvis bör nyckeltal tas fram.

Bättre uppföljning och analyser

Den externa verksamhetsredovisningen sker enligt en relativt gammal struktur som har fördelen att vissa tidsserier går att följa under många år. För att man bättre ska kunna analysera innehållet i verksamheten bör objektredovisningen i ekonomisystemet ha samma struktur som verksamhetsuppföljningen.

När det ställs t.ex. krav på handläggningstider, redovisas, i vart fall externt, de genomsnittliga handläggningstiderna i stället för andelen ärenden som ligger över satta tidsgränser. Genomsnittsmått säger ganska litet om variationen är stor inom mätområdet. Vidare finns det brister i den interna uppföljningen av verksamheten. Exempelvis följs inte den samlade produktiviteten upp och metoder för uppföljning av effektiviteten saknas. Likaså sker ingen systematisk insamling av personalens och omvärldens (asylsökande, kommuner, myndigheter, uppdragsgivare) åsikter om verksamheten.

Migrationsverket bör därför överväga att införa ett heltäckande system för kvalitetsuppföljning – från den centrala ledningen till vaktmästeri.

Det bör klargöras vilka kvalitetskrav som verksamheten ska uppfylla och hur man kan kontrollera att verksamheten ligger på denna nivå.

Verket bör också försöka göra "benchmarking" mot annan liknande verksamhet inom och utom landet. Det finns visserligen ingen som har samma ansvarsområde som Migrationsverket, men det finns myndigheter och kommuner som har liknade uppgifter inom tillståndsgivning, individstöd, administration m.m. Likaså bör myndigheten överväga en intern form av benchmarking genom att jämföra exempelvis olika enheter inom organisationen.

Internrevisionens rapporter föredras för styrelsen som ofta beslutar att godkänna rapporten men inte alltid går vidare med att följa upp vilka åtgärder som vidtas av verksamheten. Återkopplingen i form av åtgärder och beslut har varit svag även när andra uppföljningar har gjorts.

Det bör finnas en systematisk eller stickprovsmässig kontroll av alla rutiner inom organisationen. Någon form av intern "tillsyn" bör aktiveras vid vissa händelser för att på ett oberoende sätt klargöra vad som hänt, vad orsaken varit och vem som haft ansvaret.

Enligt vår bedömning behövs en grundläggande genomgång av uppföljningssystemen och hur information från dessa system ska behandlas för att få effekt på verksamheten. Det bör troligen finnas en *analysgrupp* som utvecklar uppföljningen och ger förslag på åtgärder. Vi anser också att Migrationsverket borde i större utsträckning *anlita utomstående expertis* för att granska olika delar av sin verksamhet, t.ex. vad gäller kvaliteten i de grundutredningar som görs, servicenivåmätningar m.m.

Ytterst är det dock ledningen som ska se till att de styrsignaler man ger också tränger ut i hela organisationen och att vidta åtgärder om så inte är fallet.

2.3 Hantering av vissa verksamhetsproblem

Minska handläggningstider och ärendebalanser

Handläggningstiderna är längre än de behöver vara och skapar betydande merkostnader i mottagningssystemet. Statskontoret föreslår följande för att minska handläggningstiderna:

- Resurserna för asylhandläggning anpassas snabbare mot förändringar av ärendemängden.
- Beslut om att avvakta med beslut för en särskild grupp asylsökande bör underställas regeringen, om handläggningstiden därigenom kan bli mer än sex månader.

Det är ingen naturlag som säger att en verksamhet år efter år ska dras med långa handläggningstider och stora ärendebalanser eftersom det finns alltid en orsak (eller flera). För långa handläggningstider indikerar brister i styrsystemet, internt eller externt. Därför tar vi upp denna fråga i vår rapport.

De långa handläggningstiderna innebär att antalet asylsökande i mottagningssystemet blir stort och att kostnaderna för verksamheten därmed blir höga. En asylsökande kostar i genomsnitt 11 000 kronor för själva ärendehandläggningen i första instans⁴ och cirka 55 000 kr för uppehåll under väntetiden på Migrationsverkets beslut i första instans.⁵ Cirka halva tiden i mottagningssystemet är passiv väntetid då inget sker i ärendet. Det innebär ganska stora besparingar om dessa väntetider kan kortas.

⁴ Årsredovisning 2003 tabell 6, kostnad för grundärende.

⁵ 224 dagar x 247 kr/dygn, väntetid för avgörande i ”första instans”.

Utredningar i normalärenden

En årsarbetskraft i asylprövningen (inkl. handläggare, beslutsfattare, assistenter, chefer) klarar i genomsnitt cirka 50 ärenden per år, dvs. drygt ett ärende per vecka.

Den genomsnittliga arbetsinsatsen för en handläggare i ett normalärende ligger på 3 till 4 dagar, inklusive beslutsfattande. Det finns dessutom väntetider för att få ett juridiskt ombud, för att få tolk, för att göra språkanalys m.m. I ett ärende utan särskilda problem handlar dessa väntetider kanske om sammanlagt 4 till 6 veckor. Därutöver kommer vissa väntetider på grund av arbetstoppar under vissa dagar eller veckor.

Med en god extern och intern styrning bör handläggningstiderna i asylärenden i normalärenden kunna minskas vilket skulle spara stora kostnader i mottagningssystemet.

Vilka är då förutsättningarna för att kunna minska handläggningstiden för normalärenden? Det handlar bl.a. om följande faktorer:

- en rätt resursdimensionering av handläggare/beslutsfattare,
- smidiga och snabba rutiner för utredningsarbetet,
- en snabb tillgång till de asylsökande, tolkar och analysresurser,
- en god planering av verksamheten på enhetsnivå och på utredarnivå,
- strikta krav på att hålla handläggningstiden.

Sannolikt beror de långa handläggningstiderna under de senaste 7 till 8 åren på att handläggningsresurserna inte ökat i samma takt som antalet asylsökande. Under senare delen av 1990-talet ökade t.ex. antalet asylsökande med 500 procent medan antalet handläggare ökade med knappt 100 procent. Detta skapar en obalans mellan resurser och ärendevolymer.

Om man inte klarar att öka handläggningsresurserna i takt med ett ökande antal asylsökande blir det längre handläggningstider. En konsekvens av detta är i sin tur att kostnaderna växer snabbt i mottagningssystemet, det mänskliga lidandet av väntan oräknat.

Om den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet ökar med en dag så ökar de totala kostnaderna med drygt 10 miljoner kronor.⁶ Skulle man å andra sidan kunna komma ner till sex månaders handläggningstid så skulle det rimligtvis handla om stora kostnadsminskningar i mottagningssystemet. En optimal styrning av verksamheten innebär att det i regel inte bör finnas ”passiva väntetider” i ärendehantering som beror på bristande handläggningsresurser. I sammanhanget ska även noteras att en relativt stor andel av personerna i mottagandesystemet inte väntar på beslut i sitt ärende utan på verkställighet.

⁶ 255 kr per dygn * 42 000 inskrivna i mottagningssystemet.

Denna grupp har ökat kraftigt under de senaste åren.

Sedan mitten av 1990-talet har handläggningstiderna varit långa. Detta är ett tecken på att det finns ett strukturellt styrproblem som inte är tillfälligt. Sannolikt är det grundläggande problemet brister i det ekonomiska styrsystemet – inom myndigheten eller mellan regeringen och myndigheten. En diskussion om detta har pågått i flera år mellan myndigheten och regeringen, och det är nu viktigt att regeringen vidtar åtgärder för att lösa problemet.

För första gången på flera år kan det nu finnas en mer rimlig balans mellan uppgifter och resurser samt mellan anslag för olika delar av verksamheten. Om antalet asylsökande skulle öka i framtiden, trots prognoser om en viss minskning, bör Migrationsverket se till att handläggningsresurserna omedelbart förstärks i motsvarande mån för att hålla tillbaka en stark kostnadsökning i mottagningssystemet.

När Migrationsverkets egna möjligheter till omprioritering är uttömda så bör regeringen uppmärksammas på förhållandena så att åtgärder snabbt kan vidtas för att undvika stora kostnadsökningar i mottagningssystemet.

Särskilda fall – avvakta utvecklingen i hemlandet

En förlängd väntetid kan också uppkomma helt avsiktligt. När t.ex. en krigssituation uppkommer i ett land kan Migrationsverket besluta att skjuta upp avgörandet i asylärenden som rör detta land till dess att situationen kan överblickas bättre (dessa ärenden borde för övrigt särredovisas i statistiken eftersom de har en ”beslutad” väntetid).

När det är fråga om beslut som sannolikt innebär längre väntetider borde det vara regeringen som fattar beslutet. Beslutet innebär ju att myndigheten då medvetet åsidosätter kravet på en maximal handläggningstid om sex månader. Ett annat motiv är också att regeringen bättre bör kunna överblicka den världspolitiska utvecklingen och det är även regeringen som måste skjuta till pengar i mottagningssystemet för den väntetid som uppstår. Nuvarande rutiner bör kunna ses över på denna punkt.

Särskilda fall – oklar identitet

Många asylsökande kommer numera utan identitetspapper. Enbart av detta skäl kan ingen avvisas. Fingeravtryck, språktester, kontakt med anhöriga i Sverige m.m. kan i många fall användas i utredningsarbetet, även om det då tar litet längre tid.

I anknytningsärenden kan en ansökan avslås om identiteten inte kan fastställas. Det framgår bl.a. av följande beslut:

”Vid prövningen av en ansökan om uppehållstillstånd efter inresan ska också vägas in betydelsen av att sökandens identitet är oklar (prop. 1999/2000:43 s. 58). I denna fråga poängterar regeringen att en lika självklar som viktig utgångs-

punkt är att den sökandes identitet i så stor utsträckning som möjligt ska klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Om identiteten inte kan klarläggas, bör därför enligt regeringen ansökan i regel avslås i ett anknytningsärende. Regeringen tillägger dock att det kan finnas fall där förhållandena är sådana att det skäligen inte kan krävas att sökanden återvänder till ett annat land för att ge in ansökan därifrån.”⁷.

I asylärenden kan en ansökan inte avslås av samma skäl. En utredning ska studera hur man ska förfara med personer vars identitet inte kan styrkas.

Det finns en bestämmelse i utlänningslagen (1989:529) som innebär att den som antingen undviker att lämna uppgifter eller medvetet lämnar oriktiga uppgifter som är av betydelse kan avvisas enbart av detta skäl (4 kap. 1 §, 4 p). Denna bestämmelse gäller uppgift som lämnas till polisman men numera är det oftast Migrationsverkets personal som har den första kontakten. En lagändring på detta område skulle kanske också förenkla handläggningen av många ärenden.

Alltför långdragna undersökningar behöver kanske inte göras om den asylsökande inte samarbetar. Går det å andra sidan inte att motbevisa sökandens egna uppgifter så bör de enligt gällande rättsprinciper godtas.

Mottagningssystemet

Sammanfattningsvis finns följande problem i mottagningssystemet:

- Det är för många som befinner sig i systemet med långa väntetider.
- Det är en obalans mellan högt ställda mål för verksamheten och faktiska resurser för att nå dessa mål.
- Rutinerna för samarbetet med kommunerna brister.

Med undantag för den sista punkten är detta problem som Migrationsverket inte kan lösa på egen hand.

Antalet personer i mottagningssystemet har ökat och väntas öka ytterligare de närmaste åren. Den organiserade verksamheten svarar inte upp mot regeringens krav. I båda fallen är det indikationer på styrningsproblem – varken regering eller myndighet vill att det ska vara så. Orsaken kan dock ligga både i den interna och externa styrningen.

År 2003 fanns cirka 43 000 personer i mottagningssystemet till en kostnad av cirka 3 886 miljoner kronor. Dygnskostnaden för en person som finns i

⁷ Utdrag ur Utlänningsnämnden 409-01.

mottagningssystemet var 255 kronor år 2003. Ungefär lika många bodde i anläggningsboende (237 kr/dygn) som i eget boende (151 kr/dygn). Cirka 430 personer bodde i gruppboenden (1 009 kr per dygn) och cirka 180 personer hölls i förvar (2 419 kr/dygn).

Den genomsnittliga tiden i mottagningssystemet har ökat från 316 dagar (2001) till 404 dagar (2003). Ökningen beror på att vistelsetiden ökat med cirka 100 dagar för dem som hade öppna, ej överklagade asylärenden hos Migrationsverket.

Fler "blir kvar" i mottagningssystemet

Att relativt många finns i mottagningssystemet beror delvis på svårigheten att verkställa ett avvisningsbeslut. De som återvänder (självmant, med viss övertalning eller med tvång) försvinner ur systemet liksom de som håller sig undan verkställighet (verkställighetsansvaret för dessa överförs till polisen).

Men det finns också de som fått ett avvisningsbeslut men där avvisningen inte kan verkställas av något skäl. Om t.ex. personens hemland och identitet inte går att fastställa är det svårt att veta till vilket land personen ska skickas. En del länder tar heller inte emot sina medborgare eller ställer krav på att de frivilligt ska återvända för att de ska släppas in i landet.

I budgetunderlaget för år 2005 till 2007 redovisar Migrationsverket att, trots prognoser om ett minskat antal asylsökande, så kommer antalet personer i mottagningssystemet år 2007 att vara nästan 10 000 personer fler än i dag. Det är i mottagningssystemet det stora kostnaderna finns och målsättningen borde rimligen vara att minska antalet personer i detta system så snart det bara går.

Hur ska då verkställighetsproblemen lösas? Något svar på den frågan kan inte vi ge. Verket arbetar redan med att motivera personer med avvisningsbeslut att frivilligt återvända.

Det är flera myndigheter som påverkar möjligheterna till verkställighet av beslut. Givetvis har Migrationsverket ett stort ansvar i asylprocessen men även Utlänningsnämnden, polisen och kriminalvårdens transporttjänst ingår i ansvarskedjan. Detta visar på behovet av en helhetssyn. Resurser och förbättringar i ett led måste vara koordinerade med resurser och förbättringar i ett annat.

En konkret lösning skulle kunna vara att verket fick en större frihet att, från fall till fall, erbjuda bättre ekonomiskt eller praktiskt stöd för dem som återvänder. En annan möjlig lösning, som inte Migrationsverket själv kan svara för, är att på diplomatisk väg sluta avtal med de länder som det är svårt att avvisa personer till. Problemen med verkställighet av beslut ligger således i flera led och nivåer. I denna fråga bör man ta ett helhetsgrepp och utreda

vilka brister som finns internt inom Migrationsverket och vad verket kan förbättra respektive vad regeringen eller andra myndigheter kan göra.

Ekonomiska villkor

Dygnskostnaden för dem som finns i mottagningsverksamheten är låg. Av dygnskostnaden 151 kronor för en person med eget boende utgör kostnaden för sjukvård 40 kr, (akut sjukvård betalas av staten för vuxna asylsökande, den enskilde får själv betala annan sjukvård medan barn har samma rätt till vård som andra barn som bor i Sverige). Kostnad för utbildning utgör 22 kr per person (staten ersätter kommunerna för asylsökande barns utbildning) och cirka 30 kronor går åt för Migrationsverkets kostnader för personal, lokaler m.m.

De som bor i eget boende på egen hand kan få bidrag till hyran, en ensamstående person kan få 350 kronor per månad. För mat, kläder, telefon m.m. kan den som saknar egna medel få ersättning med 71 kr/per dygn.

Organiserad verksamhet

Under mottagningstiden ska Migrationsverket anordna s.k. organiserad verksamhet (OV). Regeringens mål för denna verksamhet är att den ska ge en meningsfull sysselsättning för den som väntar på besked, undvika passivisering samt förbereda integrationen i Sverige. Det kan vara svenskundervisning, praktikplats eller annan utbildning. Varje person ska ha en individuell plan som utgår från hans eller hennes intresse. OV ska erbjudas inom en månad från det att personen registrerats i Migrationsverkets mottagandesystem.

För den organiserade verksamheten används i genomsnitt 15 kr av dygnskostnaden fördelad på samtliga inskrivna i mottagandesystemet dvs. även barn och äldre som inte deltar. Av de cirka 43 000 personerna i mottagningssystemet hade 696 fått arbete på öppna arbetsmarknaden genom undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd och cirka 1 100 hade fått praktikplats (hösten 2003) huvudsakligen genom egna kontakter.

Migrationsverket har ambitionen att sysselsätta de asylsökande 25 timmar per vecka i OV. Cirka hälften deltar med i genomsnitt 20 timmar per vecka, främst i svenskundervisning. Ungefär hälften av de asylsökande deltar inte i OV alls.

De asylsökande barnen har samma rätt till utbildning som andra barn, men får vanligtvis färre undervisningstimmar, men detta är kommunernas ansvar.

Problemen med att många inte deltar i OV och att den OV som bedrivs har låg ambitionsnivå har funnits sedan mer än tio år. Flera utredningar har pekat på samma problem. På senare år har mindre förbättringar skett men Riksrevisionsverket skrev så sent som hösten 2002 en kritisk rapport om

verksamheten⁸. Man menar att en del av förklaringen till de brister inom OV som finns idag beror på brist på resurser.

Vi har svårt att vara kritiska mot omfattningen av den organiserade verksamheten, trots att den har uppenbara brister jämfört med det syfte som regeringen angett för verksamheten. För 15 kr per dag och person (mer om barn och äldre borträknas) kan man troligen inte göra så mycket mer än vad som faktiskt görs. Målsättningen för verksamheten är mycket hög i förhållande till de resurser som är tillgängliga eller som har avsatts inom Migrationsverket.

Samverkan med kommunerna

Kommunerna menar också att de inte får bra information om vilka som kommer till kommunen, vilken status de har och vilka ersättningar som gäller för omhändertagandet. Statskontoret har nyligen presenterat rapporten Asylsökande barns skolgång (2004:12) där dessa frågor tas upp.

Vår bedömning är också att Migrationsverket väsentligt kan förbättra sina rutiner mot kommuner och andra parter som bidrar med insatser för de asylsökande. Det handlar om att ge kommunerna bättre service med information om vilka som finns i kommunen, deras status och deras behov samt att underlätta administrativa rutiner med ersättningar m.m.

Förankring hos berörda och allmänhet

Statskontoret föreslår följande:

- Arbetet med att förankra verksamheten hos dem som direkt berörs,
- andra myndigheter, kommuner, ombud m.m., bör ges högre prioritet.
- Attitydundersökningar bör göras för att mer löpande följa hur olika intressenter ser på Migrationsverkets verksamhet.

En myndighet måste ha omvärldens förtroende för sin verksamhet. Särskilt viktigt är detta när man, som Migrationsverket, fattar känsliga och svåra beslut.

Vi tror att Migrationsverket mer aktivt kan arbeta med förtroendeskapande åtgärder. En första åtgärd kan vara att mer löpande undersöka attityder till och synpunkter på Migrationsverket hos allmänhet, sökande, kommuner, ombud och andra samarbetsparter.

⁸ RRV 2002:19 Hur mottas de asylsökande.

Det är viktigt för Migrationsverket att aktivt skapa förtroende för verksamheten genom öppenhet mot massmedia och aktivt delta i debatten om verksamheten.

Migrationsverket kanske också kan underlätta för ombud att få tillgång till praxis, instruktioner, beslut i liknande ärenden samt mer öppet redovisa det beslutsunderlag som olika ställningstaganden grundar sig på.

Möjligen bör verket också arbeta mer aktivt med att ge information om sin verksamhet, följa upp servicen, arbeta med klarspråksöversyner m.m.

Vi ser positivt på de initiativ som finns om servicekontrakt. Det är dock viktigt att uppföljningen kommer i gång och att resultatet offentligt redovisas på t.ex. hemsidan.

Det är också viktigt att skapa förtroende för verksamheten hos den egna personalen. Migrationsverket har i den senaste personalundersökningen (november 2000) redovisat att 89 procent av verkets personal trivs med att arbeta på Migrationsverket. Men det finns också uppgifter i undersökningen som pekar på problem som en ledning har anledning att uppmärksamma.

Attitydundersökningar bör helst göras av specialiserade och oberoende konsultföretag som kan jämföra de resultat som fås med andra liknande organisationers resultat. Attitydundersökningar som utformas inom myndigheten blir mycket svårtolkade, eftersom man då inte vet vad som är ett "normalt" resultat och vad som är speciellt för den undersökta myndigheten.

2.4 En effektivare samordning av verksamheten

Ett tydligare uppdrag

Statskontoret föreslår följande:

- Migrationsverkets uppgift som central förvaltningsmyndighet bör tydligas genom att ansvar och befogenheter preciseras.
- Vissa samordningsåtgärder som berör andra myndigheter och kommuner bör verkställas via regeringen.

I instruktionen (2004:294) och regleringsbrevet finns formuleringar om Migrationsverkets samordningsansvar gentemot andra myndigheter som arbetar med migrationsfrågor. Formuleringarna är dock inte desamma, vilket kan skapa oklarhet hos Migrationsverket.

I instruktionen används benämningen ”central förvaltningsmyndighet för migrationsfrågor” och i regleringsbrevet talas om ”processansvarig myndighet som ska samverka med berörda myndigheter och organisationer i syfte att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt”.

Förutom att formuleringarna kan tolkas olika är det viktigt att precisera både det *ansvar* och de *befogenheter* som Migrationsverket har för att uppfylla ansvaret. Har Migrationsverket exempelvis befogenhet att få tillgång till sekretessbelagda uppgifter hos andra myndigheter eller att inspektera verksamhet på andra myndigheter och föreslå förändringar?

Exempel. Vilken roll har Migrationsverket som central förvaltningsmyndighet när det gäller att bevaka hur polisen arbetar med enskilda ärenden? Och vad ska Migrationsverket göra om man inte är nöjd med verksamheten? Det kan finnas anledning för regeringen att precisera Migrationsverkets ansvar och befogenheter. I en tidigare utredning från Statskontoret påpekades detta behov.⁹ En del klargöranden har gjorts men det återstår en del att göra.

Om inga särskilda befogenheter kopplas till begreppet central förvaltningsmyndighet så bör Migrationsverkets uppgift hellre beskrivas som en samverkansuppgift. Det är regeringen som har samordningsansvaret mellan myndigheterna i migrationsprocessen och Migrationsverkets uppgift är att samverka med dessa myndigheter. Om Migrationsverket anser att en annan myndighet bör vidta förändringar av något slag bör dessa förslag lämnas till regeringen. En myndighet under regeringen bör inte styra andra myndigheter under regeringen.

Riksdagens revisorer redovisade i sin granskning 2001/02:6 att man inte kan bortse från regeringens roll när det gäller att underlätta samarbetet mellan myndigheterna för att göra asylprocessen mera effektiv. Revisorerna ansåg att regeringen på denna punkt bör vara mera aktiv än hittills.¹⁰

Migrationsverket arbetar på att utveckla sin roll som central myndighet för migrationsfrågor genom att få till stånd smidiga övergångar mellan de berörda myndigheterna och en gemensam syn på prioriteringar av olika grupper av sökande. Detta är en positiv utveckling.

I en tid då myndigheter och kommuner är hårt trängda när det gäller ekonomi och måste värna om sina egna intressen är det angeläget att viktigare samordningsfrågor bekräftas av regeringen genom direktiv till de berörda. Det kan t.ex. handla om polisens prioritering av migrationsärenden, kommunernas utbildningsansvar för asylsökande barn eller ambassadernas utredningar i migrationsärenden.

⁹ Tydligare styrning av migrationssamarbetet. PM 2002–06–10 Dnr 2001/490-5.

¹⁰ 2001/02:6 Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete.

Utlandsmyndigheternas medverkan

Statskontoret föreslår följande:

- Migrationsverket får en möjlighet besluta om dimensioneringen av personella resurser för migrationsärenden på ambassaderna så att handläggningstiderna inte onödigtvis förlängs.

Även utlandsmyndigheterna – dvs. svenska ambassader och konsulat i utlandet – har en roll i migrationspolitiken, dels när det gäller viseringar och uppehållstillstånd, dels när det gäller att bidra med utredningar i asylärenden. Drygt tio utlandsmyndigheter har fått särskilt inrättade funktioner för migrationstjänstemän. Utlandsmyndigheterna har också ett ansvar för övergripande rapportering i frågor som relaterar till migration. Utlandsmyndigheterna är en del av Regeringskansliet/UD. Expeditionschefen vid UD betraktas som generaldirektör för utlandsmyndigheterna.

I vissa fall krävs att någon utlandsmyndighet gör undersökningar för att ett asylärende hos Migrationsverket ska kunna avgöras. När det förekommer kan handläggningstiden förlängas med 2–4 månader eller mer. Ibland beror detta på att landets myndigheter inte svarar snabbt eller andra omständigheter som man inte råår över. Men ofta beror den långa handläggningstiden hos utlandsmyndigheterna på resursbrist, trots att arbetstiden per ärende ofta bara är en arbetsdag.

Bristande resurser hos utlandsmyndigheterna leder till väsentligt ökade kostnader i mottagningssystemet i Sverige. Fyra månaders väntan på en arbetsdag på en utlandsmyndighet kan innebära 100 000 kronor i merkostnader för en tvåbarnsfamilj i mottagningssystemet.

Lösningen på detta problem kan vara att Migrationsverket får möjlighet att styra dimensioneringar av de utlandsresurser som arbetar med Migrationsverkets utredningar, t.ex. genom att de finansieras av verket.

Genom en sådan ordning skulle Migrationsverket kunna avgöra vilken bemanning som ska finnas på myndigheterna för att man snabbt och tillförlitligt ska kunna utföra de undersökningar som den svenska delen av asylprocessen kräver. Troligen handlar det om relativt marginella förstärkningar av denna verksamhet som dock bör kunna finansieras via minskade väntetider och därmed besparingar i mottagningsverksamheten.

Polisens verkställighet

Statskontoret föreslår följande:

- Migrationsverket får rätt att anlita Kriminalvårdens transporttjänst för sådana transporter där polishandräckning inte är absolut nödvändig. Åtgärden kräver dock lagstöd.

Förutom att avlasta polisen administrativt arbete skulle åtgärden kunna leda till att transporttjänsten kunde anlitas även i de fall där Migrationsverkets tjänstemän i dag svarar för transporten och följer med dem som ska avvisas. Kostnadsaspekterna behöver dock undersökas ytterligare.

Asylsökande som får ett avslagsbeslut kan återvända självmant och då sköter Migrationsverket det praktiska med biljetter m.m. De som inte återvänder frivilligt kan förpassas ur landet genom handräckning av polis. I de flesta fall överlåter polisen denna uppgift på Kriminalvårdens transporttjänst. Det är emellertid inte helt okomplicerat att genomföra vissa uppdrag. Det finns bestämmelser för flyg som man måste ta hänsyn till och det kan uppstå problem med mottagningen i det berörda landet.

Kriminalvårdens transporttjänst genomför uppdraget på begäran av polisen men ersätts via ett anslag inom migrationsområdet. Kriminalvården har en mycket professionell transporttjänst och har sällan problem med att genomföra sådana uppdrag.

Anledningen till att Migrationsverket begär polishandräckning är att Migrationsverket inte har laglig rätt att tillgripa tvångsmedel. Kriminalvårdens transporttjänst har heller inte laglig rätt att tillgripa våld. Lagstödet för verksamheten är alltså bristfälligt, frågan om en lagändring ligger sedan länge på regeringens bord. I praktiken har Kriminalvården sådana rutiner att handfängsel eller annat våld inte behöver tillgripas.

Statskontoret har till regeringen föreslagit¹¹ att Migrationsverket ska få rätt att vända sig direkt till Kriminalvårdens transporttjänst och lämna uppdrag till dem. Kriminalvårdens transporttjänst skulle också kunna ta över en del av de transporter där Migrationsverkets tjänstemän av någon anledning följer med dem som ska avvisas under flygtransporten. Om kostnaderna totalt sett då blir lägre skulle eventuella resurser inom Migrationsverket kunna frigöras.

Förutsättningen för att kunna genomföra ovanstående lösning är att vissa lagändringar görs. Beredningen av dessa förslag sker i Justitiedepartementet.

¹¹ Statskontoret 2003:20 Effektivitetsgranskning av kriminalvården.

Tillsyn av verksamheten

Statskontoret föreslår följande:

- Frågan om tillsyn av migrationsprocessen, i synnerhet delar av mottagningsverksamheten, bör utredas i särskild ordning.
- Migrationsverket bör stärka sin centrala kontrollfunktion genom att ge någon eller några personer i uppdrag att svara för granskning av sin egen verksamhet mot lag, förordning och föreskrifter.

Migrationsverkets har inte som förvaltningsmyndighet något tillsynsansvar för migrationsprocessen – varken för sin egen verksamhet eller för andra myndigheters åtgärder inom migrationsprocessen.

Det är vanligt att den centrala förvaltningsmyndigheten har ett tillsynsansvar inom det egna myndighetsområdet – t.ex. har Kriminalvården ett tillsynsansvar inom sitt verksamhetsområde och RPS har tillsynen inom polisområdet.

Migrationsverket och övriga myndigheter inom utlänningsområdet bedriver en omfattande verksamhet som är styrd av lagar och förordningar. Verksamheten innebär känsliga ingripanden i enskilda människors liv.

Behovet av en tillsyn av verksamheten är kanske mest framträdande inom mottagningsverksamheten. Det kan handla om hur ensamma barn hanteras eller vilka åtgärder som vidtas för asylsökande med psykiska besvär.

Inom ramen för mottagningsverksamheten bedrivs en verksamhet som i vissa delar liknar socialtjänstens verksamhet i en kommun. I kommunens fall finns dock flera tillsynsmyndigheter som övervakar verksamheten.

Ur en mer principiell synvinkel borde ett tillsynsansvar ligga på en myndighet som inte har eget ansvar inom migrationsområdet, t.ex. länsstyrelsen för mottagningsverksamheten. I andra hand skulle det kunna övervägas att Migrationsverket får ett särskilt tillsynsansvar inom sitt verksamhetsområde. Frågan om ett formellt tillsynsmandat är emellertid en fråga som bör prövas i ett annat sammanhang, det är inte denna utrednings uppgift.

Vi anser dock att egenkontrollen av verksamheten bör stärkas och att ansvaret för denna kontroll bör ligga direkt under verksamheten – fristående från de verksamhetsansvariga cheferna.

3 Flexibilitet

Enligt uppdraget ska Statskontoret bedöma om styrsystem och styrprocesser bidrar till flexibla arbetsformer. Vi har avgränsat begreppet ”flexibilitet i arbetsformer” till:

- möjlighet till snabb anpassning av varierande verksamhetsvolym,er,
- möjlighet att vid behov göra omprioriteringar inom verksamheten,
- möjlighet till ändrad geografisk lokalisering efter omvärldskrav.

Migrationsverket har en verksamhet som innebär att man inte själv kan styra sin verksamhetsvolym utan man måste anpassa sin verksamhet efter förutsättningar i omvärlden. Vidare har verket framför sig en ytterligare etapp av anpassning till EU-normer vad gäller regelverk och i viss mån arbetsätt. Verket måste också anpassa sin lokala lokalisering efter de bosättningsmönster som de asylsökande väljer, eller hur dem tagit sig in i Sverige.

3.1 Anpassning av verksamhetsvolymen

Statskontoret föreslår följande:

- Det bör finnas beredskapsplaner som aktivt uppdateras.
- Beredskap bör ses som en prestation med t.ex. mål och budget.
- Förändringar i verksamhetsvolymen kräver tid och drar kostnader. Det är viktigt att ha en god uppföljning av sådana kostnader.

Om antalet asylsökande minskar bör verket använda frigjord kapacitet för att minska handläggningstider inom andra områden samt minska antalet verkställighetsärenden i mottagningssystemet.

Krav på verksamheten

Erfarenheten visar att det är svårt att prognostisera volymförändringar. Erfarenheten visar också att antalet asylsökande kan trefaldigas från ett år till ett annat. Det måste därför finnas planer och beredskap för snabba förändringar i verksamhetsvolymen.

Särskilda planer finns när det gäller massflyktssituationer, men det är inte i första hand dessa situationer vi ovan har tänkt på, utan mer ”normala” variationer.

Beredskapsnivåer

Vilka beredskapsförberedelser kan vara rimliga för Migrationsverket? Nuvarande prognoser visar på en minskning av antalet asylsökande kommande år, men prognoser på detta område får alltid betecknas som osäkra. Migrationsverket måste rimligen ha vissa planer för att också kunna hantera en plötslig ökning av antalet asylsökande.

Ambitionsnivån i denna verksamhet är inte vår sak att sätta – det kan handla om planer som kan tas fram utan extra kostnader och det kan handla om att skaffa sig avtal med kommuner, hyresvärdar, bemanningsföretag m.m. som gör att verksamheten snabbt kan startas. I det sistnämnda fallet ökar kostnaderna samtidigt som beredskapsnivån höjs.

Vår slutsats är att beredskap för volymförändringar bör ses som en normal prestation i verksamheten med regler, mål, särskilt avsatta medel, ansvariga m.m.

3.2 Omprioriteringar inom verksamheten

Statskontoret har gjort följande iakttagelser:

- En stor del av verksamheten rör individärenden, vilket ställer krav på myndighetens förmåga att koordinera åtgärder, insatser och beslut från olika instanser,
- Stora krav på flexibilitet ställs på Migrationsverket och omställningsförmågan är en framgångsfaktor.

Migrationsverket arbetar med båda frågorna och Statskontoret lämnar inga förslag inom detta område.

Effektivitet gynnas normalt av stabilitet och långsiktighet. Då kan alla system fintrimmas. Men om omvärlden inte ger myndigheten stabila och långsiktiga förutsättningar så är det myndighetens förmåga att snabbt anpassa sig till omvärldsförändringarna som ger förutsättningar för effektivitet.

Omprioritering inom verksamhetsgrenar

Migrationsverket har relativt goda möjligheter att göra omprioriteringar inom respektive verksamhetsgren. Så sker också vid behov.

Samtidigt innebär alltid omställningsarbete att vissa effektivitetsförluster görs momentant. En handläggare för asylsökande från Latinamerika kan inte

nästa dag handlägga Afrikaärenden med samma produktivitet och kvalitet. En asylhandläggare behöver viss utbildning för att handlägga medborgarskapsärenden. Men effektivitetsförlusterna är som sagt temporära när det gäller omställning inom en verksamhetsgren.

Generellt kan man säga att möjligheten att omplacera personer ökar med den utbildningsnivå som personen har. En god grundutbildning samt goda utbildningsmöjligheter i tjänsten underlättar omplaceringar, vilket ger ledningen möjlighet att prioritera om mellan verksamhetsgrenar.

Samverkan mellan verksamhetsgrenar

Behovet av samverkan kan ses ur ett individperspektiv. Det är viktigt att alla åtgärder i en persons ärende koordineras så att väntetider mellan olika åtgärder minimeras och att klara och tydliga besked ges till individen om åtgärder och beslut.

När flera organisatoriska enheter arbetar med samma individ kan glapp i handläggningen leda till väntetider. Väntan och brist på besked leder i sin tur till frågor, telefonsamtal och besök från den berörde personen, vilket tar tid och kapacitet från dem som ska ge besked. Det är också ett rimligt krav från den enskilde att myndigheten kan redovisa ett samlat besked till den sökande hur man kommer att hantera ärendet och när ett slutligt besked kan ges.

Ur ett individperspektiv är det dock också viktigt att myndigheten respekterar den personliga integriteten. Människor kan hamna i kris och behöva tala med någon förtroligt utan att informationen förs vidare. Samverkan får inte betyda att all personlig information om individen är tillgängliga för alla. För individen är det också viktigt att kunna bygga upp relationen med sin handläggare eller den mottagningsansvarige och att inte behöva byta handläggare ofta.

Ur ett myndighetsperspektiv är det viktigt att det finns en flexibilitet i de personella resurserna. Eftersom verksamhetsvolymerna förändras behöver också personella resurser balanseras om inom myndigheten för att förhindra att flaskhalsar uppstår som får återverkningar på andra delar av verksamheten. Svårigheten med detta är naturligtvis både geografiska avstånd mellan enheter och personalens kompetens eftersom många är specialiserade på en verksamhet.

Till detta kommer att dagens anslagskonstruktion komplicerar möjligheterna att personal överflyttas mellan förvaltning och mottagningsverksamhet. Eller att personal arbetar i båda verksamheterna samtidigt. Sådana behov finns i vissa fall. Detta har framkommit särskilt tydligt i det initiala skedet

av asylprocessen. Ansvar för det initiala skedet ligger på den relativt nya verksamheten ”Transit” vilken numer finns i form av enheter i alla fem regionerna. Inom dessa enheter finns inslag av prövning och mottagning som inte enkelt går att skilja åt. Ur ett individperspektiv är det väsentligt att asylprocessens olika delar hålls samman. Mottagning och prövning bör ses som delar av ett och samma ärende. Nuvarande anslagskonstruktion komplicerar detta synsätt.

3.3 Omlokalisering av verksamhet

Statskontoret har följande kommentarer:

- I vissa delar av landet är möjligheten begränsad att ha smidig kontakt med asylsökande. Här skulle man kunna pröva att använda medborgarkontor, videoteknik m.m. för att förbättra tillgängligheten.

En stor del av den faktiska verksamheten måste bedrivas där de asylsökande befinner sig. Var de befinner sig beror till stor del på var de själva väljer att bosätta sig. Migrationsverket kan styra förläggningsverksamheten men inte det egna boendet.

Många asylsökande väljer att bosätta sig i ett fåtal invandrartäta områden, vilket också styr Migrationsverkets lokalisering. Men mönstret kan ändras och om det kommer en utveckling där t.ex. glesbygdskommuner får ta en större andel asylsökande så behöver personal och verksamhet omlokaliseras.

Genom att Migrationsverket är en myndighet finns möjlighet att omplacera personal inom landet såvida inte arbetsrättsliga avtal och överenskommelser inskränker denna möjlighet. En god arbetsgivare kan heller inte av sin personal kräva alltför stora eller täta förändringar av arbetsplatsens förläggning

Det finns ganska små möjligheter att i förväg bygga in en flexibilitet för framtida omlokalisering av verksamheten. Möjligen kan man vara uppmärksam på hur anställningsavtal m.m. formuleras och skaffa teknik för viss service på distans, t.ex. genom att utnyttja medborgarkontor, videoteknik m.m.

4 Enhetlighet

Enligt uppdraget ska Statskontoret bedöma huruvida styrintstrument och styrprocesser bidrar till en enhetlig tillämpning av de regler som gäller för verksamheten samt föreslå åtgärder för att en mer enhetlig rättstillämpning ska möjliggöras.

Statskontoret föreslår följande:

- Begreppet praxis bör endast användas för externt fattade praxisbeslut och beslut i enskilda ärenden som har fått prejudicerande verkan.
- Tolknings och tillämpningsproblem bör hanteras genom interna instruktioner som ska gälla för alla beslutsfattare och som bereds och beslutas av verksamhetsansvarig chef.
- Enskilda ärenden av mer principiell natur som får prejudicerande verkan bör lyftas till respektive verksamhetsansvarig chef som har ett delegerat ansvar att bereda och avgöra dessa.
- Tydligheten och tillgängligheten av instruktioner, praxisbeslut och länderinformation genom Lifos bör öka genom att säkerställa refererbarhet till all icke-sekretessbelagd länderinformation.
- Varje enskilt beslut i ett asylärende bör innehålla tydliga referenser till de respektive författningar, instruktioner och utlandsinformation som beslutet bygger på.
- Regelbundna uppföljningar med avseende på enhetlighet av beslut bör ske.

Syftet med en enhetlig tillämpning av regler är framförallt att minska det reella och upplevda godtycket i beslutsprocessen och därigenom stärka rätts-säkerheten.

Enligt RF 11 kap. 7 § har Migrationsverket, precis som alla andra förvaltningsmyndigheter, ett eget och oberoende ansvar för att garantera enhetligheten och rättssäkerheten i de beslut som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Ledningen är skyldig att anpassa organisation, beslutsordning, instruktioner, cirkulär, och uppföljning av verksamheten m.m. för att säkerställa enhetlighet och rättssäkerhet.

Den individuella handläggaren måste visserligen alltid göra egna bedömningar som inte kan styras av instruktioner i varje enskilt fall. Det kan handla om trovärdigheten i berättelsen eller hur djupt man går i kontroll av vissa uppgifter. I tveksamma fall och i fall av principiell betydelse ska ärenden dock avgöras på nästa högre nivå inom myndigheten.

Verksamheten skiljer sig på detta sätt från en domstol vilkas avgöranden inte får styras av administrativa processer. Ett asylärende bedöms utifrån ett antal författningar som är styrande för verkets avgörande av ärendet. Dessutom finns flera författningar som på ett mer generellt sätt reglerar ärende-processen t.ex. förvaltningslagen, sekretesslagen, sociallagen. Inom dessa författningars tillämpningsområde är vissa aktörers beslut praxisbildande för migrationsverket, det gäller regeringens och Utlänningsnämndens beslut samt förvaltningsdomstolarnas beslut som berör mottagningsverksamheten, där Regeringsrätten är högsta instans. Praxis skapas även av samstämmiga domar i länsrätt och kammarrätt.

Beslut i tillståndsärenden är en myndighetsutövande verksamhet som ytterst bygger på tillämpning av gällande författningar. Att säkerställa enhetlighet i besluten har varit förhållandevis svårt i Migrationsverkets fall eftersom utlänningslagens materiella bestämmelser, enligt t.ex. lagrådet, inte uppfyller grundläggande krav på tydlighet för att tillämpningen skall kunna göras enhetlig och förutsebar.¹² Lagrådet ansåg i sin lagrådsremiss angående en ny utlänningslag att den nuvarande utlänningslagen har haft flera särdrag som försvårar en enhetlig tillämpning:

- Lagens rekvisit för tillståndsgivning har varit allmänt hållna, i den mån de förekommit.
- Lagstiftningens utformning har givit regeringen, och även myndigheter, möjligheter att inom vida ramar utveckla och förändra rådande allmänna riktlinjer och praxis, såväl genom föreskrifter som genom beslut i enskilda ärenden. Åtskilliga lagbestämmelser av allmän natur har förutsatts bli kompletterade genom föreskrifter av regeringen eller den centrala förvaltningsmyndigheten.
- Lagen upptar bemyndiganderegler i osedvanligt stor omfattning medan utrymmet för styrning genom författningar på lägre nivå inte preciseras närmare. Lagrådet pekar särskilt på bemyndigandena att besluta om föreskrifter om när uppehållstillstånd skall beviljas av humanitära skäl och när permanent uppehållstillstånd skall beviljas för dem som flytt undan krig eller miljökatastrofer.

Eftersom utlänningslagen har varit relativt allmänt hållen har kraven på Migrationsverket att säkerställa en enhetlig och rättssäker tillämpning av lagen varit i motsvarande grad högt ställda. I Statskontorets intervjuer och genom tidigare översyner har det samstämmigt framkommit att den nuvarande enhetligheten i beslutsprocessen inte är oproblematiske. Det går dock inte enkelt att fastställa om problemet med bristande enhetlighet är stort eller litet, eftersom det inte sker någon systematisk uppföljning av

¹² Utrikesdepartementet Dir. 2003:28. Översyn av utlänningslagstiftningen.

praxisarbetet. För att göra sådana bedömningar krävs specialundersökningar av rättslig expertis.

För närvarande saknas dock ett helhetsgrepp i praxisarbetet både i fråga om asylärenden (och andra migrationsärenden) samt beslut som fattas inom mottagningsverksamheten. Det finns därför ett behov av att skapa förutsättningar för mer enhetliga beslut genom i första hand de administrativa styrinstrument som finns – rutiner, instruktioner, arbetsledning, kompetensutveckling m.m.

Uppföljningsarbetet bör stärkas för att kontrollera om besluten har blivit enhetliga och hur olika instruktioner m.m. beaktas i de enskilda besluten. Mottagningsverksamheten saknar dessutom i flera avseenden tydliga och vägledande instruktioner om hur olika typer av situationer skall hanteras. Även om det finns många dokument med råd och stöd är de dåligt spridda och är inte tillräckligt kända ute i verksamheten, vilket har lett till att lokala enheter fortfarande tillämpar inaktuella principer eller löser problem på olika sätt.

Begränsa och förtydliga begreppet praxis

Statskontoret föreslår att begreppet praxis reserveras för de beslut som fattas av praxisbildande externa aktörer samt internt fattade beslut i enskilda ärenden som får prejudicerande verkan. För internt fattade beslut som innehåller bindande regler för tolkning och tillämpning av de författningar som styr de olika processerna inom verket bör istället begreppet instruktioner användas.

Praxisbegreppet används mångtydigt inom verket vilket har lett till en osäkerhet angående de olika styrinstrumentens reglerande status och verkan. Begreppsmässigt har det t.ex. inte gjorts någon distinktion mellan externt och internt genererad praxis. S.k. praxisbeslut inom verket har i praktiken haft olika status och har därför fått olika verkan i olika individuella beslut. Praxisbesluten har ibland tagits i formen av en direkt reglerande instruktion, i andra fall har de haft formen av vägledande eller rådgivande beslut. Det har således inte gjorts någon klar skillnad mellan reglerande och stödjande beslut i praxisarbetet.

Eftersom praxis har så olika status kan det bli otydligt hur den skall tillämpas i det enskilda fallet. EG-domstolens praxis har dessutom varit särskilt svår att tillämpa i enskilda fall. Domarna har ofta uttalat sig på en mycket hög principiell nivå och det har varit svårt att omedelbart se vilken betydelse en enskild dom har för migrationsverkets bedömningar. Eftersom rättsakter och EG-domar följer en annan rättstradition än den svenska kompliceras tolkningarna ytterligare. De rättsakter som hittills har varit direkt tillämpbara har implementerats genom att de lagts in i Lifos.

Delegerat ansvar för instruktioner och prejudicerande enskilda ärenden

Statskontoret föreslår att respektive verksamhetsansvarig chef ska ansvara för beredning och beslut av de instruktioner som ska gälla för respektive verksamhetsgren inom verket. Det principiellt viktiga i detta förslag är att det ska finnas en tydlig och dokumenterad normkedja för varje verksamhetsgren. Denna normkedja ska ha en tydlig reglerande status och vara skild ifrån andra typer av dokument som används som icke bindande vägledning i hur en författning kan eller bör tillämpas.

Statskontoret föreslår dessutom att respektive verksamhetsansvarig chef bör ha ansvaret för att besluta om enskilda fall av principiellt intresse som får prejudicerande verkan. Vissa ärenden av större vikt ska dock kunna underställas generaldirektören för beslut.

Även om det idag formellt sett endast är generaldirektören som kan ta ”praxisskapande” beslut har det tidigare hänt att t.ex. samordningsgruppernas protokoll har tolkats som praxisgrundande och att regiondirektörer fattat egna praxiskapande beslut. Samordningsgruppernas minnesanteckningar har en oklar status eftersom huvudkontorets representant visserligen justerar minnesanteckningarna i några grupper, men inte i alla. Vissa av grupperna har mycket kortfattade minnesanteckningar och är inriktade på att föra in klagoranden i Utlämningshandboken istället, vilket innebär att det aldrig görs några klagoranden i dessa gruppers minnesanteckningar. Andra grupper har långa uttömmande protokoll med förvirring som följd. Numera är det dock beslutat att inga protokoll skall föras i fortsättningen.

Systematisera beredningen för instruktioner och praxisärenden

Statskontoret föreslår att respektive verksamhetschef ges ett tydligt ansvar för beredningen av den verksamhetsgrenens instruktioner och handlingar. Verksamhetschefens enhet bör bereda verksamhetsinstruktioner efter att ha hört andra berörda enheter. Samma enhet bör även ha det huvudsakliga ansvaret för omvärldsbevakningen inklusive ett ansvar för informationsspridningen om externt skapad praxis. Enheten bereder även enskilda fall av större principiellt intresse, som beslutsfattarna har fört upp för beredning av enheten och beslut av verksamhetschefen.

Det är praxisenheten och samordningsgrupperna som formellt ska initiera praxisbeslut. Samordningsgrupperna har dock skapat förvirring inom organisationen, och gjort det nästan omöjligt för generaldirektören att ha överblick och kontroll över praxisarbetet. Det är oklart vilken status de olika grupperna har. Grupperna bygger sin verksamhet på att de kommer överens

i olika frågor, men formellt sett har de ingen beslutskompetens. De regionala representanterna ansvarar för att sprida överenskommelserna i sina respektive regioner. Spridningen varierar dock, och alla accepterar inte vad man kommit överens om på mötena. Vissa beslutsfattare anser sig inte bundna av det som beslutas vid dessa möten, och att de kan göra en annan bedömning.

Några regioner har startat egna praxisenheter, vilket lett till att rollen för huvudkontorets praxisenhet har blivit än otydligare. När praxisbesluten tar lång tid leder det till att beslutfattarna antingen får vänta med att fatta beslut i enskilda ärenden, eller att de tar beslut som inte är grundade på praxis men som kanske borde ha varit det. Dessutom kan den praxis som generaldirektören beslutar om uppfattas som förlegad eller inkonsekvent med redan tagna beslut. När praxisenheten tagit för lång tid på sig att bereda ett beslut har enskilda regiondirektörer ibland tagit egna initiativ till praxisbeslut.

Personalen har en arbetssituation på enheterna som gör att man inte på ett fullgott sätt klarar enhetens uppdrag. Förutom detta är personalrörligheten relativt stor. T.ex. nyrekryterade en asylenhet i Stockholm 10 av totalt 22 personer år 2000. Tidsbrist och erfarenhet kan spela en betydande roll för enhetligheten i beslut. Med stor omsättning av personal är det dessutom viktigt att en så stor del av kunskapen av praxis är överförbar genom olika informationssystem, och inte finns förborgad i enskilda personer.

Handläggarnas respektive utbildnings- och kompetensnivå har också en stor betydelse för möjligheten att fatta enhetliga beslut och här kan vissa utvecklingsinsatser behöva vidtas.

Förtydliga implementeringen av instruktioner och praxis

Statskontoret föreslår att respektive verksamhetsansvarig chef ska vara ansvarig för implementeringen och spridningen av instruktionsbeslut. Varje beslutad instruktion bör dessutom innehålla en tydlig referens till relevanta författningar och ges ett unikt ID-nummer. Därigenom skapas en tydlig normkedja.

Instruktionerna bör sedan kommuniceras direkt till beslutfattarna genom publicering i en särskild sektion i Lifos, skild från länderinformationen. Instruktionerna bör även publiceras externt så att de sökande och deras ombud har tillgång till dem. Även informationen i Lifos bör göras refererbar och i största möjliga mån göras tillgänglig för sökanden. En tydligare och säkrare information om rättsläget ger dessutom en ökad grad av genomskinlighet och om förutsägbarheten ökar kan effektiviteten öka genom att överklagandeärenden minskar.

GDM¹³ används både för stödjande information och för reglerande information. Sammanfattande GDM är uppskattade bland personalen men en del av denna information borde publiceras i form av GDI¹⁴ som har en tydlig reglerande verkan. Annat kunde publiceras i handboken och annat passar inte riktigt in någonstans.

Samordningsgrupperna och deras protokoll uppfattas mycket olika och fungerar mer som informationsspridare men de regionala representanterna för vidare informationen på olika sätt och i olika mängd. Endast vissa av samordningsgruppers protokoll har därför fungerat som praxisskapande och spridningen av dessa varierar dessutom relativt kraftigt.

Förutsättningarna för att nå ett enhetligt beslutsfattande minskar om handläggaren inte har full kännedom om instruktioner, praxis, landinformation och inte har tillräcklig erfarenhet av att arbeta med den aktuella typen av ärenden. Lifos¹⁵ fungerar relativt bra men är ojämn i fråga om informationens djup och bredd. Eftersom den innehåller mer än 7 000 dokument och länkar är det svårt att få full översikt och databasen uppdateras och rensas för långsamt. Lifos innehåller inte heller alla EG-domstolens domar. 77 procent av personalen anser dock att de har tillgång till den information som de behöver för att göra ett bra jobb.

Större omsorg bör ägnas åt inmatningen av information i Lifos. Kvaliteten på den information som läggs in i Lifos är varierande och ibland läggs information in som inte bör ses som praxis eller är av tvivelaktig kvalitet (t.ex. information om förhållandena på en viss plats). Ibland är också informationen inte helt aktuell – förhållandena i ett land kan ändras ganska snabbt.

Standardisera tillämpning av styrinstrumenten

Statskontoret föreslår att varje beslut ska innehålla tydliga referenser till de författningar, instruktioner och övriga beslutsunderlag, t.ex. länderinformation, som beslutet är byggt på. Förfarandet att referera till det relevanta beslutsunderlaget tjänar två syften. Dels hjälper det beslutsfattarna att vara tydliga i formuleringen av sina beslut, dels förtydligar det normkedjan och de bakomliggande skälen för sökanden. Vid beslut som uppfattas som negativt för sökanden kan tydliga referenser leda till att beslutet uppfattas som mer legitimt om genomskinligheten i proceduren är hög.

¹³ Meddelande från Generaldirektören.

¹⁴ Instruktion från Generaldirektören.

¹⁵ System för sammanhållen information om tillstånd och förhållanden i olika länder.

Förstärk uppföljningsarbetet

Statskontoret föreslår att uppföljningsarbetet stärks inom verket. I dag görs för få uppföljningar av beslutsärenden. Verket följer t.ex. inte upp alla generaldirektörens beslut. Ett annat bristområde är möjligheterna att ge återkoppling och stöd till regionerna. Utvärderingar borde vara en integrerad del av verksamheten och utgöra en del av den kontinuerliga dialogen mellan verksamhetscheferna, generaldirektören, praxisenheten och regionerna i strategiska frågor för att kunna ta emot signaler från asylprövningen.

Bilaga 1



Regeringsbeslut III:5

2003-10-30

UD2003/56034/MAP

Utrikesdepartementet

Till avd.....	VS
Kontakt med.....	
Beslut.....	ED
Datum 19/11-03 Sign.....	R

Statskontoret

Box 2280

103 17 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2003-11-10
Dnr. 2003/524-5

Uppdrag att granska Migrationsverkets verksamhetsstyrning och IT-verksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att undersöka och bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation.

Statskontoret skall redogöra för de styrinstrument och styrprocesser som finns inom Migrationsverket samt bedöma huruvida dessa bidrar till en effektiv resursanvändning, flexibla arbetsformer och en enhetlig tillämpning av de regler och mål som styr verksamheten.

Studien skall omfatta såväl huvudkontor som regional och lokal nivå. Statskontoret skall därvid bedöma om styrningen respektive ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan dessa nivåer är ändamålsenlig.

Som ett led i uppdraget skall Statskontoret granska kvaliteten och kostnadseffektiviteten vad gäller Migrationsverkets IT-verksamhet.

Mot bakgrund av granskningsresultaten skall Statskontoret lämna förslag på effektivitets- och kvalitetshöjande åtgärder, bl.a. i form av förbättrad styrning, mer flexibla arbetsformer, förbättrat resursutnyttjande samt föreslå åtgärder för att en mer enhetlig rättstillämpning skall möjliggöras.

Migrationsverket skall bistå med det underlag som Statskontoret anser är nödvändigt för uppdragets genomförande.

Uppdraget skall delredovisas senast den 29 april 2004 avseende granskningen av Migrationsverkets IT-verksamhet. I samband med denna delredovisning skall också en avstämning ges av hur det övriga utredningsarbetet fortlöper.

Postadress
103 39 STOCKHOLM

Telefon växel
08-405 10 00

E-post: registrator@foreign.ministry.se
X.400: S=Registrator; O=Foreign; P=Ministry; A=SIL; C=SE

Besöksadress
Gustav Adolfs torg 1

Telefax
08-723 11 76

Telex
105 90 MINFOR S

Uppdraget skall avslutas med en sammanfattande rapport över arbetet till regeringen senast den 13 augusti 2004.

Statskontoret svarar för kostnader för egen personal. För konsultmedverkan kring översynen av Migrationsverkets IT-stöd erhåller Statskontoret ett projektbidrag på 75 000 kronor. Kostnaden skall belasta anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 3 Utrikesdepartementet.

Bakgrund

Migrationsverket är central förvaltningsmyndighet för migrations- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte skall prövas av annan myndighet. Verket är uppdelat i huvudkontor och fem regionalkontor med regionkanslier.

Antalet asylsökande som kommer till Sverige har sedan år 2000 ökat årligen med ca 40 procent. Detta har medfört att Migrationsverket har utvidgat sin verksamhet kraftigt både vad gäller personal och budget.

Migrationsverkets verksamhet påverkas i hög utsträckning av antalet asylsökande som kommer till landet och som finns i verkets mottagandeverksamhet. Det är därför viktigt att hela organisationen är flexibel. En effektiv styrning av verksamheten är därför viktig, t.ex. vad avser mål, planerings- och uppföljningssystem, ekonomistyrning samt besluts- och arbetsordning.

I budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1 vol. 4) konstaterar regeringen att det är viktigt att Migrationsverket fortsätter att vidta de åtgärder som krävs för att uppnå ökad kvalitet och effektivitet i verksamheten samt för att förbättra måluppfyllelsen. Regeringen konstaterar vidare att en enhetlig rättstillämpning skall genomsyra hela verkets organisation.

När det gäller IT-verksamheten har Migrationsverket sedan 1997 köpt samtliga utförande IT-tjänster, såsom systemutveckling, systemunderhåll, drift och teknisk support.

För att få bättre beslutsunderlag, effektiv informationsåterföring och för att minska handläggningstider inom verksamhetsområdet besök och bosättning har ett modernt och effektivt ärendehanteringssystem, kallat Wilma, installerats på för närvarande 22 utlandsmyndigheter. Installationen på verket har påbörjats. Ambitionen är att merparten av utlandsmyndigheterna och utlänningsmyndigheterna i Sverige skall utrustas med Wilma.

Från och med den 1 januari 2004 kommer Migrationsverket att, från Regeringskansliets förvaltningsavdelning, ta över det finansiella ansvaret för IT-stödet i migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna.

På regeringens vägnar

Barbro Holmberg

Barbro Holmberg

Jan Erlandsson

Jan Erlandsson

Kopia till

Utrikesdepartementet/RS
Finansdepartementet/BA, BUS, F
Migrationsverket

coll. JER

Intern styrning

Innehåll:

<i>Inledning</i>	59
<i>Översikt över styrdokument</i>	59
<i>Organisation och beredning</i>	61
<i>Verksamhetsplanering</i>	65
<i>Praxis</i>	68
<i>Personal</i>	72
<i>Ekonomi</i>	75
<i>Ärendeprocesserna</i>	76

Inledning

Bilagan innehåller en kartläggning av interna styrmedel och styrprocesser. Kartläggningen har avgränsats till att vara relevant för vad som tas upp i huvudrapporten. Migrationsverket är mitt uppe i ett förändringsarbete. Detta medför att en del uppgifter gäller den gamla organisationen och inte är fullt aktuella. Icke desto mindre är även inaktuella uppgifter intressanta för att ge underlag till de problembilder som diskuteras i huvudrapporten. Utöver fakta innehåller vissa avsnitt även en del synpunkter som har framkommit.

Översikt över styrdokument

Texten under denna rubrik beskriver tidigare ordning. GDM, GDS, RDM och RDS utfärdas inte längre. Arbetsordningen fastställdes den 23 juni 2004. Den nya ordningen för utfärdande av regler och styrdokument beskrivs i arbetsordningens bilaga 7. Förändringar har gjorts bl.a. avseende beslutsnivåer och formerna för publicering exempelvis ska instruktioner publiceras i handböcker.

Författningssamling

- Författningssamlingsförordning
- Verksförordningen 27 §

Migrationsverkets författningssamling MIGRFS/SIVFS riktar sig till ”tredje man” och verkets personal. Dessa innehåller föreskrifter och allmänna råd. Styrelsen beslutar om författningssamlingen.

Generaldirektörens instruktioner

GDI, Generaldirektörens instruktioner kallas verkets interna arbetsföreskrifter. De riktar sig till verkets personal och reglerar verkets inre förhållanden med bindande regler och upplysningar om hur personalen ska fullgöra sina uppgifter. En GDI kan till exempel beskriva hur nyanställda ska introduceras. Utfärdandet av en GDI ska föregås av en konsekvensanalys.

Meddelanden

Kan komma från huvudkontoret (GDM), regiondirektörerna (RDM) eller enhetscheferna (EM). Innehåller information som ska hjälpa verkets personal i uttolkningen av lagar, förordningar och föreskrifter.

Övriga styrdokument

GD:s övriga styrdokument (GDS) riktar sig till verkets personal och reglerar verkets inre förhållanden. Det är bl.a. vision, värderingar och verksamhetsfilosofi, den verksamhetsövergripande verksamhetsplanen och delegeringar. Regiondirektörernas och enhetschefernas övriga styrdokument riktar sig till regionens personal och omfattar regionernas verksamhetsplaner, delegeringar m.m. Även regiondirektörerna kan utfärda övriga styrdokument som benämns RDS.

Handböcker

Handböcker är en sammanställning av lagar och regler, råd och rekommendationer samt arbetsrutiner. De ger en överblick över vad som gäller inom ett visst område och avser att vara ett stöd i arbetet. Handböckerna är i allmänhet rådgivande. GD kan besluta i en instruktion att delar i en handbok är styrande. Dessa styrande avsnitt ska markeras tydligt och ha en ansvarig utgivare. I och med detta behövs inte några fristående instruktioner inom området. Exempel på handböcker är Utlänningshandboken och Ekonomihandboken.

Regionala styrinstrument

RDM

Regiondirektörerna har utnyttjat i olika grad möjligheten att utfärda ett RDM. Region Väst har t.ex. bara två stycken idag gällande. Stockholm har hela tjugofyra, men då är ungefär hälften rutinbeskrivningar.

RDS

RDS har använts mer sparsamt ute i regionerna förutom delegeringarna och i förekommande fall överenskommelser. Den enda region som har fler än två RDS är Nord och då är nästan alla regionala checklistor och rutinbeskrivningar.

Organisation och beredning

I den nya instruktionen som trädde ikraft 1 juni 2004 (SFS 2004:294) regleras följande.

7 § Migrationsverkets generaldirektör är chef för myndigheten. Vid Migrationsverket skall det finnas en överdirektör som är generaldirektörens ställföreträdare. Vid Migrationsverket skall det även finnas en chefsjurist.

8 § Migrationsverkets styrelse skall bestå av högst tolv ledamöter, generaldirektören medräknad. Generaldirektören är styrelsens ordförande.

9 § Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen (1995:1322) skall styrelsen besluta om riktlinjer för beslut i ärenden om visering.

10 § Migrationsverket skall ha en arbetsordning med de föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, beredning av ärenden, fördelning av beslutanderätt inom myndigheten och formerna i övrigt för myndighetens verksamhet.

11 § Generaldirektören skall avgöra ärenden som inte skall avgöras av styrelsen.

12 § Generaldirektören får överlåta till annan anställd i Migrationsverket att avgöra sådana ärenden som avses i 11 §. Hur det skall ske anges i arbetsordningen eller i särskilda beslut.

I övrigt står det myndigheten fritt att organisera verksamheten. De senaste åren har myndigheten varit organiserat i ett huvudkontor och fem regioner.

Arbetsordning

En arbetsordning reglerar myndighetens organisation och formerna för dess verksamhet. Migrationsverket har tidigare saknat arbetsordning men är enligt nya instruktionen förpliktad att upprätta en. Migrationsverkets arbetsordning fastställdes den 23 juni 2004. Arbetsordningen innehåller följande:

- Organisation
- Styrelsen
- Verksledningen
- Internrevisionen
- Huvudkontoret
- Regionerna
- Arbetsätt och –former
- Ansvar och beslutanderätt
- Beslutsordning.

Olika bilagor till arbetsordningen kommer att ta uppföljande:

- Delegering av arbetsuppgifter till huvudkontoret.
- Delegering av beslutanderätt och rätt till vidaredelegering inom huvudkontoret.
- Delegering av beslutanderätt till regiondirektörer och rätt till vidaredelegering m.m.
- Delegering av arbetsuppgifter och beslutsrätter till projekt.
- Utfärdande av regler och styrdokument.

Verkets styrelse

Migrationsverkets styrelse utses av regeringen. Styrelsen följer verkets arbete och vakar över att det utförs effektivt och i överensstämmelse med uppdraget. Styrelsen beslutar bl.a. om revisionsplan och lämnar varje år årsredovisning och budgetunderlag till regeringen. Dessutom fastställer styrelsen visumpraxis för olika länder. Däremot deltar inte styrelsen i det dagliga arbetet och de fattar inte beslut i enskilda ansökningsärenden. Enligt instruktion (SFS 2004-294) skall styrelsen bestå av högst 12 ledamöter, GD medräknad som tillika är ordförande. Styrelsen har sex möten per år.

Verkets ledning

Migrationsverket leds av generaldirektören. Myndigheten har sedan 1 mars 2004 även en överdirektör. Denne skall vara GD:s ställföreträdare. Enligt nya instruktionen skall Migrationsverket även ha en chefsjurist. I skrivande stund är funktionen dock inte inrättad. Generaldirektören har en rådgivande direktion till sin hjälp. Till direktionen hör överdirektören, de fem regiondirektörerna samt informationschefen.

Huvudkontoret

Huvudkontorets uppgift är att ge mål och ramar för verksamheten och att följa upp och kontrollera att den drivs och utvecklas i rätt riktning. På huvudkontoret finns också stöd- och servicefunktioner för hela organisationen. Efter en omorganisation av huvudkontoret 1 februari 2004 är huvudkontoret indelat i enheterna: information (verkets IT-funktion har funnits tillfälligt placerad på informationsenheten i avvaktan på Statskontorets översyn av bl.a. IT), ekonomi, personal, processtöd, praxis och förvaltning.

Regional organisation

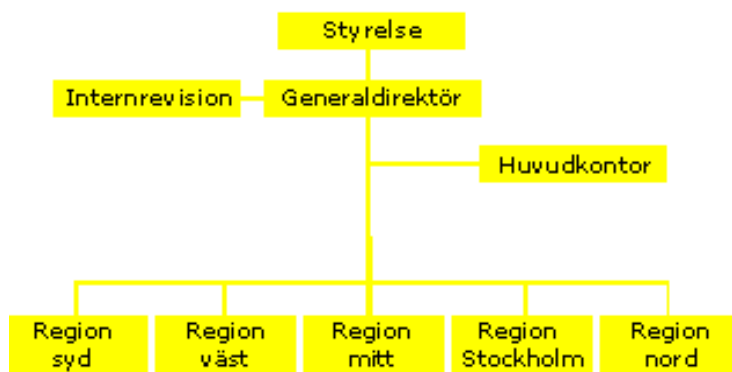
Den dagliga verksamheten drivs och leds från de fem regionerna, som i varierande omfattning arbetar med tillstånds- och asylprövning, mottagande av asylsökande, förvar och återvändande liksom stöd till den frivilliga återvandringen. Medborgarskapsenheterna vid region mitt i Norrköping beslutar i medborgarskapsärenden. Regionernas lokalkontor tar emot ansökningar om uppehållstillstånd, främlingspass och resedokument, förnyar bevis om uppehållstillstånd och ger information i olika frågor.

Varje region har ett regional kansli som i regel har funktionerna:

regiondirektör, kanslichef, planeringssekreterare, budgetekonom, två processledare (asyl respektive besök och bosättning) samt andra administrativa stödfunktioner.

Ibland innehar en och samma person flera funktioner. Exempelvis i region Syd innehar en person alla de tre funktionerna; kanslichef, planeringssekreterare och budgetekonom.

I övrigt indelas regionerna i transit-, tillstånd, asyl, mottagning, förvar och barn/ungdomsenheter.



Internrevision

Migrationsverket skall enligt Förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. ha en intern revision som självständigt granskar myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Internrevisorerna arbetar på uppdrag av styrelsen. De två internrevisorerna gör granskningar, uppföljning av granskningar och riskanalyser och skriver verksamhetsberättelser.

Grupper

Forum

Inriktningen på Forum har ändrats och är under fortsatt förändring. Beredning av ärenden, framgår av den nya arbetsordningen i avsnitt 7.3.

Öppet för huvudkontorets personal och centrala fackliga representanter. Medarbetarna föredrar ärenden för GD. Mötena hålls en gång i veckan.

Ledningsgruppen

Även detta organ har nyligen förändrats under nuvarande ledning. Deltagare är samtliga chefer på huvudkontoret. Gruppen leds av huvudkontorets chef. Ledningsgruppen behandlar enhetsövergripande frågor samt frågor som avser huvudkontoret som arbetsplats. Möten hålls vid behov.

Direktionen

Direktionens syfte är att behandla gemensamma verksamhetsfrågor för att förankra ställningstaganden och beslut samt att behandla beslutsunderlag i för verksamheten viktiga styrningsfrågor. Minnesanteckningar förs vid mötet. Särskilda beslut dokumenteras i verksamhetsplanen, i protokoll eller genom att styrdokument utfärdas. Möte en gång i månaden.

Fasta grupper på huvudkontoret:

- *PUP-gruppen* (prognos, uppföljning, planering). Ansvaret för gruppen ligger på ekonomienheten.
- *UM-råd* (samverkan runt stödet till UM). Ansvaret för gruppen ligger på Processtödsenheten.
- *Språkvård för huvudkontoret*. Ansvaret för gruppen ligger på Informationsenheten.

Arbetsgrupper på huvudkontoret:

- *ABO-grupp* (rapportering av kapacitetsutnyttjande i ABO).
- *Asylanalys* (ett ERF-projekt för att få bättre prognoser genom nätverk). Ansvaret för gruppen ligger på Processtödsenheten
- *24-timmarsmyndigheten* (samordning av arbetet kring utvecklingsarbetet). Ansvaret för gruppen ligger på Informationsenheten.

Samordningsgrupper

Grupperna är 25 till antalet och arbetar med praxisfrågor inom en rad olika ämnesområden. Huvudkontoret representeras av praxisenheten. Samtliga regioner deltar i de olika grupperna. Se vidare nedan under rubrik "Praxis".

Övriga grupper/nätverk

Utöver ovan nämnda grupper finns det en rad olika nätverk som arbetar med varierande frågor och ämnesområden. Dessa är inrättade efter behov och har mer eller mindre regelbundna sammankomster. Vissa nätverk berör bara huvudkontorets arbete, andra både huvudkontoret och regionerna medan några innefattar representanter även från externa aktörer.

Registratorer	Twinning, Rumänien	Redovisning/Agresso
Beredskap	Twinning, Lettland	Budgetekonomer
Säkerhet	Söderköpingsprocessen	Planering ABO-platser
IT-säkerhet	Cards-projektet	PLUS
Försvarssäkerhet	NSHF:s östarbetsgrupp	Tolkar
Jurister	Samarbete Norrköpings statliga myndigheter	Språkanalys
Samordnande platser för ensamkommande barn	Forskarnätverk	Upphandling
Arkivfrågor	Informatörer	Personal
Arbetsgrupp, experter	Profilgrupp	Förhandling
Nationell samrådsgrupp	Språkvård	Avveckling
Strategigrupp	Redaktionsråd för verksnätet	Kompetens
Advisory Committee	Idégrupp för webbplatsen	Miljö
EQUAL- Nationell Temagrupp	Arbetsgrupp för sv-eng ordlistan	LMA-korts betalningar
EQUAL- Europeisk Temagrupp	Processsledarmöte	Europeiska migrationsnätverket
EQUAL- Övervakningskom	UM-råd - förbered för Helga	

Delegationer

Delegationer har gjorts genom GDS där GD har delegerat till regiondirektörerna. Regiondirektörerna har delegerat i sin tur till sina enhetschefer genom RDS. Undantaget är region Syd som inkluderar delegeringarna i verksamhetsplanen. I fortsättningen delegerar Gd genom arbetsordningen eller i särskilt beslut till regiondirektörer och huvudkontorets chef. Dessa får i sin tur delegera vidare uppgifter och befogenheter.

Beredning

Den nya arbetsordningen reglerar beredningsprocessen.

Verksamhetsplanering

Verksamhetsplanen

Myndighetens verksamhetsplan är ett av de viktigaste instrumenten för den interna verksamhetsstyrningen. I verksamhetsplanen anger GD mål, ekonomiska ramar, prioriteringar, personalfrågor, uppdrag och återrapporteringskrav för året. Regleringsbrevets mål omarbetas och formuleras efter vad som bedöms vara realistiskt i förhållande till erhållna resurser och de prognoser som verket tagit fram. Den lägre ambitionsnivån visar sig bl.a. i handläggningstiderna där regleringsbrevets krav på högst 6 månader för ett grundasylärende i verksamhetsplanen har förändrats. År 2004 har verket angett *hur stor procent* av ärendena som ska avgöras inom exempelvis 6 månader.

De mål som uttrycks i verksamhetsplanen ska genomsyra hela organisationen ända till handläggarnivå. Utifrån GD:s verksamhetsplan skriver regiondirektörerna sina egna. Innehållet är i stort sett detsamma som i den verksamhetsplanen men anpassat till det operativa arbetet i

regionen. Region Mitt och Nord använder sig inte av lokala verksamhetsplaner utan av speciella överenskommelser med cheferna för de olika processerna. I vissa fall gäller överenskommelsen en enskild chef medan i andra överenskommelser ingår flera chefer tillsammans.

Även huvudkontoret har en verksamhetsplan. Den består till största delen av uppdrag. Alla regioner har förutom verksamhetsplan handlingsplaner för arbetsmiljö, mångfald, jämställdhet och kompetensförsörjning.

Verksamhetsplaneringsprocessen

Den interna delen

Verksamhetsplaneringsprocessen (VP-processen) inleds i mitten av september med direktionens planeringskonferens. I nära anslutning till planeringskonferenser går den reviderade verksamhetsplanen med förslag på mål, uppdrag och ekonomiska ramar för det kommande året ut till regionerna och huvudkontoret för synpunkter. Remissvaren ska ha inkommit i mitten av november för att beredas av huvudkontoret och bilda underlag till dialoger mellan GD och respektive regiondirektör i slutet av månaden. I början av december träffas direktionen för att behandla verksamhetsplanen inför det kommande året och diskutera fram en preliminär ramfördelning. Efter att regleringsbrevet blivit färdigt i december fastställer GD verksamhetsplanen inklusive ekonomisk ram och den skickas ut till regionerna och huvudkontoret efter julhelgerna.

Under januari och februari bereder huvudkontoret underlag till regionerna inför resultatdialoger mellan GD och regiondirektörerna. Dialogerna behandlar det föregående året och de resultat som uppnåtts.

Regionerna och huvudkontoret lämnar in periodiska rapporter den 14 maj och den 10 september. Rapporterna bereds på huvudkontoret och underlag tas fram till dialoger mellan GD och respektive regiondirektör i slutet av månaden. Underlaget redovisas vid direktionens planeringskonferens och ger en bild av nuläget. Omvärldsbilden tas fram genom seminarier under våren. Resultatet från dem analyseras och bereds till planeringskonferensen för att ge underlag för en diskussion om framtiden.

Den externa delen

Den externa delen av VP-processen avser samarbetet med UD under året och styrs till stor del av regleringsbrevet. Arbetet med nytt regleringsbrev börjar under senare delen av september. Då infaller det första tjänstemannamötet med UD. Sådana möten med mellanliggande interna avstämningar äger sedan rum ytterligare 2-3 gånger under hösten. I månadsskiftet november/december får verket regleringsbrevet på delning. Därefter sker beredningen på UD fram till regeringens beslut. Verket kan alltså när som

helst tidigare under året påbörja sin beredning inför det gemensamma arbetet.

Verket lämnar en förenklad prognos för asylprocessen i januari och februari samt för anslaget 12:2 Mottagande av asylsökande i slutet av juli.

Den första mer omfattande prognosen lämnar verket till regeringen i januari, den andra i april, den tredje i början av augusti och den fjärde i slutet av oktober. Dessa följs normalt av en dialog mellan statssekreteraren och GD.

Verket lämnar årsredovisning och budgetunderlag till regeringen i slutet av februari. Därefter följer en resultatdialog mellan statssekreteraren och GD. Då behandlas föregående år utifrån årsredovisningen, innevarande utifrån lämnad prognos och de kommande tre utifrån budgetunderlaget.

Utöver detta får verket utrednings- och/eller beräkningsuppdrag från UD under året, särskilt i samband med UD:s beredning inför vårproposition och budgetproposition.

I augusti uppdateras utvecklingsplanerna för processerna så att utvecklingsbehovet beaktas under planeringskonferensen. Under planeringskonferensen diskuteras också arbetsmiljöfrågor och aktuella personalfrågor. I slutet av september startar UD sin verksamhetsplanering för utlandsmyndigheterna. Den pågår sedan parallellt med verkets och avslutas i början av december. Verket lämnar underlag till UD i sina frågor och föreslår rapporteringskrav för utlandsmyndigheterna.

I VP-processen ingår också uppföljning av de uppdrag som följer på den granskning som internrevisionen genomför enligt den revisionsplan som styrelsen fastställer i februari.

Uppföljning

De olika former av återrapportering som Migrationsverket använder sig av är *periodisk rapportering*, *avvikelse rapportering* samt *rapportering av uppdrag*. Regionerna och huvudkontoret ska rapportera sitt resultat i förhållande till mål och prioriteringar samt det som regiondirektören eller huvudkontoret bedömer som angeläget. I rapporterna ska orsaker, vidtagna åtgärder alternativt förslag på åtgärder redovisas.

Rapporteringen i årsredovisningen sker mot regleringsbrevets mål medan den interna periodiska rapporteringen sker gentemot de interna målen. Stor frihet lämnas till regionerna om vad som ska rapporteras i förhållande till målen och det som anges som särskilt viktigt. Stor frihet gäller således kring innehåll men inte om vilka områden som ska beröras, se ovan. Efter varje tertialrapportering sker dialoger mellan GD och respektive regiondirektör. Vid dessa dialoger deltar representanter för huvudkontoret. Regiondirek-

törerna avrapporterar då direkt till generaldirektören. All rapportering skickas till GD, chefen huvudkontoret och direktionens övriga medlemmar.

Till underlag för sin rapportering har regiondirektörerna periodrapporter från enhetscheferna som ska ha inkommit till regionkansliet senast den 5 maj, respektive 3 september. Huvudinnehållet ska vara en genomgång av det som enhetschefen bedömer som det mest intressanta i enhetens verksamhet och resultat under perioden.

Regionerna ska omedelbart rapportera uppkomna avvikelser gentemot mål och prioriteringar samt andra väsentliga avvikelser i verksamheten till GD, och chefen för huvudkontoret. I rapporten ska orsaker och vidtagna åtgärder eller förslag på åtgärder redovisas. Om andra regioner berörs ska förslag på åtgärd tas fram gemensamt och presenteras för GD.

Bristen på enhetlig struktur för regionernas tertialrapporter leder till att överblicken och möjligheten till jämförelser mellan regionerna måluppfyllelse försvåras. Regionerna upplever också att man inte får någon återkoppling av huvudkontoret på de problem man rapporterar. Samma sak gäller för avvikelser, som enligt verksamhetsplanen ska rapporteras ”omedelbart”. I själva verket använder sig regionerna sällan av den formella avvikelserapporteringen. Det uppfattas som svårt att veta när, vad och hur mycket man ska rapportera in till huvudkontoret. Regiondirektören rapporterar också läget i regionen på direktionsmötena.

Praxis

Inledning

Nedanstående stämmer med läget i juni 2004. I den nya arbetsordningen finns nu en del ändringar vad gäller beslutsrätter och styrande dokument.

Beslutsfattandet inom Migrationsverkets verksamhetsområden ska enligt regleringsbrevet kännetecknas av enhetlighet och förutsebarhet. En förutsättning för ett enhetligt och rättssäkert beslutsfattande är en enhetlig praxis - den sökande ska ha samma beslut oberoende av var ärendet handläggs. Migrationsverkets geografiska spridning med ett stort antal personer som fattar beslut gör praxisstyrning särskilt viktig. Diskussionen om hur man håller samman praxis har pågått ända sedan verket fick en decentraliserad organisation 1989.

Ansvar för praxissamordningen ligger på huvudkontorets praxisenhet. Det är dit handläggare och beslutsfattare ute i regionerna kan vända sig med frågor. Klargörande av gällande rätt och praxis, som inte innebär ändring, ligger på expertnivå på praxisenheten och publiceras i Utlänningshandboken och/eller i protokoll från samordningsgruppsmöte. Utlänningshandboken

finns på Verksnätet. Protokollen och *Praxisenheten informerar* finns i Lifos. Denna typ av klarlägganden förekommer ofta också i GDM som följdinformation i anslutning till en praxisändring. Praxisenheten är också ansvarig för att utvärdera rättstillämpningen och praxis för de tre processerna.

När existerande praxis inte är tillräcklig lyfts beslutet till GD. Möjligheterna att överlämna ärenden till regeringen är idag mycket begränsade. Det handlar främst om vissa säkerhetsärenden, vissa ärenden som har utrikespolitisk betydelse och ärenden som kan antas ha betydelse för frågan om uppehållstillstånd för en grupp asylsökande.

Utlänningsnämnden är i sin funktion som överinstans också praxisbildare. Nämndens beslut är vägledande för rättstillämpningen på området.

Lifos

Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare måste vara uppdaterade på gällande praxis och förhållandena i det aktuella landet. Till sin hjälp har de länderdokumentationssystemet Lifos. I databasen finns en samling av beslut och exempel som åskådliggör det aktuella praxisläget, lagar, GDI, artiklar, rapporter mm. I dagsläget finns omkring 9000 dokument/länkar etc i Lifos. I Lifos finns dessutom ett särskilt avsnitt "Praxisenheten informerar" där bl.a. nyheter presenteras. Landansvariga experter på huvudkontoret:s praxisenhet är ansvariga för innehållet för olika länder. Dokumentalister genomför ändringar i Lifos och kan även föreslå ändringar för landansvarig.

Informationen i Lifos är inte alltid uppdaterad. En gallringsplan för gammal information finns men följs inte alltid fullt ut på grund av tidsbrist. Detta är inte något nytt problem utan har uppmärksammats även tidigare i granskningar av internrevisionen. Utformningen av informationen om varje land ser olika ut eftersom det inte finns någon mall. Det saknas information om mindre och udda länder. Lifos har oklar beslutsstatus, ska man exempelvis följa UNHCR:s rekommendationer eller inte? Flera efterlyser sammanfattningar av praxisläget för varje land där man tar upp de viktigaste och vanligaste asylskälen.

Migrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att se till att den så stor del som möjligt av länderinformationen blir tillgänglig för allmänheten.

Samordningsgrupper

Ett försök att tillgodose kraven på enhetligt beslutsfattande var införandet av nätverk med representanter från samtliga lokalkontor. De ersattes senare av 25 samordningsgrupper med en representant per region och en expert från praxisenheten. Samordningsgrupperna har ingen formell beslutanderätt utan ansvarar för att stämma av praxis mellan regionerna och diskutera relaterade frågor. Praxisenhetens representant bestämmer ytterst vad som är gällande rätt och praxis samt om behov av ny praxis eller klarläggande genom beslut

av verksledningen finns. De ska också fungera som en beredningsgrupp för verksledningen. Praxisenhetens expert bedömer när en fråga ska föras upp till GD för ny praxis. Grupperna behandlar länder, nationaliteter eller ärendegrupper (Ex. Afghanistan, palestinier, genusfrågor).

En regional representant är sammankallande och för minnesanteckningar. Minnesanteckningarna har oklar status och ser olika ut, i några grupper justerar praxisenhetens representant protokollen. Det finns också skillnader i hur de regionala representanterna för vidare informationen till sin region. Ute i den operativa verksamheten uppfattar man samordningsgrupperna som någonting i grunden positivt och nödvändigt. Den kritik som finns riktar sig framförallt mot att grupperna skiljer sig åt i så hög grad bl.a. vad gäller återrapportering från möten. Signaler finns också om att frågor som diskuteras i grupperna inte lyfts till huvudkontoret och GD. Det finns risk för förvirring om var frågor ska ligga. Diskuterar man ett irakiskt barn som utsatts för tortyr i Irakgruppen, gruppen för tortyrfrågor eller barnpraxisgruppen?

Det är praxisenhetens chef som ska följa upp arbetet och vidta de åtgärder som behövs om samordningen inte fungerar. I verksamhetsplanen för 2004 får huvudkontoret i uppdrag att genomföra en utvärdering av samordningsgrupperna inom praxisstyrningen. Uppdraget ska redovisas i maj 2004.

Beredning av praxisbeslut

Det är praxis- och processtödsenheterna som tillsammans med samordningsgrupperna ska bedöma behovet av praxisbeslut. Det handlar dels om bevakning av relevanta politiska och humanitära skeenden i omvärlden och dels om bevakning av sökandeströmningar.

Det är Praxisenheten som ansvarar för förberedelsearbetet. Efter omvärldsbevakning följer analys av situationen. Vid behov genomförs utredningsresor till området såsom ex till Norra Irak. Beredningen sker sedan dels med samordningsgruppen och dels med berörda på huvudkontoret, främst processtöds- och ekonomienheterna. Ändringar som endast avser smärre frågor kanske bara bereds inom huvudkontorets praxisenhet och går direkt till GD, via ÖD, för beslut i form av t.ex. ett GDM. Effekterna av en praxisändring ska analyseras avseende alla delar av processen. Praxisändring avseende en större grupp får inverkan på prioriteringar inom asylprocessen och ibland stora ekonomiska konsekvenser när det gäller främst mottagningsverksamheten.

Samordningsgruppen förbereder ett antal enskilda ärenden att föredras för verksledningen. Ärendena väljs så att de sammantaget ger belysning och vägledning för skilda praxisfrågor. Ett GDM förbereds som vid behov sammanfattar verkets ställningstagande i de centrala praxisfrågorna men framförallt innehåller uttolkningar av följdverkningar av praxisbeslutet.

Ärendena med förslag till beslut och utkastet till GDM föredras för verksamheten.

Besluten i de enskilda ärendena innehåller en analys av situationen i landet i relevanta delar och den asylrättsliga bedömningen i det enskilda fallet. I förekommande fall ingår en bedömning av verkställighetsmöjligheterna vid såväl självmant återvändande som vid tvångsmässig verkställighet.

GDM tar upp en mängd aspekter. Handläggningsanvisningar och prioriteringar, ensamkommande barn, anknytningsärenden, återvändande, yttrande till domstol i utvisningsärenden och passfrågor. I det nyligen fattade GDM angående Irakärenden har det framkommit synpunkter att mottagningsverksamheten inte beaktats tillräckligt eller inte alls. Det visar på behovet av en bred förankring inom huvudkontoret för att bearbeta alla aspekter.

De olika ärendevarianterna kan härledas, angivet i GDM eller oftast ”mellan raderna”, till andra vägledande dokument som aktualiseras i irakiska ärenden. Respektive ansvarig handläggare bör ha god koll på vilka andra vägledande dokument som kan bli aktuella. Det kan vara lagar, proposition, MIGRFS, GDI eller utlänningshandboken. Det mesta är samlat i Lifos.

Implementering

Besluten i de enskilda ärendena publiceras i Lifos. GDM publiceras på Verksnätet. Större praxisändringar kommenteras på nyhetsplats på Verksnätet. Annars räcker det med kommentar i Lifos och eventuell kommentar i *Praxisenheten informerar*.

Större praxisändring presenteras på praxismöte där huvudkontorets experter på de olika områdena deltar och där regionerna är inbjudna. I andra fall görs en genomgång med samordningsgruppen där de regionala representanterna ansvarar för vidare implementering.

Vissa bestämmelser måste ges i form av MIGRFS. Det gäller t.ex. bestämmelser om passhandlingars giltighet.

GDM har kommit att användas för att ge såväl anvisningar som stöd till verksamheten. Information samlas i ett och samma dokument. Enligt den ordning som ska gälla borde dessa anvisningar och detta stöd ges ut i form av flera olika dokument. En del hör snarast hemma i GDI, något i handboken och ytterligare annat passar inte in riktigt någonstans.

Övrigt om praxis

Migrationsverket har fått i uppdrag av regeringen att se över huruvida beslutsfattandet skiljer sig mellan dels olika regioner, dels olika enheter inom verket. Konsultföretaget Right Sinova som gjorde en utvärdering av huvudkontoret 2003 skriver i sin rapport att det finns ett stort behov i verksam-

heten av en tydligare styrning, både vad gäller praxis och andra rättsfrågor. Enskilda handläggare bör ges ett starkare stöd och uppbackning i sin myndighetsutövning. Även internrevisionen finner i sin riskanalys 2003 ett flertal hot mot en enhetlig praxis i asyl- och besök- och bosättningsärenden. Där påpekas att det saknas systematik för utvärderingar och osäkerhet råder om hur praxis utvecklas. Det finns en bristande enhetlighet i vad som ska utredas och hur. Med allt fler enheter som handlägger blir det också allt svårare att samordna praxis.

Internrevisionen är i sin uppföljning av granskning november 2003 positiva till samordningsgrupperna som man menar förbättrar samordning av praxis, stödjer regionerna och ökar de dagliga kontakterna mellan dem.

Däremot har det framkommit synpunkter i Statskontorets intervjuer att resurserna inte räcker till för att kunna göra ett tillräckligt antal systematiska uppföljningar och utvärderingar av myndighetens beslutsfattande inom asylprocessen. En tillfredställande internkontroll i form av uppföljningar och utvärderingar saknas vad gäller rättstillämpning och praxis i asyl- och tillståndsärenden samt mottagning, förvar och återvändande samt utvärdering av återvändningsverksamheten,

I en rundringning till olika beslutsfattare i asylprövningen framkommer synpunkter på att praxisenhetens verksamhet är långt bort från verkligheten. Svar från praxisenheten uppfattas ibland som långsamma och vaga. Det är inte ovanligt att beslutsfattare i första hand kontaktar kollegor i andra regioner för vägledning istället för praxisenheten. Den allmänna bilden som beslutsfattare ger i rundringningen är att cirka 95 % av ärendena handläggs utan hjälp från andra beslutsfattare eller praxisenheten.

I de fall GD tar praxisbeslut är kritiken att det ofta drar ut på tiden för mycket. Verksamheten kan ha tusentals asylsökande vilkas ärenden inte kan behandlas förrän praxisbeslutet tagits. Ett aktuellt exempel som angetts är Irakärendena.

Personal

Beskrivning

Migrationsverkets medarbetare är engagerade och agerar i enlighet med vision och värderingar. De har inflytande och tar ansvar och utvecklar verksamheten genom ständigt lärande [verksfilosofin]

Migrationsverkets handläggare och beslutsfattare i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap har i regel högskoleutbildning med juridisk eller samhällsvetenskaplig inriktning. Handläggare som jobbar med mottagandet av asylsökande har oftast högskoleutbildning med beteende-

vetenskaplig eller samhällsvetenskaplig utbildning. De som arbetar med asylsökande barn och ungdomar är fritidspedagoger, fritidsledare eller behandlingsassistenter.

I den verksövergripande verksamhetsplanen tar GD upp olika arbetsgivarfrågor såsom kompetensutveckling och handlingsplaner. Alla medarbetare ska ha en individuell utvecklingsplan som fastställs i planeringssamtal.

Kompetensutveckling

Det är regiondirektörens ansvar att se till att medarbetarna är väl förtrogna med vision, värderingar och verksfilosofi samt målen och resultatkraven för verksamheten.

I den gamla organisationen var det utvecklingsenheten på huvudkontoret som skulle ge ledningsstöd och service avseende strategisk kompetensförsörjning. För att åstadkomma en bra samverkan mellan huvudkontoret och regionerna bildades i början av 2001 ett *kompetensnätverk* där representanter för huvudkontoret och regionernas utbildningssamordnare ingår. Dessa ska fånga upp verksgemensamma behov, samverka kring utbildningsinsatser och utbyta idéer och erfarenheter.

De flesta regioner har *kompetensförsörjningsplaner* som beskriver de regionala målen, aktiviteter, ansvarsfördelning och var ansvaret för uppföljning ligger (regionkansli, lokal samverkansgrupp etc.). I varje region finns funktioner för samordning av utbildningar. Vissa samordnare ingår i regionstaben och sitter också med i ledningsgruppen.

Under år 2002 och 2003 gjordes en storsatsning på att kompetensutveckla medarbetarna. Det verksgemensamma innehållet har fått en allt större betydelse i de olika utbildningarna. Verket tog fram nya kursplaner för en förvaltningsutbildning, en introduktionsutbildning, det s.k. tillväxtprogrammet samt en basutbildning. Det senaste tillskottet är Migrationsprogrammet som ska börja genomföras under 2004. Senast år 2006 ska alla medarbetare ha en grundläggande kompetens som motsvarar migrationsprogrammet. Tyngdpunkterna i utbildningen under 2004 blir rättsregler för olika delar av verksamheten, utbildning i mänskliga rättigheter och migrationspolitik, samtalsmetodik och kulturmöten, återvändande samt processföring som förberedelse för tvåpartsförfarande.

Planeringssamtal

Planeringssamtalen är den konkreta kopplingen mellan enhetens uppdrag och individens arbetsuppgifter. De ska genomföras en gång per år och är en del av verksamhetsplaneringen. Genomförandet av planeringssamtal ska redovisas i de periodiska rapporterna.

Löner

Migrationsverket tillämpar individuell lönesättning. De övergripande styr-dokumenterna för lönesättningen är verkets lönepolicy tillsammans med de centrala och lokala kollektivavtalen. Lönekriterierna omfattar medarbetarens flexibilitet, kunskap, förmåga att omsätta verkets värderingar i sitt arbete, ansvarstagande och måluppfyllelse.

Handlingsplaner

Regionerna och huvudkontoret ska ha handlingsplaner med fokus på arbetsmiljö, kompetensförsörjning, jämställdhet och för att främja etnisk mångfald. Handlingsplanerna ska ses över årligen. Det ska finnas hänvisning till program i särskilda frågor.

Övrigt om personal

I regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende Migrationsverket behandlas personal- och kompetensfrågor på tre rader. I verkets verksamhetsplan för samma år finns instruktioner om individuella utvecklingsplaner och regionala handlingsplaner, men endast ett uppdrag med återrapporteringskrav - en kurs i förvaltningskunskap. Både regleringsbrevet och verksamhetsplanen för 2004 innehåller betydligt mer detaljerade beskrivningar av verkets redovisningsskyldigheter på området. Totalt innehåller den senare ett tiotal mål och uppdrag med återrapporteringskrav för regionerna. Dessa återfinns också i de regionala verksamhetsplanerna.

Regionernas rapportering under 2003 om personal- och kompetensfrågor skiljer sig i hög grad åt. Samtliga har redogjort för genomförande av utbildningen i förvaltningskunskap, men i övrigt finns inga likheter. Till exempel nämns individuella utvecklingsplaner endast i region Stockholm och region Nords rapporter. Samma regioner har den mest omfattande rapporteringen om regionala handlingsplaner med fokus på arbetsmiljö, jämställdhet och etnisk mångfald. Regionerna Väst och Mitt skriver inget om handlingsplaner och Syd berör bara arbetsmiljöfrågor.

De regionala utbildningsinsatserna varierar också kraftigt i utförande och omfattning mellan regionerna. Däremot finns handlingsplaner i samtliga regioner.

Det har framkommit synpunkter om att det saknas en långsiktig sammanhållen kompetensplanering inom verket. Kompetenskraven är oklara och arbetssättet ostrukturerat. De individuella utvecklingsplanerna riskerar att inte få genomslag i verksamheten på grund av otydliga mål. Introduktionen inför nya arbetsuppgifter är otillräcklig och det finns för lite tid till kompetensutveckling. Ett ökat missbruk av asylsystemet ökar risken för att medarbetare inte fullt ut klarar att agera rättssäkert och med engagemang. Medarbetare upplever att de inte når upp till sina egna och verkets ambitioner. Revirtänkande, rädsla, låg bemanning, stress, maktkamp och oro inför

framtiden leder till bristande trygghet. För stor arbetsbörda och stress gör att tid inte avsätts för diskussion om de tre V:na.

Ekonomi

Beskrivning

I Verksförordningen fastställs att myndighetens chef skall hushålla väl med statens medel. Det är också chefens ansvar att se till att myndigheternas organisation är utformad så att redovisningen, medelsförvaltningen och förvaltningen av övriga tillgångar kontrolleras på ett betryggande sätt.

Migrationsverkets interna regelverk på ekonomiområdet består av Verksamhetsplaner, Redovisningsplan, Konteringsanvisningar och GDI nr 5/2004 som hänvisar till ekonomihandboken för de verksövergripande rutinerna avseende ekonomiadministrationen. Rutinerna fastställs av chefen för ekonomienheten och ska följas. Ekonomihandboken innehåller både arbetsrutiner och de interna reglerna, de senare är rödmarkerade.

De anslag som Migrationsverket blivit tilldelat av regeringen fördelas efter beslut av generaldirektören till regionerna och huvudkontoret. Fördelningen sker i verksamhetsplanen. Regiondirektörerna i sin tur har delegerats ansvar för resursfördelningen i sina regioner. Huvudkontoret gör först en preliminär fördelning som skickas ut till regionerna. Dessa får då möjlighet att komma in med synpunkter. Det regionala materialet går igenom vid budgetdialoger.

Hur den externa och interna redovisningen ska gå till beskrivs i redovisningsplanen. Den externa redovisningen utformas huvudsakligen utifrån krav i regleringsbrev och förordningar medan den interna redovisningen beror på myndighetens behov av ekonomisk information för styrning på olika nivåer i myndigheten. Redovisningsplanen beslutades tidigare av chefen för resursenheten på huvudkontoret. Den externa informationen redovisas bl.a. i årsredovisning, delårsrapport och periodiska redovisningar till regeringen. Den interna består av olika typer av uppföljningsrapporter. Några exempel på dessa rapporter:

- utfallsrapport
- transaktionslista med månadens transaktioner
- rapport över de anläggningstillgångar och stöldbegärliga inventarier som den budgetansvarige har ansvar för
- utfallsrapport, utfall redovisas fördelat per månad

Migrationsverket lämnar varje år en årsredovisning till regeringen. Tidigare ansvarade resursenheten på huvudkontoret för att ta fram uppgifterna till

årsredovisningen från regionerna. Redovisningsenheten i Alvesta (Ekonomi-redovisning för regionerna syd, väst och mitt samt Huvudkontoret) och regionservice i Sundsvall (Nord och Stockholm) ska se till att specifikationer till balansräkningar upprättas inom enhetens ansvarsområde. Regiondirektörerna i syd och nord, som enligt delegation ansvarar för upprättade specifikationer i samband med delårsrapport och årsredovisning, ansvarar för att bokföringen följer gällande bestämmelser.

Nytt för 2004 års budget är att huvudkontoret delat upp anslaget 12:1 i verksamhetsområdena Asyl, Besök och bosättning samt Medborgarskap. Tidigare har regionerna styrt över fördelningen med utgångspunkt från de mål som satts för respektive verksamhet.

Upphandling

Verkets upphandling regleras i GDI 18/03. I den gamla organisationen var huvudkontorets resursenhet upphandlande enhet och regionerna självständiga enheter. Riktlinjerna för verkets upphandlingar och tillämpningen av LOU har varit chefen för resursenhetens ansvar.

Regionerna får teckna ett regionalt/lokalt ramavtal när det inte redan finns ett gemensamt ramavtal. En verksgemensam upphandlingsgrupp ser till att alla upphandlingar sker på ett effektivt och affärsmässigt sätt.

I den nya organisationen delegerar GD beslutanderätten till huvudkontoret att teckna centrala avtal för verket och lokala avtal för huvudkontoret. Efter samråd med förvaltningsenheten har regionerna rätt att upphandla och teckna avtal för regionens operativa verksamhet inom fastlagda riktlinjer och fastställd budget. Undantaget är Migrationsverkets tillståndsmärken som tecknas av region mitt.

Ärendeprocesserna

Beskrivning

Förutom verksamhetsplanen finns det en rad interna styrdokument som reglerar processerna: GDI, GDM, GDS, MIGRFS, Utlänningshandboken och Medborgarskapshandboken. En omläggning av utfärdande av regler och styrdokument i form av GDI, GDM och GDS ska vara klar till den 1 december 2004.

Varje region har sedan några år tillbaka två processledare, en för asyl och en för besök och bosättning. Processledarnas uppgift är att ha ett helhetsperspektiv på processerna, utveckla dem och följa upp förändringsarbetet. Eftersom asyl är mer krävande samarbetar de två processledarna kring båda processerna. I region Stockholm och region Mitt har processledarna delegering att besluta vid oenighet om tolkning av regiondirektörens beslut om

processerna, göra uppföljningar och analyser på eget initiativ och ta initiativ till omfördelning av ärenden.

Modellverksamheten

För att anpassa Migrationsverkets utrednings- och handläggningsmetoder till ett eventuellt framtida domstolsförfarande, samt öka effektiviteten och rättssäkerheten, beslutades under sommaren 2002 att bedriva "Projekt Modellverksamhet" i regionerna Syd och Stockholm. I korthet gick modellverksamheten ut på att den sökande och det offentliga biträdet blir mer aktiva i att framföra fakta och argument i ärendet. Resultatet i Syd blev bättre kvalitet och färre överklaganden mot en något högre ärendekostnad. De andra regionerna ska enligt verksamhetsplanen studera region Syds modell.

Regeringen har beslutat den 15 januari 2004 att försöksverksamheten med ett nytt arbetssätt vid asylutredningarna ska utvidgas. En utvärdering av försöksverksamheten ska först genomföras. Regeringen anger att målsättningen ska vara att ett nytt arbetssätt, avseende framförallt närvaron av beslutsfattare samt att det offentliga bitrådets roll vid asylutredningar ska tillämpas vid alla asylenheter före den 1 juli 2005.

Extern styrning

Innehåll:

<i>Allmänt om myndighetsstyrning</i>	79
<i>Ägarstyrning</i>	80
<i>Ekonomistyrning</i>	83
<i>Verksamhetsstyrning</i>	86
<i>Samordna styrningen</i>	88

Allmänt om myndighetsstyrning

Av regeringsformen framgår att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Regeringen delegerar ut uppgifter och ansvar till myndigheterna vilket medför att myndigheterna *förvaltar* vissa uppgifter inom regeringens ansvarsområde. Delegationen av befogenheter kan vara mer eller mindre långtgående – beroende på verksamhet, politiskt intresse m.m. Regeringen har dock formell möjlighet att styra en myndighets verksamhet i betydligt större utsträckning än vad som normalt sett sker.

Samtidigt är det en framträdande egenskap i svensk förvaltningstradition att myndigheterna självständigt hanterar sina uppgifter inom de ramar som statsmakterna angett i lagar, instruktion m.m. Om verksamheten fungerar väl ligger det inget egenvärde i att ha en stark extern myndighetsstyrning, det kan tvärtom skada den interna styrningen på myndigheten. Men motsatsen gäller också – finns stora problem i verksamheten bör regeringen agera och om myndigheten begär vägledning i form av prioriteringar eller liknande så bör regeringen ge besked såsom ytterst ansvarig för verksamheten.

Myndighetsutövning är en uppgift där respektive myndighet har ett eget fullt ansvar och där regeringen inte har ansvar för de beslut som fattas av myndigheten. Via praxisbildande beslut kan dock regeringen påverka myndighetsutövningen.

Den externa myndighetsstyrningen från regeringen har en stor påverkan på den interna styrningen inom myndigheten. Det gäller självfallet innehållet i styrningen, t.ex. vad myndigheten ska göra, men även formerna för myndighetens interna styrning. Om den externa styrningen domineras av regelstyrning eller målstyrning kommer den interna styrningen sannolikt att präglas av detta. Om inslaget av resultatstyrning är starkt har myndigheten inget

annat alternativ än att använda resultatstyrning som huvudsakligt styrinstrument internt.

Myndighetsstyrningen kan indelas på olika sätt. Ett sätt är att indela denna i följande:

- ägarstyrning
- ekonomisk styrning
- verksamhetsstyrning.

Vi diskuterar nedan den externa styrningen i dessa termer.

Ägarstyrning

Begreppet ägarstyrning brukar användas för att beteckna hur regeringen styr myndigheten avseende sådana generella aspekter som ledning och ledningsformer samt generella krav på verksamheten. Utnämningmakten, instruktion, uppdragsformulering och eventuella organisationsdirektiv brukar anses ingå i ägarstyrningen.

Utnämningmakten

Det viktigaste styrinstrumentet är troligen utnämningmakten. Vilka personer som ges förtroendet att leda myndigheten har en stor betydelse för hur myndigheten kommer att ledas och styras. Det handlar inte bara om att det är en duglig person utan att det är rätt typ av ledare för den utveckling som regeringen vill se på myndigheten.

Statskontoret har gjort ett antal utredningar av regionala eller lokala organisationer där samma verksamhet bedrivs av ett antal enheter inom landet på samma eller liknande sätt. Det kan handla om länsstyrelser, arbetsförmedlingar, polismyndigheter osv. Ofta finns det stora skillnader i resultat – produktiviteten kan vara dubbelt så hög (eller mer) på ett ställe jämfört med ett annat, och kvaliteten i verksamheten verkar ofta variera positivt i förhållande till produktiviteten.

I flera fall har stor möda lagts på att förklara skillnaderna beroende på omvärldsfaktorer, redovisningssätt m.m. Den största förklaringsfaktorn verkar dock vara ledarskapet. I några fall har man kunnat se att när en chef flyttar från ett ställe med goda resultat så följer de goda resultaten med, och tvärtom. En slutsats blir att vem eller vilka som sitter i ledningen för en myndighet är den kanske mest avgörande framgångsfaktorn.

Migrationsverket har nu en ny ledning och en nyligen förordnad styrelse. Migrationsverkets nuvarande styrelse är förordnad för perioden 1 mars 2003 t.o.m. 28 februari 2005. I samband med den senaste tillsättningen av styrelse

utökades antalet ledamöter från åtta till tolv för att ge plats åt samtliga riksdagspartier. Förutom riksdagspartierna ingår i styrelsen även Integrationsverkets generaldirektör samt en representant från forskarsfären. Migrationsverkets generaldirektör är styrelsens ordförande.

Statskontoret har gått igenom styrelseprotokoll och vår bedömning, utifrån detta underlag, är att styrelsen verkar fungera väl. Huvuddelen av verksamheten utgörs av formella beslutspunkter (årsredovisningar m.m.) samt beslut avseende viseringspraxis, föreskrifter och behandling av internrevisionens rapporter. Mindre uppmärksamhet ägnas åt en effektivitetsgranskning av verksamheten och långsiktiga strategier. Vid några tillfällen har styrelseledamöter tagit upp viktiga verksamhetsfrågor som dock inte har kunnat behandlas p.g.a. inskränkningar i styrelsens formella kompetens i dessa frågor.

Ur det perspektiv vi har att arbeta med i utredningen har vi en reflektion beträffande sammansättningen av styrelsen. Styrelsen har i uppgift att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt. Då behövs också några personer med egen ledningserfarenhet för att kunna ställa de rätta frågorna till verksamheten och veta vilken typ av åtgärder som är rimliga i olika situationer. *I styrelsen borde ingå flera personer med professionell erfarenhet av att leda en stor organisation.*

Instruktionen

I instruktionen (1988:429) och regleringsbrevet finns formuleringar om Migrationsverkets samordningsansvar gentemot andra myndigheter som arbetar med migrationsfrågor. Formuleringarna är dock inte de samma vilket kan skapa oklarhet hos Migrationsverket.

I instruktionen används benämningen ”*central förvaltningsmyndighet för migrationsfrågor*” och i regleringsbrevet talas om ”*processansvarig myndighet som ska samverka med berörda myndigheter och organisationer i syfte att verksamheten håller god kvalitet och sker effektivt*”.

Förutom att formuleringarna kan tolkas olika är det viktigt att precisera både det *ansvar, uppgifter* och de *befogenheter* som Migrationsverket har för att bedriva sin verksamhet. Ingår i ansvaret exempelvis utbildning av personal på andra myndigheter i migrationsfrågor? Har Migrationsverket befogenhet att inspektera verksamhet på andra myndigheter och föreslå förändringar? Det kan finnas anledning för regeringen att precisera Migrationsverkets ansvar, uppgifter och befogenheter på denna punkt.

Om inga särskilda befogenheter kopplas till begreppet central förvaltningsmyndighet så bör Migrationsverkets uppgift hellre beskrivas som en samverkansuppgift. Det är regeringen som har samordningsansvaret mellan myndigheterna i migrationsprocessen och Migrationsverkets uppgift är att

samverka med dessa myndigheter. Om Migrationsverket anser att en annan myndighet bör vidta förändringar av något slag bör dessa förslag lämnas till regeringen. En myndighet under regeringen bör inte styra andra myndigheter under regeringen.

Generella krav på verksamheten

Det finns ett antal s.k. ”generella krav” som formulerats på olika sätt av regeringen – i förvaltningspolitiska program, i handlingsplaner för jämställdhet, IT-utveckling m.m. Formellt sett blir de inte bindande för myndigheten om de inte uttrycks i regleringsbrev eller i andra beslut av regeringen.

I det senaste regleringsbrevet finns det knappt några sådana krav redovisade. Detta har naturligtvis betydelse för hur aktivt Myndigheten kommer att arbeta med motsvarande frågor. Man ska dock inte överdriva effekten av frånvaron av sådana krav. Myndigheten har i allmänhet ett eget intresse av att arbeta med dessa frågor.

Organisationsstyrningen

Organisationsstyrning är normalt ett område där regeringen brukar lämna myndigheten stor frihet att själv organisera sin verksamhet och bygga upp styrsystem, policier m.m. I årets regleringsbrev ges till många myndigheter i princip samma direktiv om kompetensutveckling – något som naturligtvis ur olika aspekter ofta ses som något positivt och önskvärt.

Kompetensutveckling är oftast en förutsättning för en hållbar och kostnads-effektiv utveckling av förvaltning men den är dyr och kräver tid av personalen. En ledning måste därför prioritera mellan kostnader, handläggningstider och andra angelägna satsningar. På längre sikt innebär också kompetensutveckling högre krav på löner. Även om kompetensutveckling säkert är önskvärd åtgärd så menar vi att det normalt är ledningen som bäst kan avgöra när sådana satsningar ska göras och vad som är mest angeläget att göra.

Om resultatuppföljning och myndighetsdialog ger vid handen att myndigheten inte styrs och leds på ett optimalt sätt är det i första hand regeringens (”ägarens”) uppgift att ge stöd till ledningen i form av dialog om hur verksamheten ska utvecklas. Om ledningen enligt regeringens uppfattning inte leder, styr och kontrollerar sin verksamhet på ett optimalt sätt bör regeringen på något sätt utkräva ansvar och i slutändan, om så behövs, ta initiativ till en ändring i ledningen.

När det gäller organisationsstyrning så är vår slutsats att den i första hand bör ske genom att regeringen och Regeringskansliet för en dialog om dessa frågor och mindre använder formella instrument för denna typ av styrning.

Ekonomistyrning

Till ekonomistyrningen hör finansiell styrning i form av anslag, bemyndiganden, låneramar m.m.

Anslagsstrukturen

Migrationsverket har en anslagskonstruktion med fyra anslag och nio anslagsposter som helt eller delvis disponeras av myndigheten. Samtliga anslag och anslagsposter är ramanslag. Huvuddelen av totalbeloppet avser mottagande av asylsökande, förvaltningskostnader och vidarebosättning.

Migrationsverket har hos regeringen begärt att anslagsposten 12:3:7 förändras till ett reservationsanslag. En sådan förändring skulle innebära att oförbrukade medel ett år kunde disponeras nästa år.

Tabell 1. Anslag för år 2004

Beteckning	Benämning	Belopp (mkr)
12:1	Migrationsverket	616,3
12:1 ap.1	Migrationsverket	598,3
12:1 ap.3	IT-verksamhet	18,0
12:2	Mottagande av asylsökande	3 364,7
12:3	Migrationspolitiska åtgärder	278,2
12:3 ap.4	Återvandringsförberedelser	7,1
12:3 ap.5	Återvandringsbidrag	1,5
12:3 ap.6	Vidarebosättning m.m.	257,2
12:3 ap.7	Resor vid vidarebosättning m.m.	10,2
12:3 ap.8	Anhörigresor	1,2
12:3 ap.9	Internationellt utvecklingsarbete	1,0
12:5	Offentligt biträde i utlänningsärenden	73,8
12:5 ap.2	Migrationsverket	73,8
	<i>Summa</i>	<i>5 301,3</i>

Källa: Regleringsbrev för 2004 (första utgåvan)

Anm. Poster som disponeras av regeringen ej medtagna

Avgörande för anslagskonstruktionen är främst regeringens behov av styrning av en viss verksamhet liksom anslaget formella typ (ramanslag, reservationsanslag m.m.). Vi tror inte att riksdagen har ett stort behov av att detaljstyra verksamheten inom Migrationsverket. Vill man detaljstyra verksamheten skulle troligen en annan anslagsstruktur vara mer intressant – t.ex. genom att anslag ges för olika verksamhetsgrenar eller verksamhetsområden.

Regeringen har i regleringsbrev och beslut full frihet att ange t.ex. begränsningar i myndighetens rätt att disponera medel eller att lägga till direktiv om hur medlen får användas. Regeringen kan dock inte disponera om medel mellan olika anslag där riksdagen har fattat beslut om ändamålet med medlen.

Man kan säga att de normala är att en myndighet har ett anslag och att myndighetsledningen fritt får fördela medlen mellan olika verksamheter.

Anser regeringen att myndigheten förvaltar sin uppgift väl och gör riktiga prioriteringar finns ingen anledning för regeringen att begränsa myndighetens handlingsfrihet.

Omvänt kan man säga att om regeringen inte är nöjd med myndighetsledningens styrning av verksamheten, eller befarar att myndigheten inte kommer att göra rätt prioriteringar, kan det finnas anledning att mer detaljstyra myndighetens användning av medlen.

Jämför man Migrationsverket med Kriminalvården så har Kriminalvården ett anslag – både för sin egen förvaltning och för frivård (som kan liknas med Migrationsverkets mottagningsverksamhet). Migrationsverket har fyra anslag och nio anslagsposter för olika ändamål.

För en myndighetsledning är det viktigt att fritt disponera sina anslagsmedel för att nå en optimal effekt av verksamheten. För snäva restriktioner i möjligheten att disponera medel minskar ledningens möjligheter att styra.

I nuvarande system är det mest uppdelningen av pengar mellan anslagen 12:1 och 12:2 som gör det svårt för myndigheten att snabbt omprioritera när behoven kräver detta. Det har dock skett en viss ”uppluckring” i gränserna mellan 12:1 och 12:2. Exempelvis genom att Migrationsverkets transitenheter (som ansvarar för grundutredningen i asylärenden) till stor del finansieras via anslaget för mottagningsystemet (anslag 12:2). Det går dock t.ex. inte att rekrytera en asylprövningshandläggare på anslag 12:2 utan att riskera en revisionsanmärkning. Lönerna för beslutsfattare på transitenheterna fördelas på anslag 12:1 (40 %) och 12:2 (60 %), då en stor del av grundutredningen anses av myndigheten vara mottagningsuppgifter.

Frågan kan också förenklas. Är myndighetsledningen mer skickad att avgöra hur medlen bäst ska fördelas till olika verksamheter eller har regeringen bättre förutsättningar att kunna göra dessa bedömningar?

Vi bedömer nuvarande anslagskonstruktion som ett lappverk som tillkommit genom successiva förändringar och utan en grundläggande analys om regeringens respektive Migrationsverkets behov av att styra verksamheten.

Vår bedömning är att nuvarande konstruktion inte är tillräckligt flexibel för att myndigheten ska kunna göra tillräckliga prioriteringar verksamheten.

Enligt vår mening skulle Migrationsverkets möjligheter till en mer optimal intern styrning kunna öka om myndigheten ges ett samlat anslag med två anslagsposter

- en anslagspost för verksamhet och förvaltning
- en anslagspost för bidrag och transfereringar av olika slag.

Det kan hos regeringen finnas en oro över att administrationen växer om Migrationsverket ges ökade möjligheter att friare disponera medel för mottagningssystemet. Denna möjlighet bör dock kompletteras med att mål- och resultatstyrningen ses över, vilket vi återkommer till längre fram. Vidare kan regeringen också sätta vissa restriktioner för vissa kostnader, eller ange vissa miniminivåer för andra kostnader.

Medelstilldelningen

Medelstilldelningen grundas på prognoser som görs cirka 6 månader innan verksamhetsåret startar. Antalet asylsökande är svårt att prognostisera och det kan i praktiken komma dubbelt (eller hälften) så många som man räknat med i prognoserna. År 2002 översteg det slutliga kostnadsutfallet budgetpropositionens prognos med drygt en miljard kronor. Det gör att Migrationsverkets anslag kan behöva justeras flera gånger under året. Under år 2003, som var ett relativt stabilt år utan stora förändringar i antalet asylsökande, ändrades regleringsbrevet nio gånger, varav den sista ändringen gjordes 15 dagar efter budgetårets slut.

Ett sådant system har nackdelar för den interna styrningen av Migrationsverket. När verksamheten ökar måste man anställa personal, sluta kontrakt m.m. men myndigheten kan inte veta säkert att de kommer att få ersättning för detta och i så fall med hur mycket. När verksamhetsvolymen minskar kan myndigheten räkna med att anslagsmedel dras in men inte säkert veta med hur mycket och heller kanske inte i tillräckligt god tid för anpassning av verksamheten.

En verksamhet vars volym starkt påverkas av omvärlden är svår att styra med fasta anslagsramar. Det är mer regel än undantag att beräkningsgrunderna för anslaget spolieras av omvärldsfaktorer och då kan man rimligen inte hålla ledningen fullt ansvarig för de budgetramar som sattes med dessa beräkningar som grund. Det fordras någon typ av tydligare och stabilare spelregler som gör att myndighetsledningen vet vilka ekonomiska ramar man har att arbeta med även om de formella besluten kommer senare.

Detta skulle ge fördelar för både regeringen och myndigheten. Regeringen skulle ha lättare att utkräva ansvar av myndighetsledningen exempelvis om

budgetramar inte hålls. Myndigheten å sin sida skulle kunna planera mer långsiktigt för verksamhetens volym.

Om regeringen av statsfinansiella skäl behöver avvika från spelreglerna bör myndighetsledningen underrättas om detta så snart som möjligt.

Verksamhetsstyrning

I verksamhetsstyrning ingår styrning via lagar och regeringsförfordningar. Mål- och resultatstyrning räknas ibland till ekonomistyrningen men kan också ses som en del av verksamhetsstyrningen.

Migrationsverket har i huvudsak en regelstyrd verksamhet som kompletteras med målstyrning. Resultatstyrningen är begränsad till handläggningstider.

Regelstyrningen

Den regelstyrning som finns när det gäller prövning av asylärenden har av lagrådet ansetts som alltför otydlig för kunna tillämpas av en eventuellt kommande domstol och en utredning arbetar nu med en översyn. Vissa brister finns därför i regelstyrningen som även rimligen återverkar på Migrationsverkets nuvarande handläggning av asylärenden. Regelsystemets brister, eller svårhanterlighet, kan också vara en bidragande orsak till varför Migrationsverket har bekymmer med en bristande enhetlighet i avgörandet av liknande ärenden.

Målstyrningen

Målstyrningen av Migrationsverkets verksamhet sker främst genom att mål för det kommande verksamhetsåret ges i regleringsbrevet. Regeringens målstyrning av myndigheterna har ofta brister i tydlighet, relevans, uppföljningsbarhet och tidsavgränsning. Detta gäller även på Migrationsverkets område.

Om regeringens målstyrning är bristfällig ska myndigheten precisera målen. Men det handlar då om precisering – inte att formulera andra mål. Migrationsverket har haft svårt att precisera regeringens mål i operativt användbara mål. Det har också förekommit att Migrationsverket avvikit från regeringens mål i sin interna styrning – t.ex. genom att ha angett krav på 10 månaders handläggningstid i stället för 6 månader som regeringen angett (asylärenden). Numer anges en viss andel inom 6 månader.

Det är rimligt att Migrationsverket får ett tydligt och åtgärdsinriktat övergripande mål för nästa års verksamhet som gäller hela verksamheten, t.ex. att öka beredskapen för volymförändringar eller att genomföra en större verksamhetsförändring. Det är också rimligt att det finns ett mål för de verksamhetsområden/verksamhetsgrenar som regeringen lagt fast. Det

skulle då bli 6 mål i regleringsbrevet. Men regeringen har angett 18 mål varav vissa mål innehåller flera olika målformuleringar. Sammantaget handlar det om 25 till 30 olika mål.

Med så många mål får regeringens målstyrning av myndigheten mindre styreffekt – det blir en utspädningseffekt av många olika mål. Internt inom myndigheten blir det också svårt att kommunicera så många mål i en stor organisation och få genomslag för dessa.

Många av målen handlar om handläggningstider och det är en typ av mål som är lätt att kommunicera inom myndigheten och som även är relevanta för verksamheten. Problemet i Migrationsverkets fall är att målen för handläggningstiderna inte upplevs som realistiskt satta och därmed nåbara under året. Anger regeringen mål som inte kan nås och inte vidtar någon åtgärd när målen inte nås, kommer styreffekten av att sätta mål över huvud taget att minska. Detta påverkar även den myndighetsinterna målstyrningen negativt.

Resultatstyrningen

Regeringens resultatstyrning kan vara aktiv eller passiv. En passiv resultatstyrning innebär att regeringen följer hur verksamheten utvecklas men regeringen ställer inga krav på hur resultatet ska utvecklas. En aktiv resultatstyrning innebär att resultatkrav ställs på myndigheten. Om dessa resultatkrav inte nås vidtas någon typ av åtgärd för att kraven ska kunna mötas nästkommande år. Passiv resultatstyrning passar när regeringen är nöjd med myndighetens resultat och aktiv resultatstyrning passar när regeringen är missnöjd med myndighetens resultat.

I Migrationsverkets fall tillämpar regeringen till övervägande del en passiv resultatstyrning. När det gäller handläggningstider har dock regeringen satt tydliga resultatkrav – vilket är ett tecken på att regeringen inte är nöjd med dagens handläggningstider. Migrationsverket har dock inte lyckats möta resultatkraven. Vissa åtgärder har också vidtagits från både regeringens och Migrationsverkets sida men handläggningstiderna bedöms fortfarande vara alltför långa.

Att fortsätta sätta tydliga resultatkrav som inte kan mötas av Migrationsverket är inte bra ur styrningssynpunkt. Respekten för resultatkrav från regeringen kan förloras och då förlorar man också styreffekt från regeringen. Då är det bättre att göra som regeringen gjort i det senaste regleringsbrevet, att förlänga tidsfristerna för några av ärendetyperna.

Om detta inte hjälper bör regeringen antingen skjuta till mer medel, eller helt ta bort de resultatkrav som inte fungerar som styrmedel. För Migrationsverkets styrning är det olyckligt att ha externa resultatkrav på sig som man inte kan nå samtidigt som man i det interna styrsystemet tvingas gå ut med interna mål som innebär längre handläggningstider än vad regeringen

krävt. På sikt undergräver det myndighetsledningens auktoritet både gentemot personalen och gentemot regeringen.

Samordna styrningen

Ur ett myndighetsperspektiv är det bättre om regeringens styrning är konsekvent och ger ett tydligt budskap till ledningen om hur den förväntas agera.

Det är också tveksamt om regeringen i ett regleringsbrev ska ge direktiv om verksamhet som regleras av lagstiftning eller förordning.

I det senaste regleringsbrevet står t.ex. målet *”Asylutredningar som rör barn utan medföljande legal vårdnadshavare ska genomföras med hänsyn till barnets bästa.”* I utlänningslagen står en liknande formulering *”I fall som rör ett barn ska särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver.”* Om regeringen avser att rättspraxis hos myndigheten på något sätt bör ändras bör detta hanteras i det juridiska systemet och inte i det administrativa styrsystemet. I det ovan refererade fallet ser vi dock inga större problem eftersom formuleringarna var relativt överensstämmande. Men då är också motivet för att ange ett sådant mål i regleringsbrevet svagt.

Den ekonomiska styrningen ger, vid sidan av lagstiftningen, den starkaste effekten. Den ekonomiska styrningen ska å andra sidan hanteras med viss försiktighet eftersom regeringen därmed tar över en del av det operativa ansvaret för styrningen av den interna verksamheten.

Nyckeltal/Resultat

Innehåll:

<i>Inledning</i>	89
<i>Ärendevolymer</i>	89
<i>Kostnader och resurser</i>	91
<i>Handläggningstider</i>	94
<i>Personal</i>	95

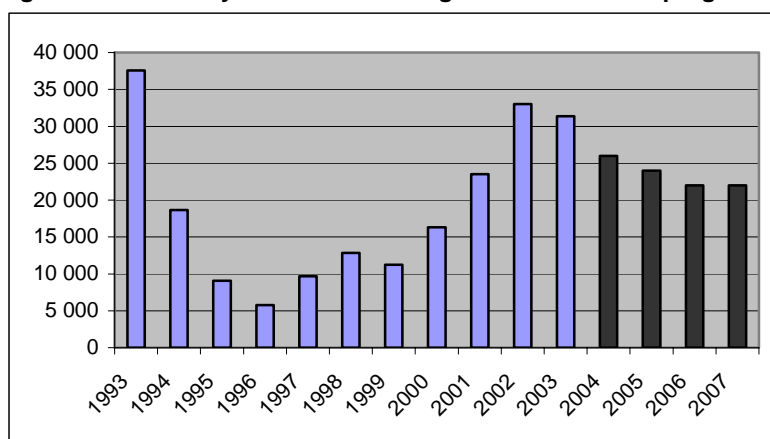
Inledning

Bilagan innehåller en redovisning av olika förutsättningar för verksamheten samt uppnådda resultat. Redovisningen har avgränsats till att vara relevant för vad som tas upp i huvudrapporten, fokus ligger därför på verksamhetsområde Asyl. De olika styckena behandlar de nyckeltal som har störst betydelse för Migrationsverkets verksamhet: ärendevolymer, kostnader, resurser, handläggningstider och personal.

Ärendevolymer

Asylinströmningen till Sverige har varierat kraftigt mellan åren. Från år 2000 till 2002 ökade den med drygt 100 procent.

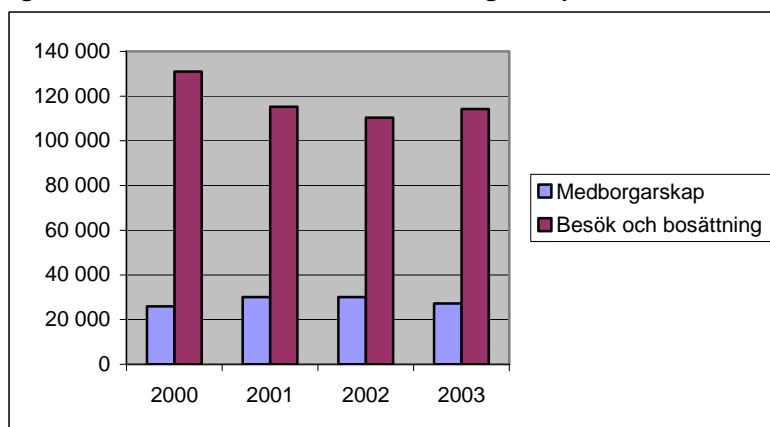
Figur 1.1 Asylsökande till Sverige 1993–2003 samt prognos 2004–2007¹⁶



De svarta staplarna visar utvecklingen av asylsökande 2004-2007 enligt Migrationsverkets prognoser från april i år.

¹⁶ Verksamhets- och utgiftsprognos 2004-04-15.

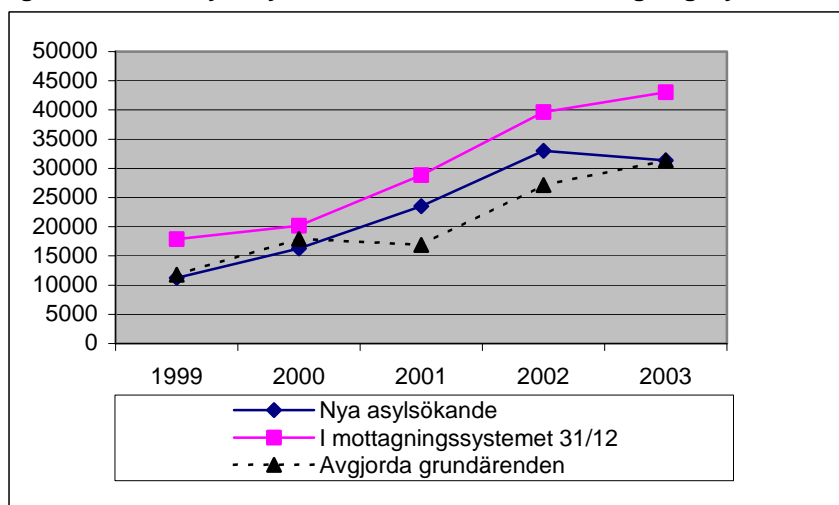
Figur 1.2 Inkomna ärenden medborgarskap och besök och bosättning¹⁷



Verksamhetsområde Besök och bosättning omfattar så skilda ärendetyper som visumärenden, arbetstillstånd, anknyningsärenden och gäststuderande. Antalet anknyningsärenden har ökat varje år de senaste fem åren, förra året avgjordes 30 451 ärenden – ungefär lika många som asylärendena i första instans.

I mottagningssystemet

Figur 1.3 Nya asylsökande och inskrivna i mottagningssystemet¹⁸



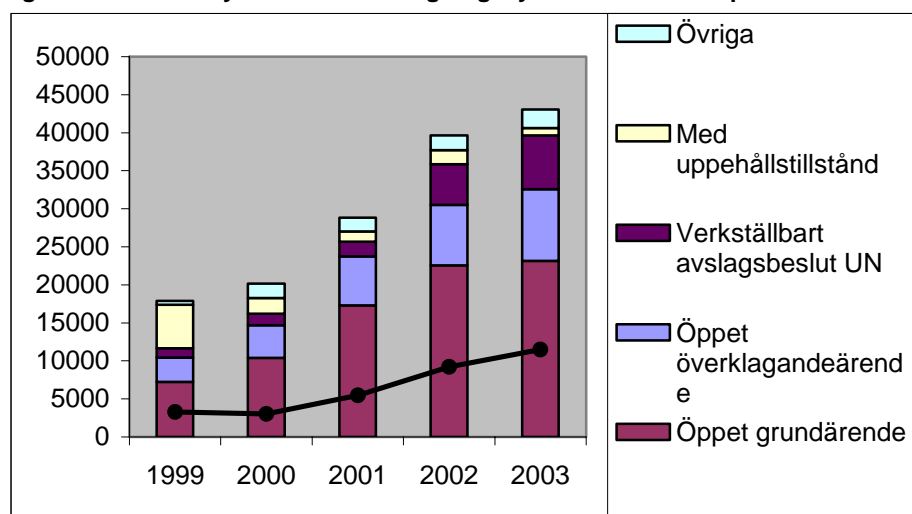
Kurvorna för de nya asylsökande som kommit in under året och antal asylsökande i mottagningssystemet den sista december löper parallellt med undantag för år 2003. Detta trots att man under det året avgjorde nästan lika många ärenden som kom in. Ryggsäcken finns kvar från tidigare år och som

¹⁷ ÅR 2003 Tabell 17,18; ÅR 2002 Tabell 9,11.

¹⁸ Årsredovisning (ÅR) 2001 Tabell 5 s. 16; 2003 Tabell 3, ÅR 2001 Tabell 4 s. 15; ÅR 2003 Tabell 8 s. 15.

Figur 1.3 nedan visar är det inte bara antalet avgjorda grundärenden som påverkar hur många som finns i mottagningssystemet.

Figur 1.4 Asylsökande i mottagningssystemet fördelade på ärendenas status¹⁹



"I mottagningssystemet" syftar på de som var registrerade den sista december varje år. Att gruppen med uppehållstillstånd var så stor 1999 berodde på att ett stort antal asylsökande från FR Jugoslavien fått tillfälligt uppehållstillstånd, vilket inte ger möjlighet till kommunplacering (ÅR 99 s.11).

Andelen öppna grundärenden äldre än sex månader grundar sig på information i tabellerna "Asylprövning – ärendeutveckling" där de öppna grundärendena är fler än i tabellerna om tid för ersättning enligt LMA som de övriga uppgifterna är tagna från. I allmänhet skiljer sig siffrorna åt med ett hundratal personer. Ingen förklaring finns så min tolkning är att det handlar om asylsökande som kommit in under årets sista dagar och inte hunnit bli registrerade i mottagningssystemet.

Mellan 1999 och 2003 ökade antalet asylsökande i mottagningssystemet med 241 procent. Samtidigt ökade antalet öppna grundärenden med 325 procent och antalet öppna överklagandearbenden med 294 procent. Den kraftigaste ökningen stod ärendena med verkställbart avslagsbeslut från Utlänningsnämnden för -573 procent. Oklara identiteter bidrar till svårigheter i vissa fall att verkställa avslagsbeslutet, bl.a. därför att en del länder inte tar emot sina medborgare utan identitetshandlingar. Sverige har hittills (budgetpropositionen för 2004) ingått återtagandeavtal med 11 länder.

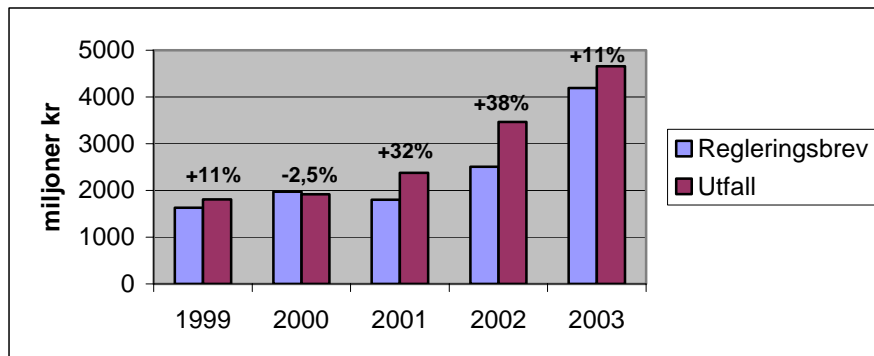
Kostnader och resurser

Med ökad asylinströmning och fler och fler asylsökande i mottagningssystemet har verkets totala utgifter mer än fördubblats på fem år. Svårigheterna i att prognostisera ärendevolymen påverkar resurstilldelningen. Regeringen konstaterar i budgetpropositionen för 2004 att Migrationsverkets utgifter i

¹⁹ ÅR 2003 Tabell 3,8 ; ÅR 2001 Tabell 4, 5.

stor utsträckning styrs av omvärldsfaktorer som kan vara svåra att förutse och inte minst att påverka.

Figur 2.1 Skillnaden mellan det totala anslaget* i decembers regleringsbrev och utfall



* som disponeras av Migrationsverket

Procentangivelserna syftar på hur mycket större utfallet blev i jämförelse med vad som ursprungligen beräknats.

Observera att regleringsbreven justerats under budgetåret, medel har tillförts och anslagskrediterna utökats. Siffrorna visar summan av anslagen i det första regleringsbrevet för budgetåret. Utfall enligt verkets årsredovisningar.

Anslagen

För Migrationsverkets verksamhetsområden finns sex anslag:

- 12:1 Migrationsverket
- 12:2 Mottagande av asylsökande
- 12:3 Migrationspolitiska åtgärder
- 12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden
- 12:6 Utresor för avvisade och utvisade
- 12:7 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar

Tabellerna nedan visar budgetering och utfall för de två viktigaste anslagen: 12:1 som finansierar förvaltning, framförallt prövning, och 12:2 som finansierar mottagande av asylsökande m.fl. I det senare ingår boende, ersättningar till kommuner och landsting, dagersättning till asylsökande, organiserad verksamhet och personalkostnader.

Tabell 2.1 Anslag i decembers regleringsbrev och faktiskt utfall (milj kr) samt förändring i procent

12:1:1	1999	2000	2001	2002	2003	99-03 i %
RB	431	435	416	477	601	
Utfall	436	444	455	572	608	39
- varav asylprövn.	127	147	147	221	243	91
- varav tillståndsprövn.	224	216	226	240	254	13
- varav medborgarskap	40	38	35	44	45	13
Differens		-5	-9	-39	-95	-7
Differens i %		1	2	9,5	20	1

12:2	1999	2000	2001	2002	2003	99-03 i %
RB	875	1 176	1 039	1 652	3 154	
Utfall	1 213	1 372	1 787	2 720	3 717	206
Differens	-338	-196	-748	1 068	-563	
Differens i %	39	17	72	65	18	

Utgifterna på anslaget 12:2 är till största delen lagstadgade och utrymmet för Migrationsverket att prioritera eller göra besparingar är därför begränsat. Av de 3,7 miljarder som utfallet på anslaget blev 2003 utgjorde bara bidragen, dagersättning, boendeersättning, sjukvård, organiserad verksamhet etc., 2,5 miljarder kronor.

Ärende- och dygnskostnad

Tabell 2.2 Kostnader för verksamhetsområdena (kr) samt förändring i procent

År	1999	2000	2001	2002	2003	%
Kostnad per avgjort grund- ärende, asyl	13 094	10 619	11 816	11 172	11 000 ²⁰	-16
Kostnad per ärende BoB		1 588	1 875	2 172	2 254 ²¹	42
Kostnad per grundärende Mb	1 316	1 176	1 339	1 496	1 698 ²²	29
Kostnad per inskriven och dygn*	197	210	217	232	246 ²³	25
varav i ABO	206	229	227	220	237	15
varav i EBO	149	150	147	154	151	1
I Förvar	2 063	2 317	2 927	2 023	2 419 ²⁴	17

* Exklusive förvar

Ett grundärende är ett ärende som handläggs i första instans. I "Kostnad per inskriven och dygn" ingår även dygnskostnaden för grupphem. Det kostar 1 500 kr att ansöka om svenskt medborgarskap. Intäkterna av avgifterna var 2003 cirka 35,5 miljoner.

Kostnaden per avgjort grundärende, asyl, har varit relativt stabil under de fem år som redovisas ovan, tom minskat något. Mängden avgjorda ärenden har däremot ökat kraftigt (se Figur 1.3). För medborgarskap har kostnaden ökat vilket beror på ökade personalkostnader och samkostnader samtidigt som antalet ansökningar endast ökat marginellt. För besök och bosättning har kostnaden per ärende ökat med 42 procent. Förklaringen är att antalet

²⁰ ÅR 2001 Tabell 6 s. 16; 2003 Tabell 6 s. 13.

²¹ ÅR 2003 Tabell 15; ÅR 2002 Tabell 10. 1999 saknas eftersom ändringar gjorts i definitionen av vad som är besök och bosättning.

²² ÅR 2002 Tabell 10; ÅR 2003 Tabell 22.

²³ ÅR 2001 Tabell 7; 2003 Tabell 11.

²⁴ ÅR 2003 Tabell 10 s. 20; 2002 Tabell 6 s. 16 ; 2001 Tabell 9 s. 18.

avgjorda ärenden minskat men blivit mer komplicerade. Dygnskostnaden för eget boende är betydligt lägre än för anläggningsboende och den förra har också ökat med blygsamma 1 procent jämfört med 15 procent för anläggningsboende.

Handläggningstider

Migrationsverket har under många år haft svårt att uppfylla de kvantitativa handläggningmålen. Orsakerna som man pekat på i de senaste fem årens årsredovisningar är oklara identiteter och resvägar, starkt ökade asylinströmningar och lång väntan på praxisbeslut.

Tabell 3.1 Genomsnittliga handläggningstider (dagar)²⁵

	1999	2000	2001	2002	2003	Mål
ASYL						
Grundärende	226	198	226	221	224	6 mån
Ensamkommande barn (median)			206	217	183	3 mån
Överklaganden (MV)	9	8	6	7	7	
Överklaganden (UN)	343	293	206	228	188	6 mån
Verkställighet (tid UN till utresa)	152	131	103	135	152	
MEDBORGARSKAP						
Grundärende	219	242	190	216	245	6 mån*
BESÖK OCH BOSÄTTNING						
Visum	37	20	31	23	21	1 mån
Anknytning	96	107	157	150	223	5 mån**

* 8 månader 2004 ** 6 månader 2004

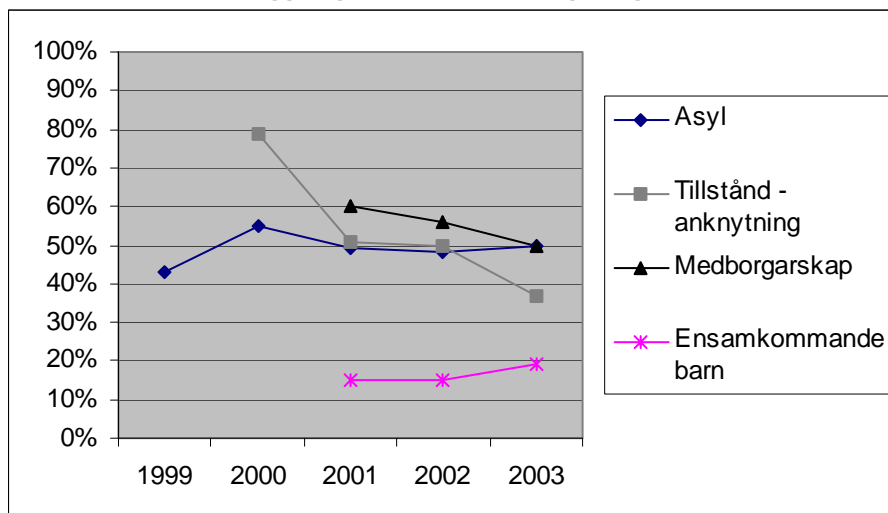
Här redovisas inte Utlänningsnämndens handläggningstider för överklagade medborgarskaps- och besök och bosättningsärenden. Det beror på att de ligger utom Migrationsverkets kontroll och, till skillnad från asylärenden, inte påverkar verkets kostnader.

Tidsmålet på 12 månader gäller år 2004 ”till lagakraftvunnet beslut”, det betyder att tiden från beslut till verkställighet inte är medräknad. Migrationsverket övertog 1999 ansvaret för återvändande och verkställighet från polisen, förutom i de fall där sökanden motsätter sig en avvisning. Ett avvisningsbeslut ska verkställas ”i nära anslutning” till beslutet.

I tabellen ovan anges de *genomsnittliga* handläggningstiderna men målen i regleringsbrevet är inte genomsnittliga mål. Det som efterfrågas är att ”beslut om uppehållstillstånd eller avvisning *skall* fattas inom X månader” och då avses alla ärenden. I figuren nedan redovisas måluppfyllelsen i procent för asyl-, medborgarskaps- och anknytningsärenden.

²⁵ ÅR 1999 s. 16; ÅR 2000 s.17; ÅR 2001 s.22, Tabell 1,3; ÅR 2002 Tabell 9; ÅR 2003 s.31,34, Tabell 5,7.

Figur 3.1 Andel ärenden i första instans som avgjorts inom de handläggningsmål som finns i regleringsbrevet²⁶



Siffror för medborgarskap samt ensamkommande barn 1999/2000 och anknytningsärenden 1999 fanns inte tillgängliga i årsredovisningarna. Vad som redovisas är hur många av de öppna ärendena vid årets slut som har en liggtid på över fem/sex månader. De allra flesta medborgarskapsärenden är naturalisationsärenden. Andelen naturalisationsärenden som handläggs inom sex månader är färre än för det totala antalet avgjorda ärenden.

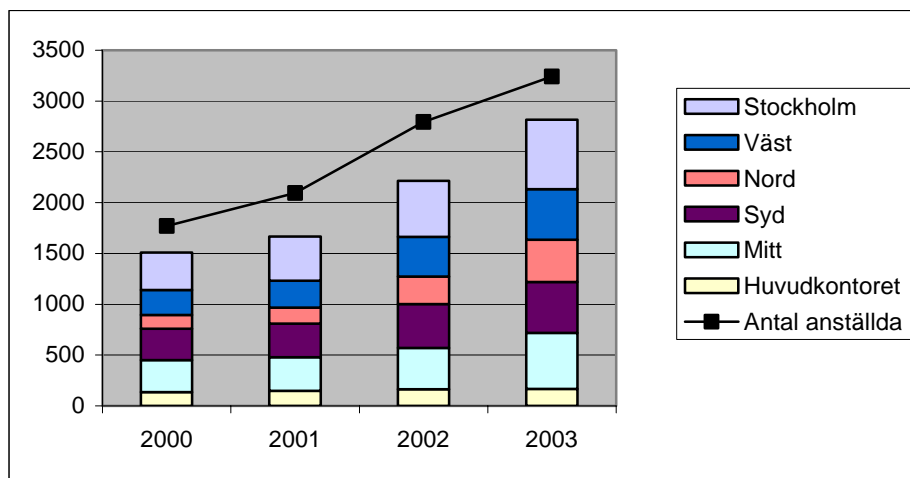
Verksamhetsåret 2003 är det första året som Migrationsverket haft ett specifikt mål för handläggningen av ärenden som rör ensamkommande barn. Måluppfyllelsen har hittills varit låg. Verkets förklaring till att måluppfyllelsen för anknytningsärenden sjönk drastiskt från 79 till 51 procent mellan 2000 och 2001 är att det infördes ökade krav på muntlig handläggning i juli 2000.

Personal

I slutet av 2003 hade Migrationsverket 3243 anställda. Omkring 70 procent, arbetar inom asylprocessen, framförallt med mottagningsverksamhet. Ärendevolymen påverkar personalstyrkan och under förra året externrekryterades 855 personer medan 406 slutade.

²⁶ ÅR 1999 Tabell 5, ÅR 2001 s. 9,12; ÅR 2002 s. 26; ÅR 2003 Tabell 4,7,19, s.31.

Figur 4.1 Årsarbetskrafter fördelade på arbetsställe samt antal anställda totalt²⁷



Tabell 4.1 Årsarbetskrafter fördelade på verksamhetsområden²⁸

	2000	2001	2002	2003
Asylprövning	197	184	262	291
Initial*	-	-	222	321
Mottagning	676	833	1 000	1 393
Medborgarskap	62	58	63	61
Besök o bosättning	327	345	327	350
Ledning o stöd	228	227	331	389
Övrigt	17	22	10	12
Totalt	1507	1669	2215	2817

* Initial = Transit

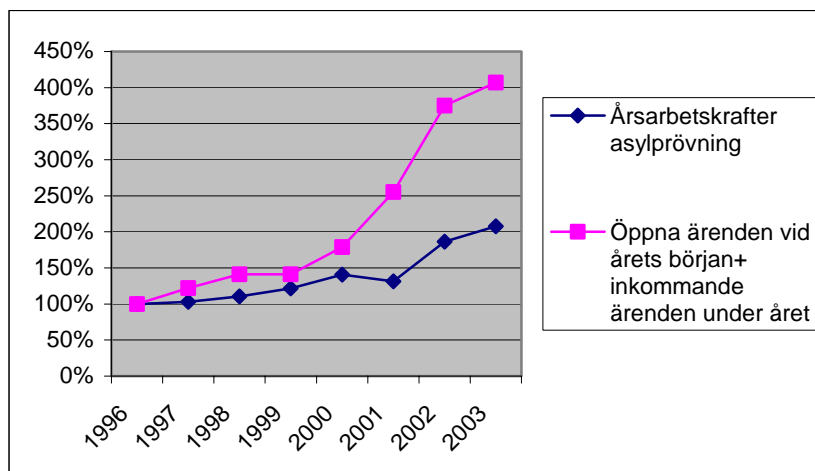
Under 2004 kommer verket att behöva genomföra besparingar på anslaget 12:1. I verksamhetsplanen har man därför formulerat en prioriteringslista med asylprocessen högst upp och medborgarskapsprocessen och förvaltning och administration längst ned.

Antalet anställda har ökat och minskat i takt med inströmningen, men inte nödvändigtvis i proportion. Figur 4.3 visar hur antalet årsarbetskrafter som arbetar med asylprövning har ökat i förhållande till antalet asylärenden.

²⁷ ÅR 99-03 "Personal"; verkets sammanställningar av årsarbetskrafter.

²⁸ Verkets sammanställning av årsarbetskrafter; ÅR 2003 Tabell 24.

Figur 4.3 Procentuell utveckling av asylärenden och årsarbetskrafter i första instans med basår 1996²⁹



Sedan 1996 har ärendemängden i första instans ökat med cirka 300 procent samtidigt som antalet årsarbetskrafter inom asylprövningen ökat med cirka 100 procent

I "årsarbetskrafter asylprövning" ingår inte personalen på transitenheterna där 17,6 årsarbetskrafter beslutsfattare år 2003 finansieras på anslaget 12:1. De får sin lön enligt en schablonuppdelning av 12:1 och 12:2.

År 2003 var fördelningen av den totala mängden årsarbetskrafter på anslagen 12:1 och 12:2 34/66.

Kostnader för personal

Tabell 4.1 Kostnader för personal fördelat på verksamhetsområden (mkr)³⁰

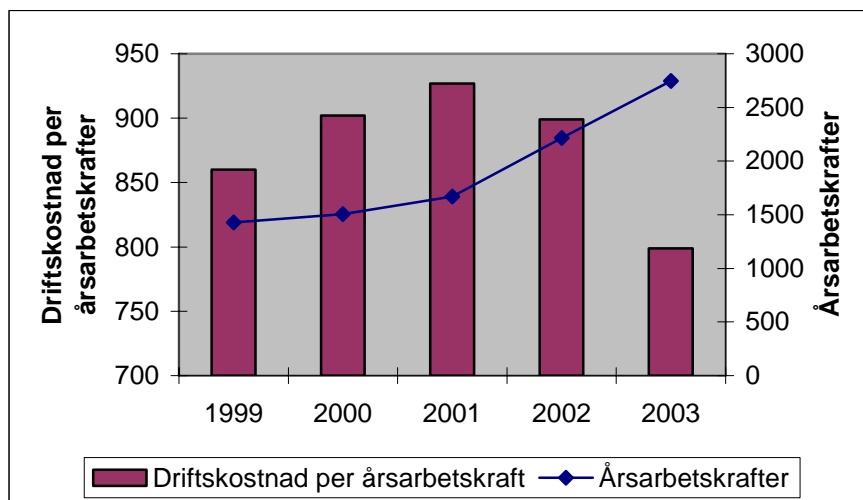
	2001	2002	2003	01-03 i %
Asyl, prövning	76,6	113,7	133,4	74
Asyl, mott exkl. förvar	257,1	416,9	629,6	145
Förvar	60	66,2	106,3	77
Asyl, prövning av bidrag	1,7	2,2	3,8	124
BoB, prövning	127,8	127,9	145,1	14
Medborgarskap, prövning	20,7	23,9	24,8	20
Ledning, stöd, avveckling	131	154,7	189	44
Summa	674,9	905,5	1 232	83
- varav lönekostnader	443,8	614,6	807,5	82

Årsredovisningen för 2000 använder andra redovisningsprinciper men summan av personalkostnaderna var 577 817 000.

²⁹ Siffrorna för 96-99 kommer från RR-rapporten 2001/02:6 *Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbete*, Diagram 8.1. Siffrorna för 00-03 kommer från Migrationsverkets ÅR 2003 Tabell 3, ÅR 2001 Tabell 5 samt sammanställningar av årsarbetskrafter.

³⁰ ÅR 2003 Not 5 s. 57; ÅR 2002 Not 5 s. 49

Figur 4.3 Årsarbetskrafter och driftskostnader per årsarbetskraft 1999–2003³¹
(tkr)



Driftskostnader per årsarbetskraft sjönk markant år 2003. De totala driftskostnaderna ökade med 42 procent mellan år 2001 och år 2003. Samtidigt ökade antalet årsarbetskrafter med 69 procent.³²

³¹ ÅR 2003 Väsentliga uppgifter s. 47.

³² ÅR 2003,2001 Finansieringsanalys; Migrationsverkets sammanställning av årsarbetare.

Intervjuförteckning

Namn	Befattning
Migrationsverket	
<i>Huvudkontoret</i>	
Baurmann, Mats	Expert, jurist, praxisenheten
Esaiasson, Åsa	Expert, budget, prognoser, finansiering
Fluor, Kennet	Expert, viseringar, praxisenheten
Hagman-Hoffman, Sylvia	Dokumentalist (LifoS)
Hermansson, Susanna	IT-verksamhet
Hwargård, Kristina	Expert, VP, regleringsbrev, verksövergripande arbetsmiljö
Isaksson, Krister	Expert, verksamhetsstatistik, prognoser, kohortstudier
Kempe Göran	Saco, Migrationsverket
Larsson, Carina	Chefsutveckling, fd regiondirektör i Sthlm
Lind, Clas	Expert, mottagande, praxisenheten
Lundh, Lars-Gunnar	Överdirektör
Långström, Rigmor	Expert, praxisenheten
Thorén, Britinger	Översyn av Hk, fd chef resursenheten
Torstensson, Torsten	Tidigare processchef asyl
Turner Göran	Förhandlingschef
Valik, Janna	Generaldirektör, fd regiondirektör Väst
Wallering Fall, Ulla	Chef processtödsenheten, fd processchef besök och bosättning, medborgarskap

Region Mitt

Björkquist, Lena	Kanslichef
Ekfält, Kjell	Processledare
Fingal, Leif	Budgetekonom, besök och bosättning/mottagning
Hedengrahn Alvin, Tina	Regiondirektör
Strömberg, Jenny	Budgetekonom, asyl

Nord

Hägglund, Margareta	Planeringssekreterare
Magnusson, Ronny	Processledare
Wallin, Jan-Olov	Regiondirektör

Stockholm

Freedman, Patrick	Planeringssekreterare
Kaminska, Luiza	Budgetansvarig
Lindstrand-Kant, Veronika	Processledare
Syrén, Gunilla	Processledare
Påhlsson, Lars	Regiondirektör; Fd tf. GD

Syd

Beijer, Fredrik	Projektledare för modellverksamheten i Syd
Blesenius, Helena	Beslutsfattare, transit
Carlsson, Börje	Kanslichef, budgetekonom, planeringssekreterare
Hall, Bengt	Enhetschef, transit
Harald, Johan	Processledare, systemförv.chef
Skovdal, Mathilde	Processledare
Emanuelsson, Hans	Regiondirektör
Johansson, Jerry	Beslutsfattare, transit
Kellerdal, Magnus	Beslutsfattare (Växjö)
Wåhlin, Owe	Enhetschef, tillstånd och mottagning

Väst

Ahlquist, Jonas	Kanslichef
Andersson, Leif	Enhetschef, mottagning
Hugosson, Lars	Beslutsfattare, asylenhet 2
Jonsson, Håkan	Processledare
Kotsakidis, Johannes	Processledare
Werner, Christina	Tf regiondirektör

Övriga Migrationsverket

Olika regioner: Telefonenkät	10 beslutsfattare
------------------------------	-------------------

UD/FiBa

Ahlqvist, Anders	FiBa
Aldskogius, Per	FiBa
Andersson Gun-Britt	UD-GU
Enlund, Gun	UD-Map
Nilsson, Ann-Cahtrine	UD-Map

Utlänningsnämnden

Sandesjö, Håkan	Generaldirektör
-----------------	-----------------

