

Att ställa om i en föränderlig omvärld

– neddragningarna hos Migrationsverket
2017–2020

RIR 2021:24



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

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

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-607-4

RIR 2021:24

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: TOMISLAV STJEPIC

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

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

Att ställa om i en föränderlig omvärld – neddragningarna hos Migrationsverket 2017–2020

Riksrevisionen har granskat omställningen hos Migrationsverket 2017–2020. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket, Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Tommi Teljosuo har varit föredragande. Revisionsdirektörerna Niklas Österlund, Johan van Eijsbergen och Jesper Fagerberg samt enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Tommi Teljosuo

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet och Finansdepartementet
Migrationsverket, Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket

ATT STÄLLA OM I EN FÖRÄNDERLIG OMVÄRLD

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Metod och genomförande	11
1.4 Bedömningsgrunder	13
2 Migrationsverket och dess omställning	17
2.1 En verksamhet där volymerna kan ändras snabbt	17
2.2 Minskade anslag, krav på effektivisering och ändrade uppdrag sedan 2017	18
2.3 En omställning, flera omställningsprocesser	20
3 Migrationsverkets resultat och måluppfyllelse under omställningen	23
3.1 Migrationsverket har endast nått mål för prövningsverksamheten i begränsad utsträckning	23
3.2 Omställningen har sannolikt haft negativ inverkan på produktiviteten	28
3.3 Migrationsverket har inte lyckats upprätthålla en enhetlig och god service	32
3.4 Regeringens styrning har varit konsekvent, men budgetplaneringen för optimistisk	34
4 Migrationsverkets avveckling av personal	39
4.1 Personalneddragningarna har inte genomförts ändamålsenligt	39
4.2 Omställningen har inneburit utmaningar för kompetensförsörjningen	43
4.3 Arbetsgivarverket har tillgodosett Migrationsverkets behov av stöd	48
5 Migrationsverkets avveckling av lokaler, anläggningstillgångar och lös egendom	49
5.1 Lokalförsörjningen har i huvudsak varit ändamålsenlig under omställningen	49
5.2 Flera observerade brister vid avveckling av anläggningstillgångar och lös egendom	53
5.3 Ekonomistyrningsverket tillhandahåller vägledning, men inte alltid det som Migrationsverket hade behövt	57
6 Slutsatser och rekommendationer	59
6.1 Omställningen har varit en stor utmaning för verksamheten	60
6.2 Omställningen har påverkat kompetensförsörjningen negativt	62
6.3 Risk för onödiga lokalkostnader har kunnat begränsas	64
6.4 Bristande intern styrning och kontroll vid avveckling av statlig egendom	65
Referenslista	68
Bilaga 1. Migrationsverkets återrapportering till regeringen 2017–2020	72
Bilaga 2. Skattning av antal öppna asylärenden	78

ATT STÄLLA OM I EN FÖRÄNDERLIG OMVÄRLD

Sammanfattning och rekommendationer

Migrationsverket har i takt med ett minskat mottagande av asylsökande och minskade anslag genomfört betydande neddragningar på verksamhet, personal, lokaler och tillgångar. Riksrevisionen har granskat om denna omställning under åren 2017–2020 har styrts och genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Därigenom vill Riksrevisionen bidra till att erfarenheter och lärdomar från ett stort omställningsarbete tas tillvara inom statsförvaltningen.

Granskningens resultat

Riksrevisionens samlade bedömning är att Migrationsverkets omställning inte till fullo har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Genomförandet av nedläggning av asylboenden har i huvudsak fungerat, men personalneddragningarna samt avvecklingen av tillgångar och lös egendom har inte till alla delar genomförts effektivt med hänsyn till verksamhetens behov och hushållning med statens resurser. Riksrevisionen bedömer även att Migrationsverkets omställning har haft negativ inverkan på myndighetens förmåga att nå uppsatta mål.

Migrationsverket har inte nått uppsatta mål under omställningen

Migrationsverket har under hela den granskade perioden haft problem med att nå uppsatta mål. Det gäller främst mål för prövningsverksamheten samt mål om service och tillgänglighet. Under 2017 och 2018 nådde Migrationsverket inte något av målen för ökad produktivitet, vilket har bidragit till långsam avarbetning av äldre ärenden och långa handläggningstider. De genomsnittliga handläggningstiderna för asyl-, anknytnings- och medborgarskapsärenden har under hela den granskade perioden överskridit författningsstyrda tidsgränser.

Riksrevisionen bedömer att både Migrationsverkets ledning och regeringen har överskattat myndighetens förmåga att öka produktiviteten under omställningen, och att produktivitetsökningen uteblivit delvis på grund av just de besparingar som motiverats utifrån förväntningar om framtida effektiviseringar. Under omställningen har fler medarbetare än vad Migrationsverket förväntade sig sagt upp sig, vilket har haft negativ inverkan på kompetensförsörjningen. Utvecklingsprojekt, bland annat för att digitalisera hanteringen av asylärenden, kunde inte heller implementeras i tid med anledning av omställningen. Därutöver har nya uppdrag och ny lagstiftning inom asylområdet troligen försvårat för Migrationsverket att öka produktiviteten under omställningen.

Myndighetsledning och regeringen bör sträva efter att effektivisera statliga verksamheter. Erfarenheterna från Migrationsverkets omställning manar dock till försiktighet med att i förväg räkna hem resultaten av framtida effektiviseringar i samband med en större omställning.

Personalneddragningarna har inte genomförts ändamålsenligt

På fyra år har antalet anställda på Migrationsverket minskat med en tredjedel. Neddragningen har delvis hanterats genom att visstidsanställningar har löpt ut. Men många sade också upp sig själva, även bland medarbetare som inte omfattades av övertalighet. Migrationsverket lyfter vikten av transparens och öppenhet för att minska oron bland personalen och därmed kunna behålla nödvändig kompetens, men granskningen visar att myndigheten inledningsvis inte lyckades med det.

Arbetsgivarverket har erbjudit ett omfattande stöd i olika arbetsgivarfrågor under omställningen. En utmaning i Migrationsverkets decentraliserade organisation har dock varit att uppnå en enhetlig syn på kompetensbehoven samt tolkningen av lagar och avtal. En försvårande omständighet i sammanhanget var att Migrationsverket inför omställningen 2017 saknade en tydlig och enhetlig förhandlingsordning för neddragningar av personal. Samlade uppgifter om arbetsuppgifter och statlig anställningstid saknades också eller var inkorrekta.

Sammantaget har detta lett till utdragna processer, tvister och problem med kompetensförsörjningen. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket efter hand har dragit lärdomar och kommit till rätta med en del av problemen. Bland annat har myndigheten utvecklat sin strategiska planering av kompetensförsörjningen. Det omställningsråd som skapats har också kunnat bidra till att sammanställa, utnyttja och sprida kunskap och erfarenheter i organisationen.

Avvecklingen av lokaler har i huvudsak fungerat, men avvecklingen av tillgångar har delvis brustit

Migrationsverket har under perioden kunnat sänka lokal- och driftskostnaderna kraftigt i takt med att asylboenden har avvecklats. Dyra boenden avvecklades först, beläggningsgraden på asylboenden har varit rimlig och kostnader för tomma lokaler har kunnat begränsas. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket i dessa avseenden har avvecklat lokaler på ett ändamålsenligt sätt.

Riksrevisionen bedömer däremot att avvecklingen av anläggningstillgångar och lös egendom inte till alla delar har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Migrationsverket har inte kunnat visa om de alltid prövat möjligheterna till fortsatt användning av tillgångar innan dessa avvecklats. Rutiner och kontroller som gäller när Migrationsverket avvecklar lokaler har inte följts när egendom avvecklas i samband med flytt. Brister i Migrationsverkets interna styrning och kontroll har också medfört att det inte har gått att spåra vad som har hänt med lös egendom som it-utrustning och mobiltelefoner. Riksrevisionen anser att det sistnämnda är en allvarlig brist med tanke risker för informationssäkerhet. Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverket sedan 2019 har skärpt kontrollrutinerna för it-utrustning.

Regelverken på området är utformade för att täcka in ett brett spektrum av olika händelser och företeelser, och är därför inte anpassade specifikt för avveckling. Myndigheter kan därför behöva tydlig vägledning för att tolka reglerna. Riksrevisionen bedömer att både Ekonomistyrningsverket och regeringen kan göra mer för att underlätta för myndigheter att på ett effektivt och korrekt sätt avveckla tillgångar.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Iaktta försiktighet med att initiera snabba besparingar i statlig verksamhet på basis av förväntade men osäkra effektiviseringar. Detta i syfte att minska risken för kompetensförlust, avbruten verksamhetsutveckling och försämrad produktivitet i samband med omställningar.
- Överväg att införa nya stödfunktioner för avveckling av statliga tillgångar.
- Säkerställ tydlig reglering och rutiner för myndigheternas avveckling av utrustning som kan innehålla sekretessbelagd eller integritetskänslig information.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Migrationsverket:

- Fortsätt utveckla den strategiska planeringen av kompetensförsörjning respektive lokalisering och säkerställ genomförandet av strategin i verksamhetsplaneringen.
- Säkerställ att myndighetsgemensamma rutiner för avveckling av tillgångar följs oavsett i vilket sammanhang som avvecklingen sker.
- Säkerställ rutiner för att identifiera och hantera stöldbegärliga tillgångar på ett betryggande sätt.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Migrationsverket och Ekonomistyrningsverket:

- Säkerställ att erfarenheter från Migrationsverkets omställningsarbete tas tillvara och görs tillgängliga för andra myndigheter i omställning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Migrationsverket och Arbetsgivarverket:

- Säkerställ att erfarenheter från Migrationsverkets omställningsarbete tas tillvara och görs tillgängliga för andra myndigheter i omställning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Ekonomistyrningsverket:

- Utveckla riktlinjer eller vägledningar för tolkning av ekonomiadministrativa regelverk särskilt avseende
 - bedömning av vad som är stöldbärliga tillgångar
 - krav på underlag vid utrangeringar, så som värderingar av tillgångar och kasseringsintyg
 - krav på hur korttidsinventarier och tillgångar under aktiveringsgränsen ska skyddas mot oegentligheter.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Statliga myndigheter måste ibland skära ner på sin verksamhet, organisation och kostnadsnivå. Orsaken är ofta att riksdagen och regeringen har dragit ned på myndighetens anslag. Det kan bero på politiska omprioriteringar, krav på effektivisering eller att volymerna i myndighetens verksamhet har minskat. Även effektivisering, teknisk utveckling, förändrade arbetsprocesser, outsourcing eller interna omprioriteringar kan leda till att en myndighet drar ner på delar av verksamheten i en *omställning*.

Vad menar vi med omställning?

I granskningen använder vi ordet omställning som ett samlingsbegrepp för alla åtgärder som ledningen i en organisation vidtar och som syftar till att dra ned på organisationens arbetsstyrka, kostnader eller arbetsprocesser. Åtgärderna

- är avsiktliga, till skillnad från exempelvis spontan personalomsättning
- syftar till minskade kostnader eller ökad effektivitet
- kan vara en reaktion på minskad efterfrågan av verksamheten, men också ett proaktivt försök att till exempel öka produktiviteten
- innebär vanligen att personalstyrkan minskar
- har både avsedda och oavsedda effekter på arbetsprocesserna.

En omställning i en myndighet kan syfta till att dra ned på myndighetens samlade kostnader med anledning av lägre anslag eller ett minskat antal ärenden. Men syftet kan också vara att göra verksamheten effektivare så att man kan göra mer med samma mängd pengar. Ytterligare ett syfte kan vara att spara pengar i en del av verksamheten för att frigöra resurser till andra, mer prioriterade delar.

För att uppnå detta kan myndigheten till exempel minska personalstyrkan, spara på lokalkostnader, förenkla administrationen eller införa effektivare arbetssätt.

Från 2017 och fram till våren 2020 genomförde Migrationsverket en av de senaste decenniernas största och snabbaste neddragningar i statsförvaltningen. Med anledning av ett minskat antal asylsökande minskade bemanningen från 8 400 till 5 500 medarbetare. Under samma period avvecklades ett stort antal asylboenden. Årskostnaderna för lokaler och drift har under omställningen minskat med cirka 80 procent genom neddragningar och nedläggning på flera verksamhetsorter.¹

¹ Migrationsverket, *Årsredovisningar för 2016–2019, Budgetunderlag för 2017–2020 samt 2021–2023; Verksamhets- och utgiftsprognos maj 2020.*

Oavsett vad orsaken till en omställning är, innebär den också olika risker. Det är vanligt att syftena med en omställning inte uppnås, och det förekommer att resultaten eller effektiviteten försämras efter omställningen.² I en myndighet kan dessa risker avse bland annat:

- försämrade måluppfyllelse, kvalitetsförluster och längre handläggningstider när fokus flyttas från kärnverksamheten till omställningsarbetet
- följdkostnader för staten när handläggningstider ökar eller fler överklagar beslut
- förlust av behövd kompetens i samband med omställningen
- onödiga kostnader för lokaler, drift och personal om omställningen initieras sent eller genomförs långsamt
- slöseri, bristande regelefterlevnad och oegentligheter i samband med att statlig egendom avvecklas.

Det är särskilt viktigt att dessa risker förebyggs och hanteras effektivt i en verksamhet som Migrationsverkets, där volymerna i verksamheten förändras ofta, snabbt och kraftigt. Migrationsverket behöver därför ha förmåga att anpassa sig till en snabbt föränderlig omvärld. Erfarenheterna och lärdomarna från Migrationsverkets omställning kan också vara värdefulla för regeringen och andra myndigheter i omställning.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om Migrationsverkets omställning har styrts och genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Genomförandet omfattar Migrationsverkets eget arbete med omställningen såväl som det stöd och andra förutsättningar som Migrationsverket fått för det från regeringen, Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket.³ Vi har därför preciserat tre delfrågor för granskningen:

1. Har Migrationsverket under omställningen fullgjort myndighetens uppgifter och uppnått verksamhetens mål?
2. Har Migrationsverket styrts och genomfört avvecklingen av personal på ett ändamålsenligt sätt?
3. Har Migrationsverket styrts och genomfört avvecklingen av lokaler, anläggningstillgångar och lös egendom på ett ändamålsenligt sätt?

Granskningen omfattar Migrationsverkets omställning från och med 2017 till och med första halvåret 2020. För Migrationsverket har omställningen under den studerade perioden inneburit en anpassning av verksamheten till ett minskat mottagningssystem efter flyktingsituationen 2015, förändrad fördelning av

² Se bl.a. Gandolfi och Hansson, "Causes and consequences of Downsizing: Towards an Integrative Framework", 2010.

³ Se avsnitt 1.4 för en närmare beskrivning av olika aktörers roller och uppdrag i omställningen.

ärendegrupper och en successivt minskad budget sedan åren 2015-2016.⁴ Granskningen omfattar direkta neddragningar av till exempel personal, lokaler eller upphandlade varor och tjänster, men även ändringar i organisation eller arbetsprocesser som antingen bidrar till besparingarna eller är en följd av dem. Däremot omfattas inte förändringar med anledning av Coronapandemin, eftersom vi bedömer att den bara har fått ett begränsat genomslag under första halvåret 2020. Granskning omfattar inte heller Migrationsverkets återvändandeverksamhet, eftersom denna granskades av Riksrevisionen år 2017. Vidare granskas inte den rättsliga kvaliteten i ärendehantering.

Vad gäller Arbetsgivarverket omfattar granskningen dess information, rådgivning och utbildning till myndigheter i omställning, men däremot inte dess medverkan i centrala förhandlingar och avtal med fackliga organisationer. I det sistnämnda avseendet agerar verket i första hand inte i egenskap av en förvaltningsmyndighet, utan som en partsföreträdare för statliga arbetsgivare. Därmed omfattas inte heller verksamheter som bedrivs inom ramen för omställningsavtalet, bland annat för personer som har sagts upp på grund av arbetsbrist. Även om förhandlingsresultaten kan påverka andra myndigheters omställningsarbete är den statliga förhandlingsordningen en vidare fråga än vad som ryms i denna granskning.

1.3 Metod och genomförande

I granskningen har vi jämfört Migrationsverkets omställning med ett antal *bedömningsgrunder*, det vill säga kriterier på en ändamålsenligt styrd och genomförd omställning. Bedömningsgrunderna har stämts av med granskningsobjekten och presenteras närmare i avsnitt 1.4.⁵

I bedömningsgrunderna ingår också förutsättningar som bör finnas på plats för att omställningen ska kunna genomföras effektivt och uppnå sina syften. Förutsättningarna kan bestå både av aktiviteter, prestationer och förhållanden som granskningsobjekten själva kan påverka, och av omvärldsfaktorer som de inte kan påverka. Där vi har funnit avvikelser mellan bedömningsgrunderna och de faktiska förhållandena har vi undersökt orsakerna till dem. Detta utgör grunden för våra slutsatser och rekommendationer.

Information om *vad som kännetecknar en ändamålsenligt styrd och genomförd omställning* har vi hämtat främst från författningskrav samt mål och syften som regeringen och myndighetsledningen formulerat för Migrationsverket. Informationen har fördjupats i intervjuer med företrädare för Regeringskansliet

⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-05. Se kapitel 2 för en närmare beskrivning av Migrationsverkets omställning under perioden.

⁵ Se promemoria "Omställning hos Migrationsverket – revisionsfrågor, metod och bedömningsgrunder" 2021-03-15, samt e-post från Ekonomistyrningsverket 2021-03-18 och Arbetsgivarverket 2021-03-26 och Regeringskansliet 2021-03-26.

och ledningen för Migrationsverket. *Utfall av omställningen belyses* också med nyckeltal i form av olika produktivitets-, effektivitets- och verksamhetsmått.

Information om *förutsättningar för en väl genomförd omställning* har i huvudsak inhämtats från intervjuer med företrädare för Migrationsverket, Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket. Vid tolkningen av uppgifterna har vi också tagit stöd av forskning om och vägledningar för omställningsarbete.⁶

Information om *Migrationsverkets faktiska genomförande av omställningen* har vi i huvudsak inhämtat från Migrationsverkets interna styr- och planeringsdokument samt redovisningar av verksamhet och ekonomi.⁷ Dessa har kompletterats med intervjuer med företrädare för olika funktioner på Migrationsverket. Vi har också intervjuat företrädare för arbetstagarorganisationer för att komplettera bilden av hur omställningsarbetet har fungerat och upplevts av arbetstagarparten.

När vi har bedömt hushållning och regelefterlevnad i samband med avveckling av tillgångar, har vi fäst stor vikt vid iakttagelser från Riksrevisionens årliga revision av Migrationsverket under åren 2018–2020. I samband med dessa granskningar har Riksrevisionen bland annat bedömt rutinerna för hantering av inköp, försäljningar och utrangeringar. Därutöver har stickprov tagits av hanteringen av avveckling eller flytt av två större administrativa lokaler.

Information om *Arbetsgivarverkets och Ekonomistyrningsverkets stöd till myndigheter i omställning* hämtas delvis från deras föreskrifter och stödmaterial, delvis genom intervjuer med företrädare för de två myndigheterna. Företrädare för Migrationsverket har intervjuats om myndighetens behov av externt stöd och vägledning i omställningsarbetet.

Regeringens styrning av Migrationsverket framgår främst i budgetpropositionen, myndighetsinstruktionen och regleringsbrev för Migrationsverket. Kompletterande intervjuer har genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet) samt Migrationsverkets ledningsstab.

Sammantaget har vi intervjuat ett trettiotal personer vid femton tillfällen. Intervjuerna har varit semistrukturerade. Intervjuerna vid Migrationsverket har omfattat, förutom myndighetens ledningsstab, även berörda avdelningar på huvudkontoret, regionala företrädare och internrevisionen.

⁶ Se bland annat Cameron, "Strategies for successful Organizational Downsizing", 1994; Cascio, "Employment Downsizing and its Alternatives", 2009; Cascio, "If You Must Downsize, Do It Right", 2009; Gandolfi och Hansson, "Causes and Consequences of Downsizing: Towards an Integrative Framework", 2011; Martyn och Davis, "Alternatives to Downsizing: An Organizational Innovation Approach", 2013, Ekonomistyrningsverket, *Myndigheternas effektiviseringsinsatser*, 2019 samt Trygghetsstiftelsen, *När myndigheter ställer om och många medarbetare sägs upp. Samlade erfarenheter från Trygghetsstiftelsen*, 2019.

⁷ Bland annat budgetprognoser- och underlag, arbetsordningar, verksamhetsplaner, kanal-, kompetens- och lokaliseringsplaner, processbeskrivningar och årsredovisningar för 2016–2020.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Niklas Österlund, Oskar Pettersson, Johan van Eijsbergen, Jesper Fagerberg och Tommi Teljosuo. En referensperson, professor Maria Mårtensson Hansson vid Linnéuniversitetet i Växjö, har lämnat synpunkter på rapporten. Regeringskansliet (Justitiedepartementet och Finansdepartementet), Migrationsverket, Arbetsgivarverket och Ekonomistyrningsverket har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna för de tre delfråga utgår från relevanta författningar samt intentioner eller mål som riksdagen och regeringen har satt för respektive verksamhet.

Delfråga 1: Har Migrationsverket under omställningen fullgjort myndighetens uppgifter och uppnått verksamhetens mål?

En viktig del i en väl genomförd omställning är att Migrationsverket, inom ramen för sina anslag, har utfört myndighetens uppgifter och nått uppsatta mål för verksamheten. Migrationsverkets uppdrag regleras i myndighetens instruktion.⁸ Utöver uppgifterna i instruktionen har regeringen även riktat särskilda mål och återrapporteringskrav till Migrationsverket i regleringsbrev. Under den studerade perioden finns bland annat mål för effektivare processer, kortare handläggningstider, boendebeståndet och planering inför bosättning.⁹ Migrationsverket har också satt upp interna mål för handläggningstider inom skydds- och tillståndprocesserna, och de flesta ärendekategorierna har författningsstyrda handläggningstider.¹⁰ Migrationsverkets långsiktiga mål 2018 var att uppnå korta handläggnings- och vistelsetider, ge god service, ha en hög rättslig kvalitet och hög kostnadseffektivitet.¹¹ För att bedöma i vilken utsträckning Migrationsverket har kunnat göra det granskar vi om Migrationsverket under den studerade perioden har

1. uppnått uppsatta mål för ärendebalanser, produktivitet och handläggningstider i asyl, tillstånds- och medborgarskapsärenden
2. upprätthållit en enhetlig och god service som möter sökandens och andra intressenters behov

⁸ Förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁹ Se regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Migrationsverket; regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Migrationsverket; regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Migrationsverket; regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Migrationsverket.

¹⁰ Se faktaruta i avsnitt 3.1. För studerandeärenden, ansökningar om svenskt medborgarskap och anknytning 2:a ansökan finns ingen författningsstyrd handläggningstid. För dessa innebär dock bestämmelserna i 12 § förvaltningslagen (2017:900) att den sökande efter 6 månader kan begära skriftligen att myndigheten ska avgöra ärendet genom en så kallad dröjsmålstalan.

¹¹ I verksamhetsplanen för 2017 hade Migrationsverket ett internt mål om rimliga handläggningstider för asylärenden samt att minska balansen av öppna anknytningsärenden och halvera balansen av arbetstillståndsärenden.

3. bedrivit en kostnadseffektiv verksamhet inom ramen för befintliga anslag och anslagskredit.

Regeringens formella roll i ett omställningsarbete består i huvudsak av att sätta mål och besluta uppdrag för myndigheterna, fördela anslagsposter och ange anslagsvillkor inom ramarna för statsbudgeten samt att följa upp utfallet.¹²

Riksrevisionen bedömer utifrån det att regeringen har gett Migrationsverket förutsättningar att genomföra omställningen på ett ändamålsenligt sätt om regeringen har

1. tagit hänsyn till verksamhetens förutsättningar och behov av ledder för omställning av personal och avtal vid anslagstilldelning och uppdrag
2. kommunicerat mål och uppdrag tillräckligt tydligt och konsekvent för Migrationsverkets möjligheter att planera, analysera konsekvenser och hantera risker i omställningsarbetet.

Delfråga 2: Har Migrationsverket styrt och genomfört neddragningen av personal på ett ändamålsenligt sätt?

Den statliga arbetsgivarpolitiken omfattar statens agerande i egenskap av arbetsgivare gentemot sina anställda och deras fackliga företrädare.

Myndighetschefen ansvarar för kompetensförsörjningen i verksamheten.

I ansvaret ingår också att skapa goda arbetsförhållanden och ta till vara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.¹³ En omställning med minskad personalstyrka innebär risker i dessa avseenden, särskilt om den blir långdragen. Riksrevisionen anser också att en god kompetensförsörjning bör innefatta planering som tar sikte på att snabbt kunna reagera inför möjliga framtida förändringar i kompetensbehoven. Det gäller särskilt i en verksamhet som Migrationsverkets, där volymer kan ändras snabbt. Vi bedömer därför att Migrationsverket har haft en ändamålsenlig avveckling av personal om den har

1. säkerställt att arbetsrättsliga regelverk och avtal tolkats och följts korrekt.¹⁴
2. haft så korta omställningsprocesser som möjligt med hänsyn till gällande regelverk, verksamhetens behov och en hållbar arbetsmiljö
3. bibehållit nödvändig kompetens och använder den effektivt

¹² Se bland annat SOU 2007:75 *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*; SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor* och SOU 2006:119 *Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté* för resonemang om grundlagsregleringen av hur ansvar fördelas mellan regeringen respektive myndighetsledningarna.

¹³ Den arbetsgivarpolitiska delegeringen, bilaga till e-post från Arbetsgivarverket 2020-10-08.

¹⁴ Avvecklingen måste bland annat förhålla sig till de regler som finns i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) och det kompletterande centrala avtal mellan statliga arbetsgivare och arbetstagarpartier som reglerar turordning vid uppsägningar (se 22–23 §§ lagen om anställningsskydd samt Statens arbetsgivarverks cirkulär 1984 A11, *Avtal om turordning för arbetstagar hos staten* [TurA-S]). Även 10–22 §§ i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och eventuella samverkansavtal mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer är relevanta.

4. haft en transparent och tydlig intern kommunikation under omställningsprocesserna
5. kunnat upprätthålla en god relation med arbetstagarorganisationerna
6. en kompetensförsörjningsstrategi, efter genomförd omställning, som är förberedd för framtida omställningar.

Arbetsgivarverket har inget riktat uppdrag som specifikt rör omställning, men ska enligt sin instruktion svara för information, rådgivning och utbildning i arbetsgivarfrågor till medlemmarna.¹⁵ Riksrevisionen bedömer att Arbetsgivarverket har fullgjort den uppgiften gentemot Migrationsverket om

1. det har tillgodosett det stöd som Migrationsverket har efterfrågat eller hade behövt.

Delfråga 3: Har Migrationsverket styrt och genomfört avvecklingen av lokaler, anläggningstillgångar och lös egendom på ett ändamålsenligt sätt?

Enligt den förvaltningspolitiska delegeringen avgör myndigheterna, inom ramen för de mål och uppgifter som riksdagen och regeringen beslutat om samt bestämmelserna i myndighetsförordningen (2007:515), hur verksamheten bäst organiseras för att tillgodose samhällets behov.¹⁶ Ledningen för en myndighet ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt, med god hushållning och enligt gällande rätt.¹⁷ Med god hushållning avses i vilken utsträckning som åtgärder vidtagits för att hålla nere kostnaderna.¹⁸ Ett flertal regelverk aktualiseras då lokaler och statlig egendom ska avvecklas.¹⁹ Vi bedömer att Migrationsverket har genomfört en ändamålsenlig avveckling av lokaler, anläggningstillgångar och lös egendom om Migrationsverket har

1. upprätthållit en lokalförsörjning som motsvarat verksamhetens behov. I den här granskningen bedömer vi om
 - a. beläggningsgraden i boendebeståndet hålls på en hög nivå
 - b. dygnskostnaderna för boendebeståndet utvecklas enligt angivna mål och inriktningar
 - c. tillgången till administrativa lokaler motsvarar verksamhetens behov.

¹⁵ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket den 19 oktober 2020.

¹⁶ Se bland annat bet 2009/10:FiU2, bet. 2019/20:FiU25 och bet. 2009/10FiU38.

¹⁷ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁸ ISSAI 3100/38.

¹⁹ Se bland annat förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning, förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom och förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

2. säkerställt att ekonomiadministrativa regelverk har följts och hushållat med myndighetens anläggningstillgångar och lös egendom vid avvecklingar genom att ha
 - a. prövat om alternativ användning är möjlig av tillgångar som avvecklas
 - b. säkerställt underlag för försäljning/utrangering som gör det möjligt att spåra hantering av tillgångar
 - c. vidtagit kontrollåtgärder utifrån identifierade risker för att förebygga oegentligheter²⁰ i samband med avveckling av verksamheten.
3. en lokalförsörjningsstrategi, efter genomförd omställning, som är förberedd för framtida omställningar.

Enligt sin instruktion ska ESV inom sitt verksamhetsområde ge stöd, i form av metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning, till andra statliga myndigheter. Verksamhetsområdet omfattar bland annat att utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten²¹. Riksrevisionen konstaterar att neddragning av lokaler och statlig egendom är en återkommande företeelse som innebär risker för hushållning och regelefterlevnad. Riksrevisionen bedömer därför att stödet enligt ovan bör ge vägledning för myndigheternas genomförande av neddragningarna. Riksrevisionen bedömer att ESV har fullgjort uppgiften om:

1. det har tillgodosett det behov av stöd som Migrationsverket har efterfrågat eller hade behövt.

²⁰ Oegentligheter är ett övergripande begrepp för avsiktliga fel, till exempel stöld, bedrägeri eller förskingring.

²¹ Se 2 och 16 §§ förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

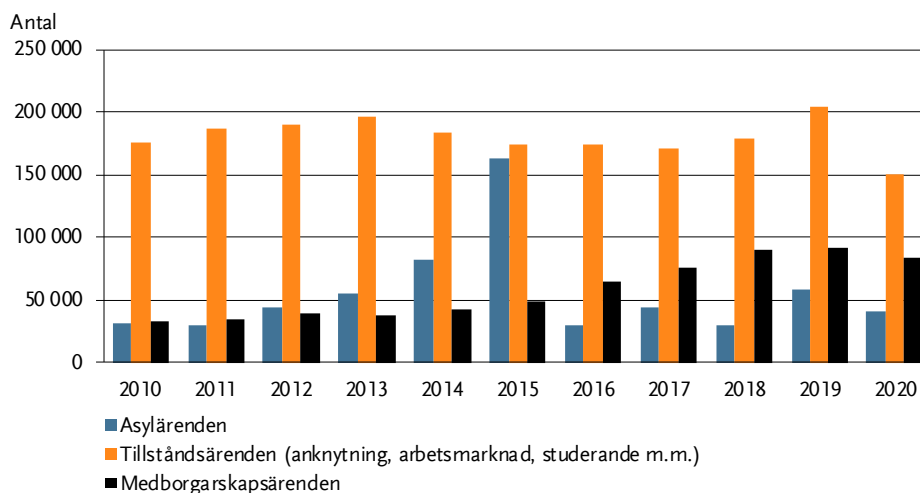
2 Migrationsverket och dess omställning

I detta kapitel beskriver vi bakgrunden till Migrationsverkets omställning, med fokus på hur förändrade volymer påverkar verksamheten med olika grader av eftersläpning. Senare i kapitlet ger vi en översikt av hur regeringen styr Migrationsverket under perioden 2017–2020 genom anslagstilldelning och ändrade uppdrag. Slutligen beskrivs Migrationsverkets genomförande av omställningen avseende planering, minskade kostnader och minskad bemanning.

2.1 En verksamhet där volymerna kan ändras snabbt

Inflödet av ärenden till Migrationsverket kan variera snabbt. Det gäller särskilt ansökningar om asyl. I figur 1 visas hur antalet ansökningar om asyl, uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap har varierat under perioden 2010 till 2020.

Figur 1 Inkomna asyl-, tillstånds- och medborgarskapsärenden till Migrationsverket, 2010–2020



Anm.: Uppgifterna avser både förstapågående ansökningar och förlängningsansökningar.

Källa: Migrationsverket, Årsredovisningar för 2010–2020.

Den snabba ökningen av antalet asylsökande 2012–2015 innebar att verksamheten behövde expandera snabbt (se vidare avsnitt 2.3). När antalet asylsökande återigen minskade, påverkades olika delar av Migrationsverkets verksamhet med varierande eftersläpning. Behovet av kapacitet för inskrivning av ärenden minskade i stort sett omedelbart. Kapacitetsbehovet för handläggning av ansökningarna och för boenden gick också ned, men med en eftersläpning på upp till ett par år efter att inkomna ärenden hade handlagts och fått slutliga beslut. Med ytterligare eftersläpning kan behovet minska även av kapacitet för

återvändandeärenden, handläggning av ansökningar om anhöriginvandring och medborgarskap samt utbetalning av statliga ersättningar för flyktingmottagande. Eftersläpningarna medför att belastningen i delar av verksamheten kan vara hög och även öka under åtskilliga år efter att antalet nya asylansökningar har gått ned.

Antalet inkomna ansökningar om uppehållstillstånd av andra skäl har också varierat, men inte lika kraftigt. Med anledning av pandemin minskade antalet tillståndsärenden²² av alla typer från 2019 till 2020. Det växlande antalet tillståndsärenden påverkar Migrationsverkets behov av kapacitet, främst för handläggning och beslut. Handläggningstiderna för dessa ärenden är generellt sett kortare än för asylansökningar, vilket innebär att kapacitetsbehoven inte släpar efter på samma sätt som de gör för asylärendena.

Antalet inkomna medborgarskapsärenden har ökat kraftigt. Svenskt medborgarskap kan som huvudregel beviljas efter fyra eller fem års vistelse i Sverige, och ökningen är en följd av ett ökat antal beviljade uppehållstillstånd under den första halvan av 2010-talet. Det innebär att Migrationsverkets behov av kapacitet för handläggning och beslut kan påverkas åtskilliga år efter att antalet ansökningar om uppehållstillstånd har förändrats.

2.2 Minskade anslag, krav på effektivisering och ändrade uppdrag sedan 2017

Under den första halvan av 2010-talet ökade anslagen för Migrationsverkets verksamhet snabbt. År 2016 uppgick förvaltningsanslaget, som bland annat bekostar dess personal och administrativa lokaler, till nästan 6,9 miljarder kronor (se tabell 1). Allt eftersom antalet asylsökande i mottagningssystemet minskade från år 2017 minskade också anslagstilldelningen. Anslagstilldelningen har också ändrats med anledning av att regeringen har tillfört eller tagit bort uppgifter från Migrationsverket (se vidare nedan). År 2020 tilldelades Migrationsverket 4,4 miljarder kronor i förvaltningsanslag, vilket innebar en minskning med mer än en tredjedel jämfört med toppåret 2016. Samtidigt var anslaget 2020 fortfarande betydligt högre än i början av 2010-talet.

Tabell 1 Migrationsverkets förvaltningsanslag (mnkr), 2010–2020

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
2 060	2 417	2 499	3 217	3 635	4 539	6 883	5 904	5 348	4 384	4 444

Anm.: Anslagsbeloppen avser helår, ökningarna genom tilläggsbudgetar är inräknade.

Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2010–2020 avseende Migrationsverket.

²² Tillståndsärenden är en benämning för prövning av uppehållstillstånd för personer som vistas utanför Sveriges gränser och som vill besöka, bosätta sig, arbeta eller studera i Sverige.

Regeringen har också på olika sätt styrt Migrationsverket mot snabbare handläggning och en mer effektiv verksamhet. I regleringsbrevet för 2017 angav regeringen bland annat att Migrationsverket ska arbeta för att väsentligt förkorta sina handläggningstider för asylansökningar. Handläggningsprocesserna skulle också göras mer kostnadseffektiva och it-stödet utvecklas så att betydande produktivitetökningar uppnås under året. Huvudinriktningen mot snabbare handläggning och ökad effektivitet var densamma även i regleringsbrev för 2018, 2019 och 2020.²³ I budgetpropositionen för 2018 aviserade regeringen att Migrationsverkets förvaltningsanslag ska minskas med 200 miljoner kronor årligen under åren 2018–2020 med anledning av ett skärpt krav på effektiviseringsåtgärder. Besparingen gick utöver neddragningar som motiverades med att antalet asylsökande förväntades minska.²⁴

Under perioden har också riksdagens och regeringens beslut om ändrade uppdrag påverkat anslagstilldelningen. De större förändringarna redovisas i tabell 2.

Tabell 2 Förändrade uppdrag och dess påverkan på förvaltningsanslaget, 2017–2020

År	Uppdrag	Förändring i förvaltningsanslag
2017–	Ansvarig myndighet för bosättning av nyanlända enligt lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning	+30 mnkr/år
2017–	Flytt av verksamheter som avser organiserad sysselsättning för asylsökande från Migrationsverket till länsstyrelserna	-72 mnkr/år
2018–2020	Krav på effektivisering	-200 mnkr/år
2018–2020	Fler förvarsplatser	+524 mnkr, totalt under tre år
2018–	Förstärkt kapacitet för anknytningsärenden	+32 mnkr/år
2019	Utökade arbetsuppgifter med anledning av ny möjlighet till uppehållstillstånd ²⁵	+35 mnkr
2020–	Övertagande av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna	+165,5 mnkr/år

Källa: Regleringsbrev för budgetåren 2017–2020 avseende Migrationsverket.

²³ Sammanställning av regeringsuppdragen och Migrationsverkets återrapportering redovisas i bilaga 1.

²⁴ Prop. 2017/18:01, utg. omr. 8, bet. 2017/18:SfU4, rskr. 2017/18:103.

²⁵ Prop. 2017/18:252, bet 2017/18:FiU49, rskr. 2017/18:358.

Ovanstående förändringar i förvaltningsanslaget är inräknade i siffrorna i tabell 1. Utöver dessa förändringar beslutade regeringen vid 18 tillfällen under åren 2017–2020 att ge Migrationsverket särskilda uppdrag vid sidan av regleringsbrevet.²⁶

2.3 En omställning, flera omställningsprocesser

För Migrationsverket innebar omställningen under perioden 2017–2020 en successiv anpassning av verksamheten till ett minskat mottagningssystem, ändrade ärendebalanser och en minskad budget. Omställningen genomfördes i flera etapper, berörde stora delar av verksamheten och har fortsatt även efter perioden.

Omställningen initierades 2016 och har bestått av flera etapper

Förberedelserna inför den första etappen av omställning började under hösten 2016, i samband med att regeringen presenterade budgetpropositionen för 2017.²⁷ En huvudinriktning var att påbörja en växling från mottagning av asylsökande till andra uppgifter.²⁸ I verksamhetsplanen angav generaldirektören att Migrationsverket successivt skulle avveckla boenden. Samtidigt betonades att myndigheten nu fått hela bosättningsuppdraget för nyanlända med uppehållstillstånd, och att även kapaciteten för återvändandeverksamhet för dem som fått avslag skulle ökas. Generaldirektören betonade också att myndighetens fleråriga fokus på asylmottagning och asylprövning nu var på väg att riktas mot andra ärendeslag med växande ärendeköer.²⁹

I verksamhetsplanen för 2018 angavs att Migrationsverket under året skulle ”genomföra en kraftig omställning som innebär att vi kommer att vara en betydligt mindre myndighet i slutet av året”.³⁰ Asylprövnings- och mottagningssystemet skulle minska ytterligare. Företrädare för Migrationsverket beskriver en balansgång mellan å ena sidan behovet av minskad personalstyrka på grund av minskad budget, och å den andra behovet av resurser utifrån hur avarbetningen av ärendena framskred. Under året infördes ett anställningsstopp i syfte att främja intern rörlighet framför nyrekrytering. Samtidigt ville myndigheten främja ett långsiktigare perspektiv på kompetensförsörjning genom att stimulera tillsvidareanställningar framför kortsiktiga visstidsanställningar.³¹

²⁶ Uppdrag regeringen har lämnat till Migrationsverket 2017–2020 i kronologisk ordning, bilaga till e-post från Justitiedepartementet 2020-10-26. Tre av besluten berör genomförande av det lagreglerade bosättningsuppdraget. De andra avser bland annat myndighetssamverkan på olika områden, insatser för att förstärka informationen och kompetensen inom delar av tillståndsgivningen samt att ta emot praktikanter med nedsatt funktionsförmåga.

²⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-05.

²⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-12-16.

²⁹ Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2017* samt *Årsredovisning för 2016*.

³⁰ Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2018*.

³¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

I inledningen till 2019 års verksamhetsplan menade generaldirektören att verksamheten var på väg in i ett mer stabilt läge, men att neddragningarna av boendekapaciteten skulle fortsätta. Ett stort utrymme gavs till arbetet med en mer långsiktig, strategisk planering.³²

Även under 2020 har Migrationsverket fortsatt att anpassa organisationen utifrån ett minskat kapacitetsuppdrag och en minskad budget. Nu har även huvudkontoret berörts av omorganisering och besparingar, samtidigt som antalet regioner har minskats från sex till tre. Utvecklingen av den strategiska styrningen skulle fortsätta.³³

Antalet anställda har ändrats snabbt

Antalet anställda vid Migrationsverket ökade kraftigt kring mitten av 2010-talet, från 3 229 vid 2010 års slut till 8 432 under slutet av 2016. Efter 2016 har antalet anställda minskat, för att i slutet av år 2020 ligga på 5 551. Personalstyrkan är fortfarande större än vad den var i början av 2010-talet.

Tabell 3 Antal anställda vid årets slut

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
3 229	3 353	3 797	4 315	5 351	7 623	8 432	8 091	6 607	6 187	5 551

Källa: Migrationsverket, Årsredovisningar för 2010–2020.

Personalkostnaderna förändras i nära förhållande till antalet anställda. Således ökade Migrationsverkets personalkostnader under åren 2010–2017, för att därefter minska igen. Från toppnoteringen på 4,25 miljarder kronor under år 2017 har de årliga kostnaderna sjunkit med cirka 24 procent till 3,25 miljarder kronor. Kostnaderna är dock fortfarande högre än under 2010–2012 (se figur 2).

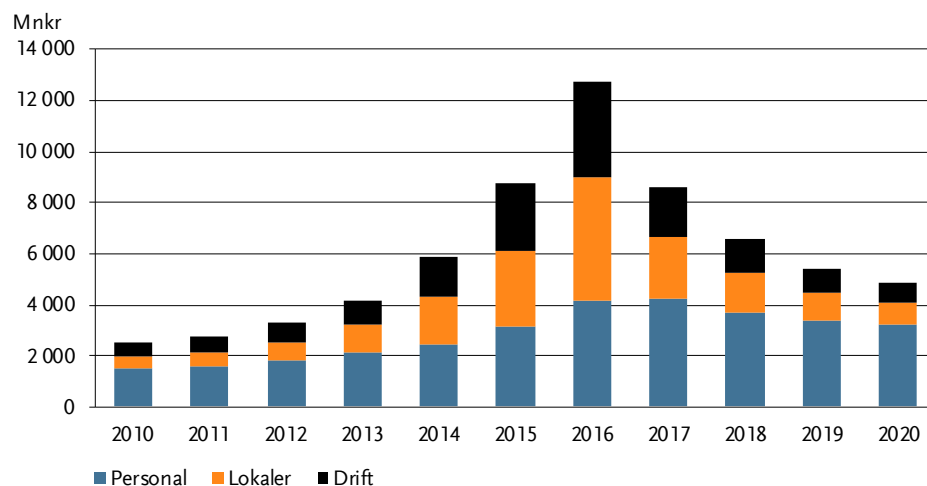
Verksamheter har dragits ned, och många verksamhetsorter har avvecklats

Kostnaderna för lokaler och drift har utvecklats på liknande sätt som personalkostnaden, men med ännu snabbare och kraftigare variation. Lokalkostnaderna nästan tiofaldigades från 2010 till 2016, för att därefter minska betydligt till år 2020. De årliga kostnaderna för lokaler och drift har minskat med cirka 80 procent mellan 2016 och 2020.

³² Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2019*.

³³ Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2020* samt Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

Figur 2 Migrationsverkets kostnader för personal, lokaler och drift (mnr), 2010–2020



Källa: Migrationsverket, Årsredovisningar för 2010–2020.

Under omställningens gång har verksamheten skalats ned på ett trettiotal verksamhetsorter och avvecklats helt på upp mot 20 orter, i huvudsak där verksamheten varit av relativt liten omfattning.³⁴

³⁴ Underlag Nedläggning av orter och placeringar, bilaga till e-post från Migrationsverket 2020-12-20.

3 Migrationsverkets resultat och måluppfyllelse under omställningen

I kapitlet presenteras iakttagelser och slutsatser av Migrationsverkets resultat och måluppfyllelse, med fokus på asylprövning.³⁵ Dessa visar att Migrationsverket endast nådde uppsatta mål i begränsad utsträckning under den studerade perioden 2017–2020. Resultaten vad gäller produktivitet och handläggningstider har i flera avseenden varit sämre än innan omställningen. Mål för tillgänglighet och service har inte heller nåtts under perioden. Vi bedömer att omställningen har haft negativ inverkan på resultaten. Vi bedömer också att både Migrationsverkets ledning och regeringen överskattade myndighetens förmåga att effektivisera verksamheten och därigenom att nå målen under omställningen. Regeringen motiverade beslut om besparingar med dessa effektiviseringar, som sedan uteblev.

Det finns flera orsaker till de uteblivna effektiviseringarna. Mer komplicerad lagstiftning har försvårat Migrationsverkets möjligheter att öka produktiviteten på planerat sätt. Nya och förändrade uppdrag kan också ha påverkat det. Besparingarna ledde också till att investeringar som syftade till effektivisering sköts upp. Slutligen påverkade omställningen myndighetens kompetensförsörjning på ett negativt sätt.

3.1 Migrationsverket har endast nått mål för prövningsverksamheten i begränsad utsträckning

En central del i Migrationsverkets uppdrag är att pröva inkomna ansökningar om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap. I myndighetens regleringsbrev formulerar regeringen uppdrag och mål för prövningsverksamheten. Dessa har i första hand handlat om kortare handläggningstider och mer kostnadseffektiva handläggningsprocesser. Migrationsverket har även haft internt formulerade mål för minskade *ärendebalanser*³⁶ och förbättrad *produktivitet*³⁷. Men Migrationsverket har endast nått dessa mål i begränsad utsträckning. Migrationsverket har under hela den studerade perioden haft problem med att få ned ärendebalanserna för asyl- och anknytningsärenden. Ärendebalanserna för arbetsmarknads- och medborgarskapsärenden har också vuxit stadigt. Produktiviteten har varit lägre än uppsatta mål och uppnådd produktivitet under tidigare år, vilket har påverkat utvecklingen av ärendebalanserna. Höga ärendebalanser med långa *kötider*³⁸ har

³⁵ Mål för mottagningsverksamheten beskrivs i kapitel 5.

³⁶ Med ärendebalans avses i den här rapporten antalet öppna ärenden vid en given tidpunkt.

³⁷ Med produktivitet avses antalet avgjorda ärenden per årsarbetare.

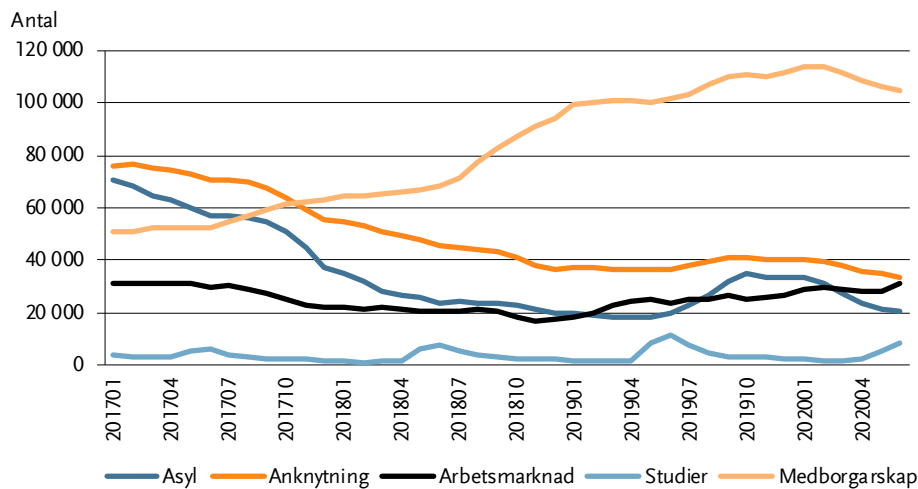
³⁸ Med kötid avses tiden mellan inkommen ansökan och tidpunkt för mätning av pågående ärenden, dvs. hur länge de med pågående ärenden dittills har fått vänta på beslut.

även gjort att Migrationsverket har haft svårt att nå mål om kortare handläggningstider för avgjorda ärenden. Dessa resonemang utvecklas nedan.

Migrationsverket har fortfarande inte helt kommit i kapp i asylprövningen efter flyktingsituationen 2015

Under 2015 kom över 160 000 asylsökande till Sverige, vilket var fler än någonsin tidigare. Under 2016 lade Migrationsverket stort fokus på att fatta beslut i deras ärenden.³⁹ Vid ingången av 2017 väntade ändå fler än 70 000 asylsökande på beslut. Under perioden 2017–2019 var Migrationsverkets mål att avarbeta de äldre ärendena för att därigenom på sikt kunna förkorta handläggningstiderna.⁴⁰ Förutsättningarna för det var också goda, då antalet asylsökande till Sverige har varit nere på rekordlåga nivåer sedan 2016. Men målen har inte nåtts. Under hela den studerade perioden har den genomsnittliga kötiden för de öppna asylärendena vid årets slut varit omkring 300 dagar eller högre. Äldre ärenden har därmed stått för en betydande del av ärendebalansen. I december 2020 väntade cirka 24 000 asylsökande på beslut på sin försttagångsansökan. Den genomsnittliga kötiden för dessa var då 345 dagar.⁴¹ Det indikerar att Migrationsverket fortfarande inte har kommit i kapp i asylprövningen efter flyktingsituationen 2015.

Figur 3 Antal öppna ärenden i slutet av varje månad 2017–2020



Källa: Migrationsverket.

³⁹ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2016*.

⁴⁰ Se Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2017 och 2018*; Migrationsverket, *Årsredovisning för 2019*.

⁴¹ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2020*.

Även i så kallade *tillståndsärenden* var ärendebalansen hög vid ingången av 2017. Migrationsverket hade interna mål om att till utgången av 2017 väsentligt minska balansen av öppna anknytningsärenden och halvera balansen av öppna arbetstillståndsärenden.⁴² Det senare målet nåddes först i november 2018.

Förväntad ökning av ansökningar om förlängningar av uppehållstillstånd respektive medborgarskap har endast delvis kunnat hanteras

Sedan 2016 beviljas asylsökande oftast tidsbegränsade uppehållstillstånd. I takt med att dessa löper ut kan man förvänta sig att många ansöker om förlängt uppehållstillstånd. Förlängningsansökningarna är inte lika tids- och resurskrävande att handlägga som förstagångsansökningar, men det stora antalet tar likväl betydande resurser i anspråk. Likaså kan man förvänta sig att många av dem som beviljas uppehållstillstånd inom några års lopp kommer att ansöka om att bli svensk medborgare.

Antalet förlängningsansökningar ökade först under andra halvåret 2017, men det ledde inte till några större förändringar i ärendebalansen. I början av 2018 hade Migrationsverket fattat beslut i merparten av dessa. Sedan den andra vågen av förlängningsansökningar, som kom under andra halvåret 2019, har däremot ärendebalanserna för förlängningsärenden stigit. Vid utgången av 2020 väntade 17 000 personer på beslut på sin förlängningsansökan.⁴³

Antalet öppna medborgarskapsärenden har ökat under hela den studerade perioden. Kraftigast var ökningen under andra halvåret 2018 (se figur 3). I december 2020 väntade över 100 000 personer på beslut om medborgarskap. Antalet årsarbetare för handläggningen låg dock på en relativt konstant nivå under 2017 och 2018, och förstärktes först under 2019. Sedan 2019 ingår även medborgarskapsärenden i regeringens målformuleringar för effektivare processer.

⁴² Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2017*.

⁴³ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2020*.

Författningsstyrda handläggningstider

Ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Efter sex månader har den sökande rätt att skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet.

Prövning av uppehållstillstånd på grund av anknytning ska avgöras senast inom nio månader från det att ansökan lämnades in.

Prövning av uppehållstillstånd för arbete och ett arbetstillstånd ska avgöras senast inom fyra månader från det att ansökan lämnades in.

Prövning av uppehållstillstånd för forskning och studier inom högre utbildning m.m. ska avgöras inom 60 respektive 90 dagar från det att ansökan lämnades in.

Källa: 9 och 12 §§ förvaltningslagen (2017:900); 4 kap. 21 a och b §§ samt 4 a kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97).

Långa handläggningstider i samtliga processer under omställningen

Under hela omställningen har Migrationsverket även brottats med långa handläggningstider i prövningsverksamheten. Under 2017 och 2018 nådde Migrationsverket inte målen om kortare handläggningstider. Under hela perioden har många ärenden passerat de författningsstyrda tidsgränserna för när ett ärende senast ska vara avgjort (se faktaruta). I takt med att kvarvarande asylärenden från 2015 har avgjorts, har handläggningstiderna för asylärenden kunnat kortas ned. Men den genomsnittliga tiden från att en förstagångsansökan inkommer till beslut överstiger fortfarande både författningsstyrda tidsgränser och nivåerna i början av 2010-talet. Det gäller de flesta studerade ärendeslag (se tabell 4).⁴⁴

⁴⁴ Vi bedömer att perioden 2010–2012 utgör en relevant jämförelseperiod. Det var innan den period då myndigheten växte för att kunna hantera en ökning av inkomna asylansökningar och behov av platser på asylboenden.

Tabell 4 Genomsnittliga handläggningstider (dagar) för avgjorda asyl, tillstånds- och medborgarskapsärenden

	2016	2017	2018	2019	2020	2010– 2012	Tids- gräns	Andel inom tids- gräns 2020
<i>Asylärenden</i>								
Förstagång	328	496	507	288	302	129	180	46 %
Förlängning			100	69	138		180	71 %
<i>Anknytningsärenden</i>								
Förstagång	333	364	351	284	303	173	270	49 %
Förlängning	144	178	161	151	147		180	80 %
<i>Arbetsmarknadsärenden</i>								
Förstagång	136	141	98	81	135	76	120	61 %
Förlängning	202	285	168	104	97		120	70 %
<i>Studerandeärenden</i>								
Förstagång	58	57	43	49	65		90	83 %
Förlängning	92	80	61	62	88		90	57 %
<i>Medborgarskapsärenden</i>								
Naturalisation	256	252	295	345	451	150	180	
Anmälning	39	49	96	185	180	78	180	
Bibehållande/ befrielse	43	43	36	86	150	25	180	

Anm.: Redovisade medelvärden för 2010–2012 är oviktade.

Källa: Migrationsverket.

Vi bedömer att de fortsatt långa handläggningstiderna för asylärenden till stor del är en följd av de höga ärendebalanserna under den granskade perioden. Med en genomsnittlig kötid för pågående ärenden vid ingången av ett år på över 300 dagar, som har varit fallet för asylärenden sedan ingången på 2017, är det svårt att få ner handläggningstiden för avgjorda ärenden under året mer än så. Migrationsverket har behövt både arbeta för att fatta beslut i dessa och samtidigt ta hand om nyinkomna ärenden. Migrationsverket bedömde att regeringens mål 2017 om att väsentligt korta handläggningstiden redan var ouppnåeligt vid ingången av året.⁴⁵ Vi delar den bedömningen. Vi bedömer även att Migrationsverkets prioritering av äldre ärenden var rimlig. Migrationsverket hade på kort sikt kunnat uppnå kortare handläggningstider genom att prioritera

⁴⁵ Migrationsverket, Årsredovisning för 2017.

nyinkomna ärenden. Det hade dock kunnat få orimliga konsekvenser för de sökande som redan hade väntat länge på besked.

Migrationsverket har haft liknande utmaningar under den senare delen av perioden. I 2018 års budgetproposition framhöll regeringen att Migrationsverket under hösten 2018 beräknades uppnå *arbetande balans* för asylärenden med genomsnittliga handläggningstider på 3–4 månader.⁴⁶ Det har Migrationsverket fortfarande inte lyckats med.

Produktivitetens målen nåddes inte under 2017 och 2018

Migrationsverket har under hela den studerade perioden haft som mål att förbättra produktiviteten och kostnadseffektiviteten i prövningsverksamheten.⁴⁷ Till och med 2018 fanns uppdrag om kostnadseffektivitet också i myndighetens instruktion.⁴⁸ Även i regeringens regleringsbrev fanns särskilda mål om förbättrad kostnadseffektivitet.⁴⁹

Under 2016 fattade Migrationsverket beslut i över 112 000 asylärenden, vilket är fler än någonsin tidigare.⁵⁰ Produktiviteten 2016, mätt som antal beslut per årsarbetare, var däremot på liknande nivåer som under åren 2010–2014. Det stora antalet beslut förklaras därmed i första hand av att det var många medarbetare som arbetade med det stora antalet ärenden. Under 2017 och 2018 nådde Migrationsverket inte något av sina mål för ökad produktivitet.⁵¹ Sedan 2019 har produktiviteten ökat i flera processer. Den främsta orsaken till det är fler förlängningsärenden, som är mindre resurskrävande att handlägga. I anknytningsärenden blev dock produktiviteten 2019 lägre än prognostiserad.⁵²

Orsakerna till och konsekvenserna av uteblivna produktivetsökningar 2017 och 2018 utvecklas i följande avsnitt.

3.2 Omställningen har sannolikt haft negativ inverkan på produktiviteten

Föregående avsnitt visar att Migrationsverket har haft problem med att nå uppsatta mål för ärendebalans, produktivitet och handläggningstider i prövningsverksamheten under hela perioden 2017–2020. Analysen som redovisas i det här avsnittet visar att ärendeutvecklingen för asylärenden är en följd av flera omständigheter och att omställningen sannolikt har påverkat

⁴⁶ Prop. 2017/18:01, utg.omr. 8, bet. 2017/18:SfU4, rskr. 2017/18:103.

⁴⁷ Se Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2017, Verksamhetsplan för 2018, Verksamhetsplan för 2019 och Verksamhetsplan för 2020*.

⁴⁸ Se 1 b § 2 förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁴⁹ Se bilaga 1.

⁵⁰ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2016*.

⁵¹ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017 och Årsredovisning för 2018*.

⁵² Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2019*.

produktiviteten negativt. Låg produktivitet 2017 gjorde Migrationsverket sämre rustat inför omställningen inom prövningsverksamheten 2018. Vidare är utebliven produktivitetsökning den främsta förklaringen till den långsamma avarbetningen av öppna asylärenden 2018, då omställningen hade stor påverkan på bemanningen inom asylprövningen. Samtidigt visar regionala skillnader i produktiviteten att omställningen har varit en större utmaning för verksamheten i vissa regioner än i andra och att Migrationsverket i hög grad har kunnat påverka produktiviteten självt under omställningen.

Scenarier för skattning av antalet öppna asylärenden

För att få ökad förståelse för i vilken utsträckning som den långsamma avarbetningen av antalet öppna asylärenden kan förklaras av uteblivna produktivitetsökningar respektive färre årsarbetare, har vi genomfört några statistiska simuleringar. Resultatet från dessa simuleringar redovisas i figur 4. Simuleringarna avser skattning av *antalet avgjorda asylärenden* vid olika scenarier. Antalet öppna ärenden är en funktion av öppna ärenden vid utgången av föregående månad, inkomna ärenden under månaden och skattat antal avgjorda ärenden under månaden.

Vi har använt oss av följande fyra scenarier för simuleringarna:

- *Scenario 1: Mål för produktivitet 2017* – Nationella produktivetsmål 2017 från och med januari 2017 till och med december 2017, observerat antal årsarbetare på regional nivå
- *Scenario 2: Mål för produktivitet 2018* – Nationella produktivetsmål 2018 från och med januari 2018 till och med december 2018, observerat antal årsarbetare på regional nivå
- *Scenario 3: Oförändrad bemanning 2018* – Genomsnittligt antal årsarbetare 2017 på regional nivå från och med januari 2018, observerad produktivitet på regional nivå.
- *Scenario 4: Produktivitet Region Väst* – Observerad produktivitet från Region Väst från och med januari 2017, observerat antal årsarbetare på regional nivå.

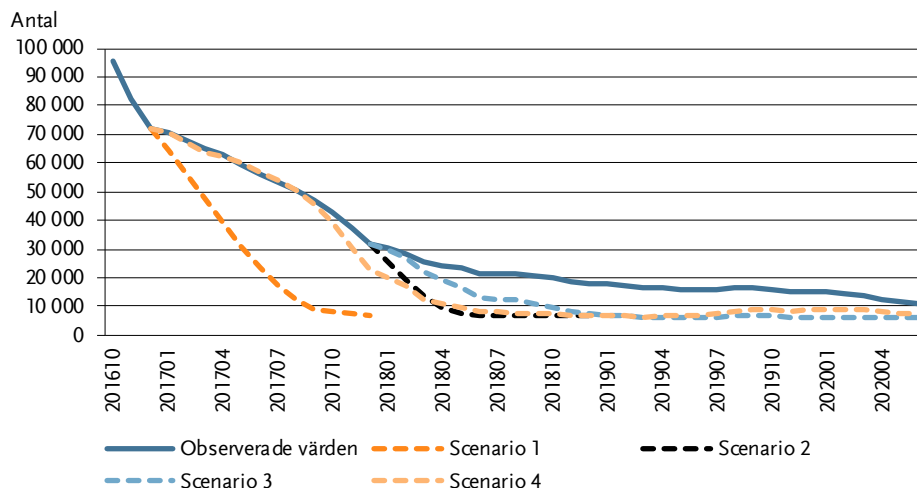
Scenario 1 syftar till att beskriva konsekvensen av den låga produktiviteten 2017, som har haft betydelse för förutsättningarna inför omställningen 2018. Scenario 2 och 3 syftar till att kunna bedöma i vilken utsträckning ärendeutvecklingen 2018 kan förklaras av lägre produktivitet än förväntat respektive minskad bemanning. Scenario 4 syftar till att kunna bedöma i vilken utsträckning omvärldsfaktorer respektive Migrationsverkets egen hantering kan förklara ärendeutvecklingen. En utförligare beskrivning av scenarierna och de antaganden som ligger till grund för dem redovisas i bilaga 2.

Låg produktivitet 2017 gjorde Migrationsverket sämre rustat inför omställningen 2018

En viktig förklaring till den långsamma avarbetningen av öppna asylärenden är att Migrationsverket inte har nått upp till produktiviteten enligt sina uppsatta mål. Angivna produktivetsmål har varit en utgångspunkt för regeringens anslagstilldelning till myndigheten. Om produktivetsmålen för asylärenden 2017 hade nåtts, hade merparten av alla öppna ärenden avgjorts redan till hösten 2017 (se scenario 1 i figur 4). Det framgår av en skattning av antalet öppna asylärenden vid olika scenarier (se faktaruta), som redovisas i figur 4. Vid det scenariot hade

förutsättningarna inför den då framförvarande omställningen 2018 varit betydligt bättre än vad som blev fallet.

Figur 4 Observerat och simulerat antal öppna asylärenden* slutet av varje månad 2016–2020



Anm.: * Avser endast förstagsansökningar.

Källa: Migrationsverket, Riksrevisionens bearbetningar.

Det kan finnas flera anledningar till att produktiviteten 2017 blev lägre än både målsättningen och nivån året innan. Migrationsverket anger att mer komplicerade ärenden till följd av ny lagstiftning är en viktig förklaring.⁵³ Vidare hade utredningskrävande ärenden prioriterats ner 2016, och regeringens styrning prioriterade ärenden för ensamkommande barn. Det kan ha lett till att ärenden som beslutades under 2017 krävde större utredningsinsatser. Under 2017 riktade Migrationsverket också större fokus på andra ärendeslag än asylprövning, och omfördelade resurser från asylprövningen till tillståndsprövningen.⁵⁴ Antalet årsarbetare inom asylprövningen 2017 var ändå på samma nivå som året innan.⁵⁵

Lägre produktivitet än förväntat en viktigare förklaring till långsam avarbetning av öppna asylärenden 2018 än färre årsarbetare

Under 2018 påverkades asylprövningen i stor utsträckning av omställningen. Det första inriktningsbeslutet om minskad bemanning inom asylprövning på regional nivå fattades i november 2017.⁵⁶ Vid utgången av 2018 hade antalet årsarbetare inom asylprövningen minskat med 40 procent jämfört med året innan.⁵⁷ Men den fortsatt långsamma avarbetningen av antalet öppna asylärenden under 2018

⁵³ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017*.

⁵⁴ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2016 och Verksamhetsplan för 2017*.

⁵⁵ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017*.

⁵⁶ Omställning Region Nord, bilaga till e-post från Migrationsverket 2021-04-14.

⁵⁷ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

förklaras i större utsträckning av utebliven produktivitetsökning än minskad bemanning i sig (jämför scenario 2 och 3 med observerade värden i figur 4). Baserat på den här analysen kan vi inte uttala oss om hur produktiviteten, antalet årsarbetare och antalet öppna ärenden hade utvecklats om omställningen inte hade ägt rum. Däremot är det sannolikt att omställningen har påverkat både antalet årsarbetare och produktiviteten bland kvarvarande medarbetare. Många medarbetare sade upp sig själva, och flera regioner behövde även nyrekrytera under den pågående omställningen (se vidare avsnitt 4.2). Migrationsverket anger att det vid tidpunkten för målformuleringen, när budgetunderlagen lämnades till regeringen juli 2017, inte var känt hur omfattande omställningen skulle bli. I den senare reviderade prognosen i februari 2018 sänktes prognosen för produktiviteten från 63 beslut per årsarbetare och år till 46, vilket med facit i hand var betydligt närmre det slutgiltiga utfallet på 43.⁵⁸

Region Väst lyckades bibehålla hög produktivitet under omställningen

Vissa regioner lyckades bättre än andra med att bibehålla produktiviteten under omställningen. Den region som lyckades bäst i det avseendet är Region Väst. Under 2018 hade Region Väst en genomsnittlig produktivitet på 3,8 respektive 1,3 beslut per årsarbetare och månad för förstagångs- och förlängningsärenden. Det kan jämföras med ett riksgenomsnitt för asylprövningen på 2,8 respektive 1,0 förstagångs- och förlängningsärenden. Under 2017 var skillnaderna i produktivitet mellan regionerna betydligt mindre.⁵⁹

I ett scenario där alla regioner hade haft samma produktivitet som Region Väst från och med 2017, hade det interna målet om att avarbeta äldre ärenden till halvårsskiftet 2018 nåtts (jämför scenario 4 med observerade värden i figur 4). Denna iakttagelse stöder hypotesen om att omställningen på nationell nivå har påverkat produktiviteten negativt. Men resultatet visar också att produktiviteten inte enbart påverkas av faktorer bortom myndighetens påverkan, såsom minskade anslag och mer komplicerade ärenden till följd av ny lagstiftning. Migrationsverket kan i hög grad självt påverka produktiviteten.

Varför lyckades Region Väst bättre än andra? Sannolikt är det flera faktorer som kan ha haft betydelse, men det är inte möjligt att särskilja vad som har varit viktigast. I regionen nästan halverades det genomsnittliga antalet årsarbetare inom asylprövningen 2018. Omställningen inom asylprövningen var med andra ord inte mindre omfattande i det avseendet än i andra regioner. Däremot var det inte så många prövningsenheter som lades ned i regionen. Sedan 2018 är all

⁵⁸ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

⁵⁹ Riksrevisionens bearbetning av uppgifter från Migrationsverket levererade 2021-01-20 och 2021-01-21. Med anledning av att uppgift om årsarbetare uppdelade på förstagångs- och förlängningsärenden saknas används årsarbetare totalt inom asylprövning som nämnare för produktivitetens mätten.

prövningsverksamhet koncentrerad till några enheter i Göteborg. I det avseendet var omställningen mindre omfattande i Region Väst.

Något som särskiljer Region Väst är användningen av visstidsanställningar. I december 2016 hade 21 procent av medarbetarna i Region Väst en visstidsanställning, vilket kan jämföras med en genomsnittlig andel på 9 procent i övriga regioner.⁶⁰ Region Väst har genomgående varit en av de regioner som har använt sig mest av visstidsanställningar under den studerade perioden.⁶¹ Regionen kunde därigenom genomföra den största delen av minskningen av årsarbetskrafter genom att låta visstidsanställningar löpa ut. Företrädare för Region Väst anger också att man var angelägen om att kommunicera ut detta tidigt till de visstids- respektive tillsvidareanställda.⁶² En möjlig effekt av detta var en ökad trygghet, och därmed bättre arbetsförutsättningar under omställningstiden, för medarbetare med tillsvidareanställningar.

Vidare var Region Väst först ut med att implementera den digitaliserade handläggningsprocessen av asylärenden (*skyddsprocessen*), som beslutades på Migrationsverket under 2017. Region Väst var emellertid den enda av myndighetens regioner som hann implementera den under 2017. Implementeringen inom övriga regioner sköts upp till 2018 med hänvisning till det pågående omställningsarbetet.⁶³ Enligt Migrationsverkets egen uppföljning ledde implementeringen av den digitaliserade skyddsprocessen till högre produktivitet i asylärendehantering inom regionen.⁶⁴

Något annat som företrädare för Region Väst lyfter, och som enligt uppgift inte har förekommit i någon annan region, är en satsning under 2017 på mentorskap för beslutsfattare, varav många var juniora vid tidpunkten. Inom prövningsverksamheten kan beslutsfattare utgöra en flaskhals, och kötid kan potentiellt uppstå mellan handläggning och beslut. Migrationsverket beskriver satsningen som väl investerad tid som har lett till effektivitetsvinster.⁶⁵

3.3 Migrationsverket har inte lyckats upprätthålla en enhetlig och god service

Migrationsverket har under hela den studerade perioden haft problem med att nå målen om tillgänglighet och service. Väntetider per telefon och svarstider per e-post har under de flesta år under granskningsperioden bedömts vara för långa.

⁶⁰ Statistik från Migrationsverket levererad till Riksrevisionen 2021-01-20. Redovisad andel för övriga regioner avser oviktade medelvärden från denna statistik.

⁶¹ I december 2018 och juni 2020 hade Region Nord en högre andel visstidsanställningar än Region Väst. Annars har Region Väst haft högst andel visstidsanställningar.

⁶² Intervju med företrädare för Region Väst 2021-05-17.

⁶³ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017* och *Årsredovisning för 2018*.

⁶⁴ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018* samt Migrationsverket, *Erfarenheter från pilot Asyl 360*, 2019.

⁶⁵ Intervju med företrädare för Region Väst 2021-05-17.

Bristerna kan delvis förklaras av långa handläggningstider, kompetensbrist och avbrutna utvecklingsprojekt med anledning av omställningen. I förlängningen kan det ha tagit resurser från annan verksamhet.

Onödig efterfrågan – ett återkommande problem för Migrationsverket

Ett problem som Migrationsverket återkommande tar upp i sin åiterrapportering till regeringen är förekomsten av *onödig efterfrågan*. Med det avses efterfrågan på service som uppstår när sökanden upplever ett behov av upprepad kontakt på grund av tidigare oklarheter. Under 2019 bedömdes 40 procent av alla serviceärenden ha utgjorts av onödig efterfrågan. Migrationsverket bedömer att den höga nivån framför allt drivs av långa handläggningstider (se kapitel 3). När myndigheten inte förmår att ge korrekt och enhetlig information om nästa steg i ansökningsprocessen, uppstår behov av upprepade kontakter.⁶⁶

Även en tidigare granskning från Riksrevisionen har uppmärksammat brister i Migrationsverkets tillgänglighet och service. Bland annat visar den att Migrationsverkets telefonservice har den längsta svarstiden och svarsfrekvensen bland 22 undersökta myndigheter.⁶⁷ Mot denna bakgrund bedömer Riksrevisionen att Migrationsverket inte har kunnat upprätthålla en enhetlig och god service som möter sökandes och andra intressenters behov. Anledningar till detta utvecklas i det följande.

Förväntade nyttor av digitalisering har varit svåra att inhämta

Både Migrationsverket och regeringen har framhåvt att ändamålsenlig tillgänglighet och service är centralt för myndighetens kostnadseffektivitet, bland annat genom att det kan frigöra arbetstid som kan läggas på andra uppgifter.⁶⁸ Men Migrationsverket återkommer i sina bedömningar till att det har varit svårt att dra nytta av digitaliseringens möjligheter.

Trots att Migrationsverket har arbetat för att förbättra sina digitala tjänster har inte efterfrågan på personlig service minskat i någon större utsträckning.⁶⁹ Under 2019 ökade tvärtom efterfrågan. Migrationsverket bedömde att fortsatta brister i de digitala tjänsterna kunde förklara den fortsatt höga efterfrågan av personlig service.⁷⁰ Även för 2020 bedömde Migrationsverket att behovet av personlig service sannolikt hölls upp av att sökanden inte kunde få tillgång till individuella handläggningstider digitalt.⁷¹ Det kan jämföras med den tidigare nämnda

⁶⁶ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017, Årsredovisning för 2019 och Årsredovisning för 2020*.

⁶⁷ Riksrevisionen, *Var god dröj – myndigheterna digitaliserar (RiR 2021:8)*, 2021.

⁶⁸ Se exempelvis regleringsbrev 2019 avseende Migrationsverket och Migrationsverket, *Budgetunderlag 2017–2019*, 2016.

⁶⁹ Se bland annat Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017 och Årsredovisning för 2018*.

⁷⁰ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2019*.

⁷¹ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2020*.

granskningen av Riksrevisionen, där Migrationsverket angav att man ”inte förmått användarna att öka nyttjandet av de digitala servicekanalerna”.⁷²

Omställningen kan ha påverkat Migrationsverkets förmåga att tillhandahålla god tillgänglighet och service

Riksrevisionen bedömer att omställningen, åtminstone under 2018, hade negativa konsekvenser för Migrationsverkets förmåga till måluppfyllelse när det gäller tillgänglighet och service. Bland annat försenades eller uteblev planerade investeringar för att effektivisera och utveckla verksamheten under omställningen.

Tabell 5 Budget och utfall för investeringar (mnkr)

	2017	2018	2019	2020
Budget	167,6	185,4	123,9	152,0
Utfall	75,8	84,7	118,8	180,0

Källa: Migrationsverket, Årsredovisningar för 2017–2020.

Under 2017 och 2018 användes mindre än hälften av avsatta medel för planerade investeringar (se tabell 5). I planeringen ingick ett flertal projekt för bland annat it-utveckling, beslutsstöd och dokumenthantering. Ett exempel på följderna av förseningar är arbetet med en integrerad kundtjänstmodell. Ett projekt för att skapa en sådan funktion hade tidigare pågått, men det avbröts redan under hösten 2016. I 2017 års årsredovisning bedömde Migrationsverket att avsaknaden av systemet var en anledning till den bristande måluppfyllelsen för tillgänglighet och service.⁷³ Det dröjde till 2018 innan en funktion för detta ändamål, *Kontaktcenter*, skapades. Den nyskapade funktionen kunde dock inte bemannas i den utsträckning som var planerad under året. Migrationsverket angav den pågående omställningen som huvudförklaring.⁷⁴

3.4 Regeringens styrning har varit konsekvent, men budgetplaneringen för optimistisk

Anslagstilldelningen i budgetpropositioner anger ramar för Migrationsverkets budgetplanering och verksamhetsplanering. Både Migrationsverkets förslag till förvaltningsanslag och tilldelningen av anslaget minskade successivt under perioden. Under 2017 och 2018 överskreds budgeterade kostnader för mottagande av asylsökande kraftigt, på grund av att färre ärenden än planerat hade avgjorts. Riksrevisionen noterar också att Migrationsverket fick nya och utökade uppdrag samtidigt som andra verksamheter drogs ned. Det kan ha komplicerat

⁷² Riksrevisionen, *Var god dröj – myndigheterna digitaliserar (RiR 2021:8)*, 2021.

⁷³ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017*.

⁷⁴ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

planeringen av verksamheten och omställningsprocesserna. Representanter från både Migrationsverkets ledning och Regeringskansliet som Riksrevisionen intervjuat, upplever dock en god dialog mellan parterna i budgetfrågor.

Förvaltningsanslaget har minskat stadigt

Förvaltningsanslaget ska täcka en myndighets kostnader för bland annat personal, drift, administrativa lokaler och internt utvecklingsarbete. I Migrationsverkets årliga budgetunderlag till regeringen lämnar myndigheten förslag till anslagstilldelning för nästkommande år. Myndighetens förslag är ett av underlagen till regeringens förslag till anslagstilldelning i budgetpropositionen. Efter att riksdagen har beslutat om anslagen, kan Migrationsverket återkomma med nya bedömningar om behovet under det pågående budgetåret. Dessa är i sin tur underlag för regeringens beslut i ändringsbudgetar för året. Om medlen inte räcker för verksamheten, kan myndigheten använda anslagskredit vilket innebär att man lånar från nästkommande års anslag. Migrationsverket redovisar det slutliga utfallet i sin årsredovisning. I tabell 6 redovisas dessa förslag, beslut och utfall för Migrationsverkets förvaltningsanslag under åren 2017–2020.

Tabell 6 Anslagstilldelning och utfall (anslag 1:1), miljoner kronor

Budgetår	2017	2018	2019	2020
Migrationsverkets förslag till anslag i budgetunderlaget året innan	7 385	5 030	4 680	4 250
Regeringens förslag till anslagstilldelning i Budgetpropositionen	5 904	5 316	5 411 ⁷⁵	4 444
Riksdagens beslut om anslagstilldelning vid beslut om Budgetpropositionen	5 904	5 316	4 176 ⁷⁶	4 444
Migrationsverkets bedömning av behov av anslag i budgetunderlaget för innevarande år	6 150	5 470	4 576	4 438
Slutligt utfall i årsredovisningen	6 015	5 190	4 550	4 343

Källa: budgetpropositioner och ändringsbudgetar under åren 2017–2020 samt Migrationsverket, budgetunderlag för åren 2017–2020 och årsredovisningar för åren 2017–2020.

Uppföljningen visar att Migrationsverket år 2017 tilldelades 1,4 miljarder kronor mindre i förvaltningsanslag än vad myndigheten själv hade föreslagit.

I budgetpropositionen motiverade regeringen beloppet bland annat med ett minskat antal asylsökande. År 2018 tilldelades myndigheten i stället knappt 300 miljoner kronor mer medel än äskat, men betydligt mindre än utfallet från året innan. Ökningen i förhållande till äskandet beror främst på tillskott för nya och

⁷⁵ En övergångsregering presenterade förslag som baserades på BP för 2018.

⁷⁶ Riksdagen beslutade om en annan tilldelning än regeringens förslag i budgetpropositionen.

förstärkta uppdrag med bland annat återvändandeverksamhet. För år 2019 beslutade riksdagen om en anslagstilldelning på cirka en miljard kronor mindre än utfallet för 2018, och en halv miljard kronor mindre än vad myndigheten hade föreslagit. År 2020 beslutades återigen om en tilldelning som var lägre än utfallet för året innan. Även detta år fick Migrationsverket ett nytt uppdrag i form av ett helhetsansvar för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Ytterligare medel tillfördes också för förvarsverksamheten. Därför blev anslagstilldelningen ändå något högre än vad myndigheten föreslagit.

Kostnaderna för asylmottagandet blev högre än beräknat 2017 och 2018

En stor del av kostnaderna för mottagandet av asylsökande täcks av anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader*.

Tabell 7 Migrationsverkets anslagstilldelning och utfall (anslag 1:2), miljoner kronor

Budgetår	2017	2018	2019	2020
Migrationsverkets förslag till anslag i budgetunderlaget året innan	41 740	9 000	5 200	4 150
Regeringens förslag och riksdagens beslut om anslagstilldelning i BP	23 728	8 101	5 567	4 936
Migrationsverkets bedömning av behov av anslag enligt budgetunderlaget för innevarande år	26 200	11 600	5 800	4 700
Slutligt utfall i årsredovisningen	30 600	11 724	5 058	3 489

Källa: budgetpropositioner och ändringsbudgetar under åren 2017–2020 samt Migrationsverket, budgetunderlag för åren 2017–2020 och årsredovisningar för 2017–2020.

Av tabell 7 framgår att kostnaderna åren 2017 och 2018 blev betydligt högre än regeringens förslag till anslagstilldelning i budgetpropositionen. Det beror bland annat på att antalet avgjorda förstagångsansökningar blev färre än initialt beräknat för 2017.⁷⁷ Som vi visade i avsnitt 3.2 kan detta förklaras av förväntade men uteblivna produktivitetssökningar.

Under 2019 och 2020 blev utfallet lägre än tilldelade anslag. En möjlig förklaring är att migrationsdomstolarna fick ytterligare medel för att kunna få ner handläggningstiderna i överklaganden. Under 2020 ledde också coronapandemin till ett kraftigt minskat antal asylsökande.

⁷⁷ Migrationsverket, *Budgetunderlag för 2019–2022*, 2018.

Omställningen kan ha underlättats av en stabil målstyrning, men försvårats av förändrade regelverk

Regeringen har under hela den studerade perioden gett Migrationsverket mål i regleringsbrev om effektivare processer i prövningsverksamheten. Regeringen har också styrt mot kortare handläggningstider och effektivisering av processer genom digitalisering och service.⁷⁸ Regeringens mål- och resultatstyrning av Migrationsverket var alltså förhållandevis stabil och konsekvent under omställningen. Vi bedömer att denna långsiktighet i mål- och resultatstyrningen underlättade Migrationsverkets planering och genomförande av omställningen.

Under omställningsperioden ändrade regeringen Migrationsverkets uppdrag i flera avseenden (se avsnitt 2.2). Företrädare för Migrationsverket upplever dock inte att regeringens uppdragsstyrning under perioden 2017–2020 påverkade omställningsarbetet på något väsentligt sätt.⁷⁹ Till detta kan dock läggas att ett flertal lagändringar trädde i kraft under 2016. Ändringarna avser främst tillfälliga begränsningar i möjligheten att få uppehållstillstånd, nytt regelverk för bosättning av nyanlända invandrare samt bestämmelserna om rätt till bistånd i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.⁸⁰ Framför allt de tillfälliga begränsningarna har inneburit merarbete för Migrationsverket. Det kan vara en bidragande orsak till de uteblivna effektiviseringarna under 2017 och 2018.

Dialogen mellan regeringen och Migrationsverket har upplevts som god

Företrädare för både Regeringskansliet och Migrationsverket beskriver dialogen mellan regeringen och myndigheten om budget- och planeringsfrågor som god. Migrationsverket och Regeringskansliet (Justitiedepartementet) har återkommande möten både på tjänstemannanivå och mellan generaldirektören och statssekreteraren. Företrädare från Migrationsverket anger att departementet förankrar förslag, hämtar underlag från Migrationsverket och är intresserade av att hämta myndighetens perspektiv i budgetberedningen.⁸¹

Migrationsverket har utvecklat en mer långsiktig verksamhetsplanering

Enligt företrädare för Migrationsverket kännetecknades verksamhetsplaneringen inför omställningen 2017 av korta beslutstider och en planeringshorisont på tre till sex månader. Andra företrädare för Migrationsverket anger att myndigheten 2017

⁷⁸ Se bilaga 1.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Regeringskansliet 2020-10-23; intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16.

⁸⁰ Prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128; Prop. 2015/16:146, bet. 2015/16:FiU42, rskr 2015/16:211 samt prop. 2015/16:174, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303.

⁸¹ Se intervju med företrädare för Regeringskansliet 2020-10-23; intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16.

inte hade några erfarenheter från tidigare omställningar att luta sig mot.⁸² Även omställningarna under 2018 och 2019 planerades med förhållandevis korta planeringshorisonter. Under 2018 upplevde man en svår balansgång mellan att minska personalstyrkan utifrån en minskad budget, och att planera behovet av resurser i prövningsverksamheten.⁸³ I kapitel 4 utvecklar vi problematiken som uppstod i samband med avveckling av personal främst under åren 2017 och 2018.

Under 2019 började man planera för en period av tre år framåt, bland annat genom dialoger mellan myndighetsledningen, budgetansvariga på regionerna och de nationella avdelningarna. Dialogerna genomförs två gånger om året, och sker i enlighet med ett *årshjul* som infördes under året. Enligt företrädare för Migrationsverkets myndighetsstab har det skapat en bättre struktur för planering av budget, verksamhet och kompetensbehov än tidigare.⁸⁴

⁸² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

⁸³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16.

4 Migrationsverkets avveckling av personal

Granskningen visar att Migrationsverket inte förmådde att avveckla personal på ett i alla avseenden ändamålsenligt sätt. Vid inledningen av omställningen saknade Migrationsverket en tydlig förhandlingsordning, och lyckades inte heller till fullo tillämpa de gällande arbetsrättsliga regelverken och avtalen på ett korrekt sätt. Problem vid tillämpningen ledde till tvister, och till att uppsägningar i vissa fall tog relativt lång tid att genomföra. Myndighetens interna kommunikation i personalfrågor vid omställningen upplevdes inte alltid som tydlig och transparent. Det hade en negativ inverkan på arbetsmiljön, bland annat i form av ökad oro och turbulens. Överlag tyder granskningen på ansträngda relationer mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna både innan och under omställningen.

Dessa faktorer bidrog till oförutsedda kompetensförluster, där medarbetare som var viktiga för verksamheten sade upp sig under pågående förhandlingar om arbetsbrist. År 2018 slutade nästan hälften av Migrationsverkets assistenter och handläggare. På en del orter och verksamheter uppstod behov av nyrekrytering på grund av otillräcklig bemanning redan innan planerade neddragningar av personalstyrkan hann genomföras.

Riksrevisionen bedömer vidare att Arbetsgivarverket bidrog med värdefullt stöd i arbetsrättsliga frågor under omställningens gång, och att Migrationsverket i nuläget är bättre förberedda för eventuella framtida omställningar av personal.

4.1 Personalneddragningarna har inte genomförts ändamålsenligt

För Migrationsverket har ett minskat antal asylsökande och minskade anslag inneburit behov av att minska personalstyrkan. Förändringar i verksamhetens behov har i mindre omfattning kunnat hanteras genom intern rörlighet (se vidare avsnitt 4.2), men övertalighet i bemanningen har också uppstått. Övertaligheten har inneburit att många medarbetare har fått sägas upp. Men många medarbetare sade också upp sig självmant. Riksrevisionen bedömer att personalneddragningarna inte till alla delar har genomförts på ett ändamålsenligt sätt.

Problem uppstod vid tolkning av arbetsrättsliga regelverk och kollektivavtal

Migrationsverket hade svårigheter med att tolka och följa gällande arbetsrättsliga regelverk och avtal på ett korrekt sätt under omställningen. Det har lett till otydlighet samt tvister och långa förhandlingar med arbetstagarorganisationer. Det har sannolikt lett till att avvecklingsprocesserna har dragit ut onödigt långt på tiden, och kan också ha medverkat till oönskade kompetensförluster för Migrationsverket.

Företrädare för Migrationsverket betonar att lagarna och avtalen är svåra att omsätta till myndighetens komplexa verklighet, och lämnar utrymme för olika bedömningar.⁸⁵ Det leder ofta till oenigheter i förhandlingarna mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationer i samband med neddragningar.⁸⁶ En ytterligare förklaring till problemen är dock att Migrationsverket och arbetstagarorganisationerna saknade en tydlig, gemensam förhandlingsordning i början av omställningen. Innan omställningen hade Migrationsverket ett samverkansavtal med arbetstagarorganisationerna på myndigheten. Men under 2015 sade Migrationsverket upp avtalet. Det innebär att förhandlingar med arbetstagarparten som huvudregel skulle ske enligt reglerna i lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL). Trots det fortsatte Migrationsverket att införa vissa beslut följa samverkansmodellen enligt det tidigare avtalet. Detta ledde till oenigheter under omställningsprocessen, varav vissa löstes på lokal nivå i myndigheten och andra fördes till centrala förhandlingar mellan Arbetsgivarverket och centrala fackliga organisationer. Företrädare för arbetstagarorganisationerna menar också att det uppstod otydligheter i frågor om hur övertalighet, omplaceringar och uppsägningar på grund av arbetsbrist skulle hanteras.⁸⁷

Det uppstod också tvister rörande turordning vid uppsägningar. Tvisterna handlade dels om utformningen av turordningskretsar, dels om turordningen inom kretsarna.⁸⁸ Vid några tillfällen betalade Migrationsverket ut avgångsvederlag till personer som sagts upp. Företrädare för myndigheten menar att det inte innebär att myndigheten hade gjort fel, utan att man ville avsluta tvister där individer ansågs ligga i gränslandet för tolkningen. I skrivande stund har ingen av tvisterna prövats rättsligt i domstol.⁸⁹

Migrationsverket saknade inledningsvis korrekta uppgifter om statlig anställningstid och arbetsuppgifter

I intervjuer framkommer flera orsaker till tvisterna. Inledningsvis fanns det problem med inkorrekta uppgifter om medarbetares statliga anställningstid, vilken ligger till grund för turordningen vid uppsägningar. Det uppstod även problem med att bedöma jämförbara arbetsuppgifter. Företrädare för såväl Arbetsgivarverket, Migrationsverket och arbetstagarorganisationer betonar vikten

⁸⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05 och 2020-12-18.

⁸⁶ Bilaga i e-post från Migrationsverket 2021-08-20.

⁸⁷ Samtal med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

⁸⁸ Turordningskretsarna och turordningen avgör i vilken ordning medarbetare kan sägas upp vid arbetsbrist. Turordningskretsen omfattar normalt *anställda med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter på den ort där arbetsbristen finns*. Inom kretsen avgörs turordningen av *statlig anställningstid*. Arbetsgivarverket, SAV, SACO/SR, SF och TCO-S, *Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S)*, 1984-03-16.

⁸⁹ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19, Tjänsteanteckning från telefonsamtal 2020-11-25; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-18; samtal med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

av korrekta underlag inför förhandlingarna för att åstadkomma rätt turordning och ge ökat förtroende från arbetstagarorganisationer och medarbetare. Migrationsverket har enligt flera källor utvecklat rutinerna efter hand, inte minst genom införandet av it-stödet Milos.⁹⁰

Uppsägningsprocesserna har varit relativt långa

Företrädare för Arbetsgivarverket framhåller att ett högt tempo är en central förutsättning för en lyckad omställning. Om processerna är långdragna ökar risken för att medarbetare söker sig vidare till andra jobb, och att myndigheten tappar nödvändig kompetens. En avveckling av en mindre, avgränsad del av verksamheten på en myndighet bör kunna genomföras på tre till sex månader, medan en större omställning som den på Migrationsverket tar längre tid.⁹¹ Företrädare för Migrationsverket bedömer att förberedelser för neddragning av personalstyrkan tar två till tre månader, och efterföljande förhandling cirka tre månader. Det kan också uppstå efterarbete med anledning av arbetsgivarens skyldighet att erbjuda omplacering till medarbetare som riskerar bli uppsagda. Efter att besked om uppsägning getts, är uppsägningstiderna vanligen tre till tolv månader långa, men många avslutar sin anställning innan tiden har gått ut.⁹² Sammantaget bedöms en nedläggning av hela verksamheten på en ort ta minst ett år att genomföra.⁹³

Flera källor visar att Migrationsverkets avveckling av personal drog ut på tiden. Det skedde framför allt under 2018.⁹⁴ En viktig orsak till det är problemen vid tillämpningen av arbetsrättsliga regelverk och kollektivavtal och de påföljande långdragna förhandlingarna, som nämndes i föregående avsnitt. På senare tid kan även *förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering*, som trädde i kraft 1 juni 2019, ha varit en bidragande orsak. Förordningen innebär att en myndighet som planerar att avveckla arbetsställen i en kommun ska upprätta en konsekvensanalys i samråd med bland andra länsstyrelsen och andra berörda myndigheter, kommuner, regioner, näringsliv och organisationer. Samrådet ska omfatta möjligheter att genom samordning eller samverkan upprätthålla eller utveckla verksamheten.⁹⁵ Det har inneburit nya krav på en extern förankringsprocess.

⁹⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05 och 2020-12-18, Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19, Samtal med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

⁹¹ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

⁹² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-18. Se även Arbetsgivarverket. OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna, Saco-S och Facket för Service och Kommunikation (SEKO), *Avtal om omställning 2014-06-25*.

⁹³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16.

⁹⁴ Promemoria: *Utvärdering av omställningsarbetet 2018. HR-avdelningens sammanställning av utvärdering*, ej daterad; intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05; intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

⁹⁵ Se 6 § förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering jämförd med 20 § 5 förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

Det har förekommit att Migrationsverket efter förankringen har ändrat på sina planer att minska personalstyrkan eller lägga ner verksamheten på en ort.⁹⁶

En konsekvens av de långa omställningsprocesserna blev att många medarbetare som inte omfattades av uppsägningarna sade upp sig självmant. En av uppsägningsprocesserna fick pausas och startas om helt och hållet på grund av det stora antalet vakanser som uppstod till följd av det.⁹⁷ När medarbetare säger upp sig själv under pågående neddragning, innebär regelverket att de lediga tjänsterna ofta måste hållas vakanta för att kunna erbjudas till medarbetare som hotas av uppsägning.⁹⁸ Dessa vakansprövningar innebär betydande merarbete för myndigheten, vilket i sin tur bidrog till än längre processer. Initiala faktorer som i sig bidrog till fördröjda uppsägningsprocesser satte således i gång processer som längre fram bidrog till ytterligare tidsåtgång.

Den interna kommunikationen har inte alltid upplevts som transparent och tydlig

Flera företrädare för Migrationsverket framhäver vikten av att ha en tydlig och transparent kommunikation under en omställning. Företrädare för både myndighetsstaben och arbetstagarorganisationerna tar upp att chefer på ett samordnat sätt bör kommunicera ut information som är korrekt på ett samordnat sätt.⁹⁹ Andra tar upp vikten av att myndigheten tydligt beskriver hur arbetsbristen ser ut, i syfte att minimera oron hos medarbetarna och minska risken för oplanerad personalminskning.¹⁰⁰

Enligt fackliga företrädare upplevde medlemmar att kommunikationen inte alltid fungerade, och att informationen som gått ut till medarbetarna inte alltid var enhetlig. Det ledde till ryktesspridning, oro och en sämre arbetsmiljö.¹⁰¹ En rapport från det arbetstagarkonsultföretag som de fackliga organisationerna anlidade under våren 2017 tar upp att arbetsfördelningen mellan en central HR-funktion och regionaliserad operativ ledning gav upphov till motstridiga styr signaler.¹⁰²

Enligt Migrationsverkets HR-avdelning har den interna kommunikationen förbättrats väsentligt efter 2018, när omställningsrådet inrättades. Tidigare samordnades omställningen av en särskilt utsedd omställningsledare.¹⁰³ Omställningsrådet har koordinerat genomförandet av personalneddragningar, och också omfattat ett mötesforum där alla verksamheter med övertalighet har deltagit. Rådet har

⁹⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

⁹⁷ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

⁹⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2017*.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16, samtals med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

¹⁰¹ Samtal med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

¹⁰² Arbetstagarkonsult (ATK), *Omställningsvärk – Utmaningar för Migrationsverket*, 2017.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16.

också haft ett nära samarbete med HR-partner, kommunikatörer och controllers som stödfunktioner.¹⁰⁴

Ansträngda arbetsförhållanden under omställningen

Myndighetsförordningen anger att en myndighet ska skapa goda arbetsförhållanden och ta tillvara och utveckla de anställdas kompetens och erfarenhet.¹⁰⁵ Företrädare för Arbetsgivarverket framhåller också att det erfarenhetsmässigt är viktigt med fungerande relationer mellan fackliga representanter och arbetsgivarföreträdare på lokal nivå under en omställning.¹⁰⁶

Relationer mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna hos Migrationsverket har dock varit ansträngda både före och under omställningen.¹⁰⁷ Företrädare för Arbetsgivarverket anger att man under många år bistått Migrationsverket med att lösa upp knutar i relationerna med de lokala fackliga organisationerna. Även rapporten från arbetstagarconsult beskriver bristande tillit och samverkansklimat mellan arbetsgivar- och arbetstagarparter i omställningsarbetet. Både Arbetsgivarverket och arbetstagarconsulterna beskriver långvariga slitningar och en utbredd brist på tillit inom organisationen. Detta återspeglas även i omställningsarbetet, och de ansträngda relationerna har sannolikt medverkat till problemen med att uppnå samsyn mellan arbetsgivaren och arbetstagarorganisationerna när det gäller tillämpningen av arbetsrättsliga regelverk och avtal.¹⁰⁸

Arbetstagarorganisationerna uttrycker också kritik mot arbetsgivarens planering och genomförande av omställningen.¹⁰⁹ Företrädare för Migrationsverkets HR-avdelning bekräftar att det har funnits utmaningar när det gäller partsrelationerna, men menar att man under de senaste åren har strävat efter för att förbättra dessa.¹¹⁰

4.2 Omställningen har inneburit utmaningar för kompetensförsörjningen

För att en omställning ska kunna anses ha fungerat på avsett sätt är det centralt att myndigheten har kunnat fullfölja sitt uppdrag och nå uppsatta mål enligt riksdagens och regeringens beslut (se kapitel 3). En förutsättning för det är att

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

¹⁰⁵ Se 8 § 3 myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁰⁶ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

¹⁰⁷ Promemoria: Utvärdering av omställningsarbetet 2018. HR-avdelningens sammanställning av utvärdering, ej daterad.

¹⁰⁸ Arbetstagarconsult (ATK), *Omställningsvärk – Utmaningar för Migrationsverket*, 2017; intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

¹⁰⁹ Samtal med företrädare för arbetstagarorganisationer på Migrationsverket 2021-01-18.

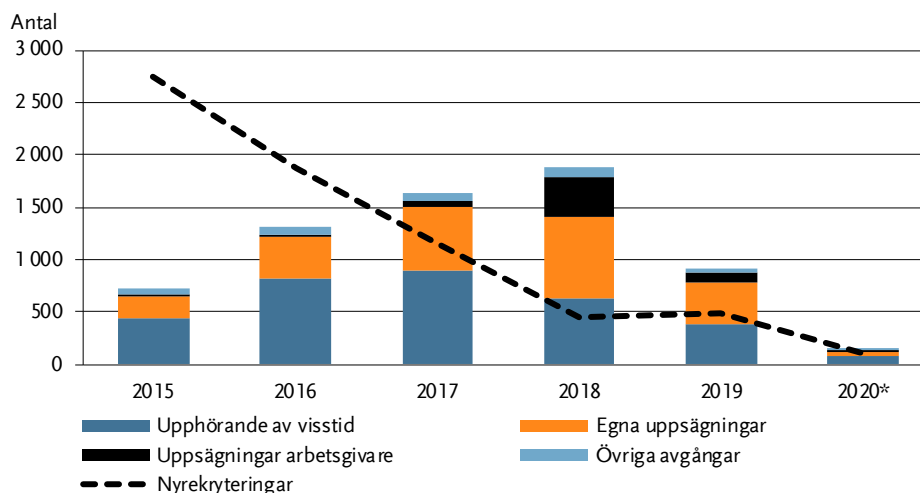
¹¹⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-18.

myndigheten under omställningsprocessen lyckas behålla och använda nödvändig kompetens. Vikten av det framhålls också i flera intervjuer med företrädare från Migrationsverket. Granskningen visar att Migrationsverket inte lyckades med det under omställningen.

Högre personalomsättning än förväntat under omställningen

Migrationsverket hade en hög personalomsättning under delar av granskningsperioden. Under flyktingsituationen 2015 och 2016 rekryterades ett stort antal medarbetare. Sedan dess har antalet avgångar överstigit antalet nyrekryteringar. Inledningsvis utgjordes de flesta avgångar av visstidsanställningar som löpte ut, men sedan 2018 är egna uppsägningar den vanligaste avgångsorsaken (se figur 5).¹¹¹ År 2018 slutade nästan hälften av Migrationsverkets assistenter, och drygt fyra av tio handläggare (se figur 6). Migrationsverket bedömer att personalomsättningen i varje fall periodvis har medfört problem med att upprätthålla den kompetens som myndigheten har behövt.

Figur 5 Antal nyrekryteringar och avgångar fördelat efter avgångsorsak inom den operativa verksamheten hos Migrationsverket 2015–2020

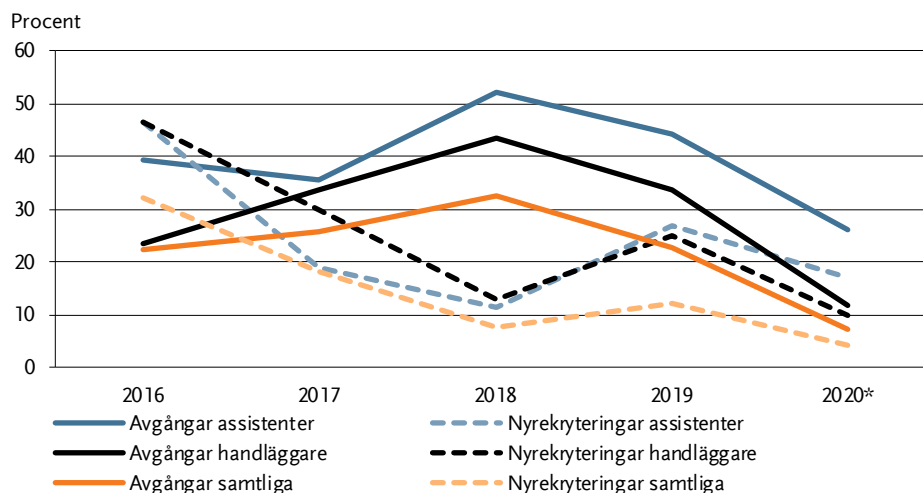


Anm.: * Avser första halvåret 2020.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av uppgifter från Migrationsverket levererade 2021-01-20.

¹¹¹ Egen uppsägning inkluderar de som varslats men som entledigas innan sista arbetsdagen enligt varslat.

Figur 6 Antal nyrekryteringar och avgångar inom den operativa verksamheten hos Migrationsverket 2016–2020 som andel (procent) av antalet anställda december året innan, fördelat efter befattning



Anm.: * Avser första halvåret 2020.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av uppgifter från Migrationsverket levererade 2021-01-20

Migrationsverkets strävan efter att i möjligaste mån behålla medarbetare har inte lyckats

Ett problem som redan har nämnts är att medarbetare som Migrationsverket velat behålla har sagt upp sig självmant i samband med omställningen. Dessa uppsägningar under pågående förhandlingar om arbetsbrist ledde sedan till kompetensbrist i ärendehandläggningen.¹¹² Kompetensbristen omfattade även verksamheter som inte direkt berördes av övertalighet. Myndighetens riskanalyser under det inledande omställningsarbetet framhåller en diskrepans mellan långsiktiga kompetensbehov och mer kortsiktiga behov av anpassning av verksamheten utifrån planeringsförutsättningar och budget.¹¹³ Ett särskilt problem som uppstått hos Migrationsverket har handlat om tolkningen av det tidigare nämnda avtalet om turordning. Enligt den ska turordning vid uppsägning omfatta arbetstagare med i huvudsak jämförbara arbetsuppgifter hos myndigheten på den ort där arbetsbristen finns.¹¹⁴ Hos Migrationsverket har personal inom asyl- och tillståndsprövningen ansetts ha jämförbara arbetsuppgifter. Det har lett till svårigheter med att kunna öka personalstyrkan i tillståndshandläggningen samtidigt som antalet asylhandläggare har behövt minska. Myndigheten har

¹¹² Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

¹¹³ Migrationsverket, *Deluppföljning av riskanalys: 5.17. Förlust av behövd kompetens i samband med omställning av verksamheten, 2018*.

¹¹⁴ Arbetsgivarverket, SAV, SACO/SR, SF och TCO-S, *Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S), 1984-03-16*.

behövt avvakta med nyrekryteringar och även säga upp tillståndshandläggare med kortare anställningstid trots att dessa hade behövts i verksamheten.¹¹⁵

Ett sätt att hantera risken för kompetensbristen är att erbjuda omplacering inom myndigheten som ett alternativ till uppsägning. Det är också något som Migrationsverket gjorde under omställningen. Enligt årsredovisningen för 2018 var det dock bara sex procent av drygt 600 medarbetare som accepterade ett erbjudande om omplacering.¹¹⁶ I myndighetens riskanalyser under 2018 framhålls detta som en central faktor bakom kompetensbrist i samband med omställningsarbetet.¹¹⁷

Att så pass få valde omplacering som alternativ till uppsägning förklaras dels med geografiska avstånd till de erbjudna tjänsterna, dels med att tjänsterna som erbjöds ibland bestod av kortare visstidsanställningar. Medarbetare ska också ha upplevt att erbjudna tjänster var på en lägre kvalifikationsnivå än den tidigare tjänsten, eller av andra skäl inte var attraktiva. Kompetensöverföringar från asylprövning till tillståndsprövning försenades eller uteblev därmed när medarbetare inom asylprövningen valde att lämna myndigheten i stället för att byta arbetsuppgifter och eventuellt arbetsort.¹¹⁸

Företrädare för Migrationsverket anger att myndigheten under 2017 fokuserade på uppsägningar som medel för att minska antalet årsarbetare. En lärdom som Migrationsverket dragit är man i större utsträckning bör behålla kompetens för den fortsatta verksamhetens behov genom till exempel tjänstledigheter och kompetensväxling som alternativ till uppsägningar.¹¹⁹ Man bedömer att den oplanerade personalminskningen kan dämpas genom att myndigheten tydligare kommunicerar var i verksamheten övertaligheten finns.¹²⁰

Migrationsverket strävar efter mer strategisk planering inför framtida förändringar

Från och med 2019 har Migrationsverket formaliserat sin kompetensförsörjning i en *kompetensförsörjningsplan*, som i sin tur är knuten till myndighetens verksamhetsstrategi. Från 2020 finns även en processbeskrivning för omställning.¹²¹ Tidigare var frågor om kompetensförsörjning delegerade till region- och avdelningscheferna. Strategin, och således även kompetensförsörjningsplanen, konkretiseras i myndighetens årliga verksamhetsplaner. Den

¹¹⁵ Bilaga till e-post från Migrationsverket 2021-08-20.

¹¹⁶ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

¹¹⁷ Migrationsverket, *Deluppföljning av riskanalys: 5.17. Förlust av behövd kompetens i samband med omställning av verksamheten*, 2018.

¹¹⁸ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*; intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-18.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

¹²⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05 och 2020-12-18.

¹²¹ Migrationsverket, *Processbeskrivning – Att omställa*, 2020-03-13

första kompetensplanen för perioden 2019–2023 har sedermera uppdaterats med en för 2021–2025. Dessa planer anger mål och strategiska inriktningar för myndighetens kompetensförsörjning, och är därför relevanta för denna bedömningsgrund.¹²²

Kompetensförsörjningsstrategin tar upp vikten av flexibilitet och beredskap inför förändringar av verksamhetens kompetensbehov. I planen för 2019–2023 anges ett antal utvecklingsmål som ska uppnås senast 2023. Enligt planen är det övergripande målet med kompetensförsörjningen att *säkerställa rätt kompetens för myndighetens uppdrag*. Detta gör myndigheten genom att *attrahera, rekrytera, utveckla, behålla och omställa kompetens*. Myndigheten anger sedan som ett utvecklingsmål att den *har en omställning med helhetsperspektiv på behov av kompetens*. Som indikatorer på måluppfyllelse av utvecklingsmålet anges kortare ledtider i omställningsprocessen, upplevd transparens i beslut samt upplevd kvalitet i kommunikation till medarbetare. Planen tar också upp att utvecklingen, behållandet och omställningen av befintlig kompetens är centralt för att säkerställa att myndigheten har rätt kompetens för sina uppdrag.¹²³ Den uppdaterade kompetensplanen för 2021–2025 anger i stort sett samma målbild som den avseende 2019–2023, men tydliggör ytterligare att myndigheten måste hantera kompetensförsörjningen i förhållande till en föränderlig omvärld.¹²⁴ Verksamhetsplanen för 2020 konkretiserar målen och anger indikatorer för att följa upp utvecklingen under året.¹²⁵

Även budgetplaneringen har utvecklats med införandet av ett årshjul och planeringsdialog som sträcker sig tre år framåt.¹²⁶ Regionala företrädare anger att de därigenom har fått ett bättre helhetsgrepp om hur medlen används mest effektivt. Med budgetplaneringen blir det inte lika bråttom att minska antalet årsarbetare, vilket i sin tur kan leda till att färre sägs upp i slutändan.¹²⁷

Sammantaget har Migrationsverket utvecklat sin centrala strategiska styrning av kompetensförsörjningen. I styrdokumentet framhäver Migrationsverket vikten av en kompetensförsörjning som tar hänsyn till en föränderlig omvärld som snabbt kan ställa nya krav på myndigheten. För att hantera dessa anges att myndigheten bör kunna utveckla, behålla och vid behov förflytta den befintliga kompetensen. I dessa avseenden verkar Migrationsverket ha dragit lärdomar av de senaste årens omställningsarbete och förändrat sitt planeringsarbete enligt dem. Det är dock ännu för tidigt att bedöma om planeringen kommer att ha avsedda effekter på kompetensförsörjningen.

¹²² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-18.

¹²³ Migrationsverket, *Kompetensplan 2019–2023*, 2019.

¹²⁴ Migrationsverket, *Kompetensplan 2021–2025*, 2020.

¹²⁵ Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2020*.

¹²⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-16b.

¹²⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

4.3 Arbetsgivarverket har tillgodosett Migrationsverkets behov av stöd

Migrationsverket har fått ett omfattande och mångsidigt stöd i arbetsgivarfrågor från Arbetsgivarverket. Riksrevisionen bedömer att stödet till väsentliga delar har svarat på Migrationsverkets behov i den del av omställningsarbetet som handlar om personal.

Arbetsgivarverket har rutiner för större omställningar inom staten

Arbetsgivarverket ska enligt sin instruktion svara för sådan information, rådgivning och utbildning som arbetsgivare på det statliga området behöver.¹²⁸ Stödet ges i olika former, och kan anpassas vid till exempel en större omställning. Arbetsgivarverket tilldelar varje medlem en namngiven rådgivare som ger råd och stöd i arbetsgivarfrågor. När Arbetsgivarverket får kännedom om att en större omställning ska genomföras, sätter man ihop ett expertteam bestående av rådgivare, arbetsrättsjurist och förhandlare med flera för att kunna bistå medlemmen i processerna. Arbetsgivarverket har också olika former av information och stödmaterial om omställning på sin webbplats.¹²⁹

Nära kontakter mellan Arbetsgivarverket och Migrationsverket under omställningen

Arbetsgivarverket och Migrationsverket har haft nära kontakter sedan hanteringen av flyktingsituationen 2015, då man bland annat utvecklade former för in- och utlåning av personal mellan myndigheterna. Under omställningen hade Arbetsgivarverket regelbundna möten med Migrationsverkets HR-chef, förhandlingschef och HR-specialist. Utöver dessa hade Migrationsverket omfattande kontakter med sin rådgivare under processen. Arbetsgivarverkets stöd avsåg bland annat MBL-förhandlingar, tolkning och tillämning av lagar och avtal, tvisteförhandlingar, villkorsfrågor för medarbetare som berördes av omställningen samt samverkan med de fackliga organisationerna. Arbetsgivarverket stöttade Migrationsverket vid lokala tvisteförhandlingar och företrädde staten vid tvister som fördes till central förhandling. Företrädare för Migrationsverket beskriver också stödet som omfattande och över lag relevant, men menar att tillämpning av delvis otydliga bestämmelser i centrala lagar och avtal i Migrationsverkets verksamhet är en utmaning i sammanhanget.¹³⁰

¹²⁸ 1 § förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

¹²⁹ Intervju med företrädare för Arbetsgivarverket 2020-10-19.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-18 och 2021-01-20.

5 Migrationsverkets avveckling av lokaler, anläggningstillgångar och lös egendom

Migrationsverket lyckades i många avseenden upprätthålla en lokalförsörjning som motsvarade verksamhetens behov under omställningen. De boenderelaterade kostnaderna per dygn och inskriven har minskat betydligt sedan 2015 och 2016 och tillbaka till nivåer som är i paritet med dem under 2010–2012. Riksrevisionen bedömer även att Migrationsverkets boendebestand under granskningsperioden hade en ändamålsenlig beläggningsgrad sett till verksamhetens behov.

Däremot uppstod problematik med hushållning och regelefterlevnad vid avveckling av tillgångar under omställningen. Till exempel avvecklade Migrationsverket tillgångar utan att först pröva om det är möjligt att använda dem i annan del av den egna verksamheten eller hos annan myndighet. När tillgångar har uttrangerats, har det inte alltid gått att spåra vad som hänt med dem. Bland annat uttrangerades ett stort antal datorer och telefoner utan tydlig dokumentation om hur det gått till, trots att de kan ha både ekonomiskt värde och innehålla känslig information.

Problemen kan delvis förklaras av otydliga regelverk, svaga stöd för regeltillämpning och svagheter i interna rutiner innan omställningen inleddes. Migrationsverket har dock efter hand utvecklat bättre rutiner under den pågående omställningen.

5.1 Lokalförsörjningen har i huvudsak varit ändamålsenlig under omställningen

Mottagningen av asylsökande är en av Migrationsverkets kärnverksamheter. En förutsättning för verksamheten är att det finns boenden där asylsökande kan vistas i väntan på beslut om uppehållstillstånd. I takt med att rekordmånga asylsökande har fått beslut om uppehållstillstånd och kommunerna har kunnat ta över ansvaret för vidarebosättning, har behovet av sådana platser minskat kraftigt under perioden. Mottagningsverksamheten har därmed i stor utsträckning berörts av omställningen. Granskningen visar att Migrationsverket i huvudsak har upprätthållit en lokalförsörjning som har tillgodosett verksamhetens behov utan att vara överdimensionerad.

Dygnskostnaden i asylmottagandet har sjunkit kraftigt sedan 2017. I 2017 års regleringsbrev angav regeringen som ett mål att kostnaden per boendeplats i mottagningssystemet ska minska.¹³¹ Detta mål framkommer även

¹³¹ *Regleringsbrev för budgetår 2017 och 2018 avseende Migrationsverket.*

i Migrationsverkets verksamhetsplaner för år 2017 och 2018.¹³² Vid återslaggningen av måloppfyllelse till regeringen använder Migrationsverket måttet *boendekostnad per dygn och inskriven*, som omfattar bland annat kostnader för kost och logi, vård, undervisning och personal. Av dessa visar *kost och logi* mer specifikt hur de boenderelaterade kostnaderna per dygn och inskriven har utvecklats.

Tabell 8 Kostnad per dygn och inskriven avseende kost och logi, exklusive förvar samt barn utan vårdnadshavare (BUV), 2010–2020

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kostnad (kr)	33	39	57	76	105	113	133	90	55	50	48

Källa: Migrationsverket, Årsredovisningar för 2010–2020

I tabell 8 kan utläsas att kostnaden för kost och logi per dygn och inskriven ökade under perioden 2010–2016, för att sedan sjunka avsevärt till en nivå som närmar sig nivån under jämförelseperioden 2010–2012. Av granskningen framgår att detta uppnått genom att Migrationsverket sedan 2017 har strävat efter att i första hand avveckla dyrare boendeformer.¹³³ De tillfälliga boendena, som i många fall upphandlades under kort tid under 2015 och till högre kostnader, började avvecklas under 2016. Till sommaren 2018 var samtliga dessa avvecklade. Övriga boenden började avvecklas under 2018 (se även figur 7).¹³⁴

Beläggningsgraden i boendebeståndet är rimlig

En annan aspekt av en ändamålsenlig lokalförsörjning är den *beläggningsgrad* som Migrationsverket har inom sitt boendebestånd för asylsökande. Med beläggningsgrad avses hur stor del av de tillgängliga boendeplatserna som är belagda. Det är alltså ett mått på om Migrationsverket utnyttjar de boenden som myndigheten betalar för. Det behövs dock en viss marginal i form av lediga bostäder för att myndigheten inte ska tvingas till snabba och dyra upphandlingar av nya boenden om antalet asylsökande ökar tillfälligt. Kostnaden för outnyttjade boendeplatser bör därför ställas mot kostnaden för att sakna boenden när de behövs.

I regleringsbrevet för 2018 angav regeringen som mål att boendebeståndet skulle ha en så hög beläggningsgrad som möjligt med hänsyn till verksamhetens behov.¹³⁵ Migrationsverket bedömde att man under 2018 hade nått målet, då den totala beläggningsgraden i boendebeståndet vid årets slut hade ökat från

¹³² Migrationsverket, *Verksamhetsplan för 2017 och Verksamhetsplan för 2018*.

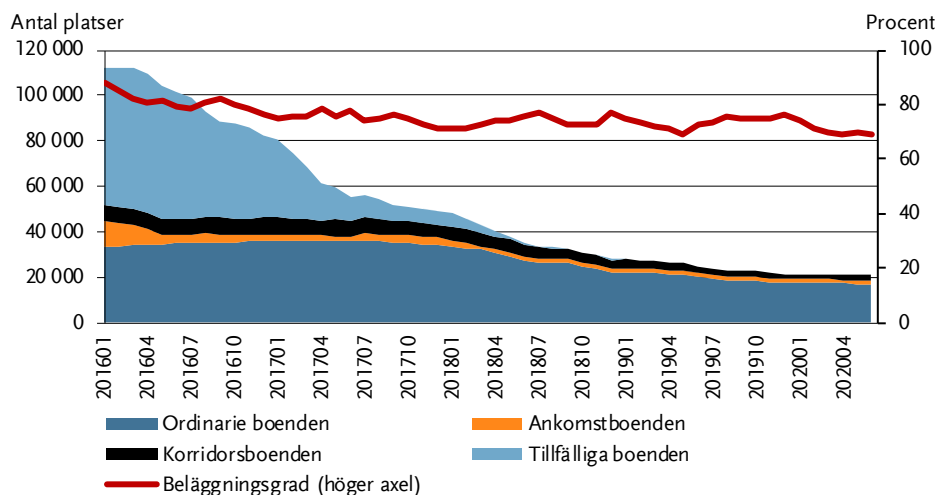
¹³³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05.

¹³⁴ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2016, Årsredovisning för 2017 och Årsredovisning för 2018*.

¹³⁵ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Migrationsverket*.

75 procent till 80 procent. Den genomsnittliga beläggningsgraden under 2018 var emellertid tre procentenheter lägre än under 2017, det vill säga 77 procent.¹³⁶

Figur 7 Migrationsverkets totala boendekapacitet (platser) samt beläggningsgrad (procent) 2016–2020



Källa: Migrationsverket.

Migrationsverkets boendebestand minskade från sammanlagt cirka 112 000 platser i början av 2016 till 20 000 platser i början av 2020. Beläggningsgraden minskade också något under perioden (se figur 7). Riksrevisionen har dock tidigare uppmärksammat att boendeförsörjningen i slutet av 2015 var ytterst ansträngd. Avsaknaden av marginaler ledde till att Migrationsverket vid vissa tillfällen inte kunde erbjuda ankomstboenden för alla asylsökande, och att kostnaderna för upphandling av tillfälliga boenden blev höga.¹³⁷ Sammantaget tyder det på att Migrationsverkets boendebestand under granskningsperioden har varit rimligt anpassat till verksamhetens behov, trots att beläggningsgraden har sjunkit.

Kostnader har uppstått för tomhyror när hyresavtal inte har kunnat avslutas i tid

En annan aspekt av ändamålsenlig lokalförsörjning vid en omställning är att i tid kunna avsluta hyresavtal för lokaler som verksamheten inte längre använder, och därmed undvika onödiga hyreskostnader (så kallade *tomhyror*). Företrädare för Migrationsverkets avdelning för verksamhetsstöd framhåller att en förutsättning för en lyckad omställning är att planer för upptrappning åtföljs av planer för nedtrappning, och att myndigheten inte sluter långa hyresavtal för administrativa

¹³⁶ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*.

¹³⁷ Riksrevisionen, *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande* (RiR 2016:10) och Riksrevisionen, *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4).

lokaler på orter där man inte vet om verksamheten kommer att finnas kvar under överskådlig framtid.¹³⁸

Granskningen visar att Migrationsverket i vissa fall tvingades betala tomhyror i orter där man har avvecklat eller flyttat verksamheten. I bland annat Helsingborg, Karlstad och Lindesberg kunde hyresavtalen inte avslutas innan avveckling. I Kalmar anskaffade Migrationsverket en administrativ lokal som endast utnyttjades i begränsad omfattning under en kort period innan avvecklingen. I flera intervjuer framhålls att avvecklingsplanerna inte alltid har rymt med de gällande uppsägningstiderna.¹³⁹

Riksrevisionen bedömer att problematiken med att avveckla lokaler delvis kan förklaras av avsaknaden av strategisk styrning av myndighetens lokalisering före omställningen och under de tidiga faserna av den. Regionerna fick då ett stort utrymme att välja vilka förändringar som behövdes för att möta tilldelade budgetramar i och med omställningen. Någon central samordning motsvarande omställningsrådet för personalfrågor fanns inte för lokalfrågorna. Avsaknaden av strategisk planering kan i vissa fall ha lett till att myndigheten anskaffade lokaler med för långa hyresavtal på orter där man inte hade förutsättningar för närvaro på längre sikt.¹⁴⁰ Även internrevisionen vid Migrationsverket bedömer att hushållning med resurser inom lokalförsörjningen inte har haft en hög prioritet inom myndigheten.¹⁴¹ Under 2019–2020 började Migrationsverket dock planera mer strategiskt för var i Sverige myndigheten ska befinna sig, bland annat med en myndighetsgemensam lokaliseringsstrategi.¹⁴²

Även om det förekom tomhyror och problematik med att säga upp hyresavtal i tid, har Riksrevisionen inte sett indikationer på att det utgjort något omfattande problem under omställningen. I sammanhanget är det också förståeligt att avveckling av boenden, övrig verksamhet, personal och administrativa lokaler inte alltid går att tajma till exakt samma tidpunkt.

Ny lokaliseringsstrategi tar upp behovet av framtida omställningar

En viktig förutsättning för ett lyckat omställningsarbete är att myndigheten planerar långsiktigt och bygger in flexibilitet i sin planering.¹⁴³ Granskningen visar att Migrationsverket numera har en lokalförsörjningsstrategi som i flera

¹³⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-14.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-04, 2020-12-16 och 2021-01-14.

¹⁴⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05 och 2021-01-20.

¹⁴¹ Intervju med företrädare för internrevisionen på Migrationsverket 2020-12-16.

¹⁴² Migrationsverket, *Lokaliseringsplan 2019–2023*; Migrationsverket, *Ettårsplan 2019 -genomförande av lokalplanen del 1: tillfälliga bostäder*, 2019 och Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om Migrationsverkets lokaliseringsplan 2019–2023 Del 2: administrativa lokaler*, 2019.

¹⁴³ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-14.

avseenden tar hänsyn till behovet av framtida omställningar. Det är dock för tidigt att bedöma hur de strategiska ambitionerna tillämpas i praktiken.

I *Lokaliseringsplan 2019–2023* anger Migrationsverket strategiska inriktningar för lokalförsörjningen, med fokus på boenden för asylsökande. Ett syfte är att möta kraven på en kostnadseffektiv verksamhet och flexibilitet i förhållande till de skiftande behov som präglar verksamheten. Enligt planen ska Migrationsverket kunna anpassa sig till variation i behovet av tillfälliga bostäder. Migrationsverket ska också uppfattas som tydligt i kommunikationen kring hur planering, anskaffning, användande och avveckling av verksamheten sker.¹⁴⁴

I den senare *Lokaliseringsplan 2021–2025* meddelar Migrationsverket målsättningar även avseende *administrativa lokaler*. Inriktningen är att minska antalet verksamhetsorter och därvid lokalisera asylprövning, mottagning, bostäder och service närmare varandra. Inriktningen följs av ett antal utvecklingsmål, bland annat av flexibilitet i förhållande till skiftande verksamhetsbehov samt en kostnadseffektiv verksamhet.¹⁴⁵

5.2 Flera observerade brister vid avveckling av anläggningstillgångar och lös egendom

Avveckling av ett stort antal asylboenden och ett antal administrativa lokaler har inneburit att anläggningstillgångar och lös egendom har behövt avvecklas.

Granskningen visar att Migrationsverket inte i tillräckligt hög grad kunde säkerställa att god hushållning med statens tillgångar och efterlevnad av ekonomiadministrativa regelverk följdes under avvecklingen av verksamheten. Riksrevisionen finner att brister i Migrationsverkets interna kontroll innebar en ökad risk för oegentligheter. Till exempel har utrangerade tillgångar inte kunnat spåras, och det har även saknats underlag som bekräftar att överlåtelse av tillgångar har skett. Det saknas dokumentation om huruvida möjligheter till återanvändning av anläggningstillgångar i annan statlig verksamhet har prövats. Problemen kan delvis förklaras av otydliga regelverk och svagheter i interna

¹⁴⁴ Migrationsverket, *Lokaliseringsplan 2019–2023*.

¹⁴⁵ Migrationsverket, *Lokaliseringsplan 2021–2025*.

rutiner innan omställningen inleddes. Migrationsverket har i viss mån hanterat problematiken genom att utveckla rutinerna under pågående omställningsarbete.¹⁴⁶

Det har inte alltid gått att spåra vad som hänt med avvecklade tillgångar

I vissa fall brast spårbarheten när det gäller försäljning, överlämnande, bortskänkning eller utrangering av tillgångar. Granskningen visar exempel på underlag som styrker att försäljningen, utrangeringen eller bortskänkningen av en tillgång faktiskt har ägt rum – exempelvis inventeringsprotokoll och mottagningsbekräftelser från extern part – inte alltid var fullständiga. Det medförde brister i bokföringen och att risken för oegentligheter ökade.

Till exempel har det inte gått att spåra vad som hänt med flera tusen datorer efter det att de utrangerats. Fram till september 2017 ansvarade varje enhetschef med eget budgetansvar för hanteringen av it-utrustning. I ansvaret ingick inköp, utbyte av gammal utrustning samt återvinning av densamma. I samband med en centralisering av funktionen visade en inventering år 2019 att 4 461 datorer registrerade i anläggningsregistret inte hade varit aktiva under de senaste tre månaderna. De som var äldre än tre år, sammanlagt 2 641 stycken, utrangerades ur redovisningen. Det motiverades bland annat med de saknade garantier och ekonomiskt värde för Migrationsverket, inte alltid skulle klara av nyare prestandakrav och att eftersökning bedömdes som alltför resurskrävande.

Många av dessa datorer har troligen inlämnats till företag som Migrationsverket anlitar för kassation, vilket också styrks av viss dokumentation. Det saknades dock bedömningar av värdet på datorerna och även bekräftelser på att företagen har mottagit datorerna. Eftersom det saknas underlag, går det inte heller spåra vart huvuddelen av datorerna har tagit vägen.¹⁴⁷

I sammanhanget noterar Riksrevisionen att tillgångar vars anskaffningsvärde understiger den så kallade aktiveringsgränsen kostnadsförs direkt eller bedöms som korttidsinventarier. Därmed avskrivs de omedelbart i redovisningen. Tillgångarna kan trots det ha ett reellt ekonomiskt värde. Om egendomen bedöms som stöldbegärlig ska den registreras även om anskaffningsvärdet är lägre än aktiveringsgränsen. Det saknas emellertid en för myndigheterna gemensam

¹⁴⁶ Till denna del baseras granskningen till stor del på iakttagelser i samband med Riksrevisionens årliga granskningar av Migrationsverkets årsredovisningar för åren 2018–2020. För förståelse av de särskilda risker som föreligger med anläggningstillgångarna har intervjuer gjorts med ansvariga hos Migrationsverket. Rutinen bakom hantering av inköp och försäljning/utrangering har bedömts och relevanta kontroller har testats. Därutöver har stickprov tagits på två större administrationsenheter, Örebro och Hallonbergen, varvid granskning även skett mot räkenskapsmaterial för anläggningstillgångar. Iakttagelser vid dessa två enheter har föranlett att ytterligare två inventariegrupper granskats särskilt: inventering av datorer på central nivå samt utrangeringar av sängar vid mottagningsenheten Spenshult. Relevanta iakttagelser har sammanställts i en underlagspromemoria till denna rapport. Eventuellt ytterligare underlag redovisas i fotnoter.

¹⁴⁷ Granskning i samband med årlig revision av Migrationsverket 2018.

definition av vad som ska anses vara stöldbegärligt. I samband med en neddragning av statliga verksamheter kan det samlade värdet bli betydande av material som saknar bokföringsvärde och som inte registrerats som stöldbegärligt. Riksrevisionen bedömer att omställningar därför bör ses som riskhändelser för oegentligheter. Därtill kan it-utrustning hos en myndighet innehålla känsliga uppgifter. Därför bör man även av informationssäkerhetsskäl ha god kontroll över var utrustningen finns, vem som ansvarar för den och hur den avvecklas.

Exempel finns på att spårbarheten har brustit vid avveckling av kontorslokaler

I ett fall anlitate Migrationsverket en extern aktör för hela genomförandet av en kontorsavveckling. Det innebär att Migrationsverket avstod från att följa upp om myndighetens egna riktlinjer vid avveckling följdes.

Migrationsverkets administrativa verksamhet i Hallonbergen i Sundbybergs kommun, flyttades till nya lokaler. En projektgrupp ansvarade för både avvecklingen av de gamla lokalerna och för inflyttningen i de nya. Flyttprojektet anlitate inte den centrala koordinatör för avveckling av administrativa kontorslokaler som Migrationsverket skapade 2018. I stället anlitate ett flyttföretag som skulle inventera tillgångar, ansvara för försäljning, bortskänkning eller kassering av tillgångar samt tömma lokalerna. Det innebär att Migrationsverket hade begränsad möjlighet att säkerställa att de egna riktlinjerna avseende intern styrning och kontroll följdes samt att förfarandet dokumenterades. Anledningen till avsteget från de interna riktlinjerna var att händelsen betraktades som en flytt, och inte som en avveckling. Därmed bedömde regionen att den centrala samordningen för omställning inte behövde följas.

Även i samband med flytt kan statlig egendom till betydande värden avvecklas, och risker uppstå för oegentligheter. Riksrevisionen bedömer att denna risk ökade eftersom tillgångarna inte hade värderats oberoende. Enligt Migrationsverkets interna riktlinjer ska även inventarier som inte finns med i anläggningsregistret inventeras vid avveckling av lokaler.¹⁴⁸ Sådana inventeringsprotokoll upprättades dock inte.¹⁴⁹

Riksrevisionen anser att samma krav på god hushållning samt intern styrning och kontroll bör ställas oavsett om egendom avvecklas vid en flytt eller en nedläggning. Riksrevisionen finner inget anmärkningsvärt i sig med att en myndighet anlitar externa leverantörer för olika tjänster i samband med en flytt. Kommersiella aktörer har dock andra incitament än myndigheter vad gäller hushållning med statens resurser. Därför anser Riksrevisionen att man kan diskutera lämpligheten i att samma kommersiella aktör först får inventera tillgångar, sedan avgöra vad som ska göras med tillgångarna och därefter genomföra avvecklingen av dem.

¹⁴⁸ Migrationsverket, *Ekonomihandbok*.

¹⁴⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-14.

Dokumentation saknas om eventuell prövning av alternativ användning av inventarier

Enligt Migrationsverkets rutiner ska man vid avveckling av lokaler pröva om inventarierna går att använda i myndighetens egen verksamhet eller hos en annan myndighet. Migrationsverket avvecklade dock tillgångar utan att det går att se om möjligheterna till fortsatt eller alternativ användning av dem hade prövats. Det skedde främst i samband med flytt av kontor.

Ett exempel på det är när Migrationsverket år 2019 samlokaliserade verksamheter från fyra olika platser i Örebro kommun till ett tjänsteställe. Det innebar att flera tjänsteställen med tillhörande inventarier avvecklades. Enligt en instruktion upprättad av Migrationsverket ska formen för avveckling av kontorsinventarier och it-utrustning prövas med följande prioritetsordning

1. återanvändning av tillgångarna inom Migrationsverket
2. övertagande av tillgångarna av annan myndighet
3. försäljning av tillgångarna
4. kassering av tillgångarna.

Migrationsverket kan inte visa om prioritetsordningen följdes vid flytten. Möblerna i de gamla lokalerna kasserades, och nya anskaffades inom ramen för en särskild flyttbudget. Det finns ingen dokumentation om bedömningar av eventuellt kvarvarande marknadsvärde eller motiveringar till beslutet att kassera. Avdelningen för verksamhetsstöd ska enligt uppgifter ha förordat att de överblivna möblerna skulle tas med till de nya lokalerna.¹⁵⁰ Vid kassering av it-utrustningen erhöles ingen bekräftelse från utföraren av kassationen om att materialet som skulle kasseras hade tagits emot eller att kassationen faktiskt hade ägt rum.

Riksrevisionen bedömer att den prioritetsordning Migrationsverket beslutat för avvecklingar innebär en rimlig tolkning av författningsreglerade krav som syftar till god hushållning. Dessa anger bland annat att försäljning av lös egendom får ske om ”egendomen inte längre behövs för statens verksamhet eller blivit obrukbar”. Försäljningen ska då genomföras affärsmässigt.¹⁵¹ Liksom i Sundbyberg, förefaller Migrationsverket även i Örebro ha tillämpat en annan ordning för avveckling av egendom vid flytt än den som följs vid nedläggning av kontor.

I sammanhanget noterar Riksrevisionen att förordningsbestämmelserna i fråga är delvis svåra att tillämpa i praktiken. Det är i praktiken omöjligt att fullständigt undersöka om den lösa egendomen kan behövas någonstans i all statlig verksamhet, men också oklart hur långt en myndighet ska gå för att undersöka möjligheterna till överlämnande till annan verksamhet. Även kravet på marknadsmässighet vid försäljning kan vara svårtolkat.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-01-14.

¹⁵¹ Se 6 och 7 §§ förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Överlåtelse av tillgångar till annan myndighet har inte blivit korrekt redovisade

Vid en inventering år 2017 angav Migrationsverket att ett lager med sängar och madrasser hade ett anskaffningsvärde på drygt 10 miljoner kronor. Eftersom tillgångarna inte längre behövdes i verksamheten inleddes en diskussion med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) som visade intresse för att överta lagret. Det saknas dock både skriftlig överenskommelse om överföringen och underlag som visar att MSB tagit emot tillgångarna. Lagret kostnadsfördes hos Migrationsverket och MSB erlade inte någon ersättning för tillgången.

Riksrevisionen har tidigare uppmärksammat att den här typen av transaktioner bör dokumenteras även om de sker mellan myndigheter. Kostnaden bör belasta den mottagande myndigheten. Riksrevisionen noterar att kravet på att den mottagande myndigheten ska bära kostnaden kan minska intresset för myndigheter att ta över material från varandra. Därmed kan det motverka strävan att utnyttja överblivna statliga tillgångar i andra delar av förvaltningen.

5.3 Ekonomistyrningsverket tillhandahåller vägledning, men inte alltid det som Migrationsverket hade behövt

Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) vägledningar är inte till alla delar anpassade till omställningsarbete. Migrationsverket efterfrågade inte heller något riktat stöd från ESV angående omställningsarbetet. Detta kan förklara en del av problemen som uppstått vid avveckling av tillgångar.

ESV tar fram vägledningar men har inget riktat uppdrag att stödja omställning

ESV ska utveckla och förvalta principer, regelverk och metoder för en effektiv ekonomisk styrning i staten. ESV ska också tillhandahålla stöd till andra statliga myndigheter genom metoder, riktlinjer, utredningar, utbildning och rådgivning inom sitt verksamhetsområde.¹⁵² Instruktionen ger inte något explicit uppdrag att stödja enskilda myndigheter i omställning, men regeringen eller ESV själv kan ta initiativ till det. ESV har inte haft något riktat uppdrag att stödja Migrationsverket i omställningen.¹⁵³

ESV ger också stöd till myndigheter genom information på sin webbplats, svar på direkta frågor samt utbildningar. Däremot finns inga fasta kontaktpersoner för myndigheter på samma sätt som hos Arbetsgivarverket. De vanligaste frågorna som ESV får i samband med omställning handlar om lokaler, personal och anläggningstillgångar. Frågorna rör ofta finansiering och redovisning. Om ESV

¹⁵² Förordning (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

¹⁵³ Intervju med företrädare för Ekonomistyrningsverket 2020-10-22.

märker att samma frågor återkommer från flera håll, kan de förtydliga det på webbplatsen eller i sina handledningar. ESV:s återkommande utbildningar och seminarier berör främst statlig redovisning.¹⁵⁴

Vägledningarna har inte upplevts som ändamålsenliga, men Migrationsverket har inte heller efterfrågat riktat stöd

I *EA-Boken* sammanställer ESV lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd för statlig ekonomiadministration.¹⁵⁵ Företrädare för Migrationsverket anger att EA-boken var vägledande för omställningen, men att den inte till alla delar är anpassad till omställningsarbete. Bland annat saknades tydligare stöd vid avveckling av administrativa lokaler och inventarier samt överlämning av anläggningstillgångar till annan myndighet. Som en följd av detta har Migrationsverket utvecklat egna rutiner under omställningens gång.¹⁵⁶ I intervjuerna framgår också att Migrationsverket inte sökte något individuellt eller riktat stöd från ESV inför genomförandet av omställningen. Migrationsverket hade också vissa problem med att från centralt håll kommunicera ut aktuella regelverk till berörd verksamhet.¹⁵⁷

De ekonomiadministrativa regelverken i staten är utformade för att täcka in ett brett spektrum av olika händelser och företeelser. Därför behöver de vara allmänt hållna och kan upplevas som otydliga i enskilda situationer.

Riksrevisionen bedömer att detta tillsammans med svaga stödstrukturer utgör en delförklaring till de brister som redovisades i föregående avsnitt. Om de ekonomiadministrativa reglerna inte ger tydlig vägledning, och det saknas stöd för tolkningen av dem, finns risken att rutiner i stället utvecklas efter hand genom en "trial-and-error"-metod där enskilda myndigheter begår fel och rättar till sina arbets sätt efter hand. Detta förefaller ha hänt på Migrationsverket.

¹⁵⁴ Intervju med företrädare för Ekonomistyrningsverket 2020-10-22.

¹⁵⁵ Ekonomistyrningsverket, "*EA-Boken*", hämtat 2021-05-12.

¹⁵⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-01-14.

¹⁵⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-05 och 2021-01-14.

6 Slutsatser och rekommendationer

Det kan vara en grannliga uppgift för en myndighet att snabbt ställa om verksamheten till helt nya förutsättningar. Det har Migrationsverket blivit varse det senaste decenniet. Från omkring 2013 fram till och med 2016 behövde Migrationsverkets kostym växa snabbt för att kunna hantera ett snabbt ökande antal asylsökande med behov av boendeplatser. Under perioden 2017–2020 har myndigheten i stället ställt om till ett snabbt minskat mottagningssystem och minskade anslag. Omställningen under den senare perioden har inneburit en av de senaste decenniernas största och snabbaste neddragningar i svensk statsförvaltning. Den har medfört utmaningar för såväl kompetensförsörjning, lokalförsörjning och Migrationsverkets förmåga att utföra sitt uppdrag och nå uppsatta mål. I den här rapporten redovisas resultatet av en granskning av om omställningen har styrts och genomförts på ett ändamålsenligt sätt.¹⁵⁸

Migrationsverkets omställning under åren 2017–2020 består av en serie avgränsade omställningsprocesser. Den kanske största genomfördes 2018, när antalet anställda minskade med 1300 personer, varav 600 genom uppsägningar. Under den granskade perioden har Migrationsverket också genomfört flera mindre neddragningar av personal, nedläggningar av asylboenden, kontor och hela verksamhetsorter, flytt av kontor och omorganisationer. Förändringsarbetet är inte slutfört, utan fortsätter under 2021. Riksrevisionen anser att samma krav på en välordnad, ändamålsenlig omställning bör ställas för alla dessa delprocesser.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att Migrationsverket, i synnerhet under åren 2017 och 2018, inte har genomfört omställningen på ett helt ändamålsenligt sätt. Migrationsverket har inte tillräckligt väl kunnat hantera flera av de risker som en omställning av den här digniteten medför. Riskerna handlar om måluppfyllelse, kompetensförsörjning, lokalförsörjning och oegentligheter vid avveckling av tillgångar och lös egendom. Framför allt har Migrationsverket inte förmått nå uppsatta mål för verksamheten under omställningen. Brister vid neddragningen av personal under omställningen har medfört problem med kompetensförsörjningen. Brister vid avveckling av statlig egendom har lett till risk för dålig hushållning och även risk för oegentligheter.

De utmaningar som Migrationsverket har haft under omställningen kan delvis förklaras av förutsättningar som Migrationsverket inte självt har kunnat påverka under omställningsarbetet: det ansträngda utgångsläget under 2015–2016 samt i vissa avseenden vaga regelverk i kombination med svaga centrala stödfunktioner inom staten. Även ny lagstiftning och nya uppdrag under pågående

¹⁵⁸ För information om Migrationsverkets hantering av flyktingsituationen 2015, se Riksrevisionen, *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden åt asylsökande*, RiR 2016:10; Riksrevisionen, *Lärdomar från flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering*, RiR 2017:4.

neddragningar har försvårat Migrationsverkets möjligheter att nå verksamhetsmålen. Till andra delar beror problemen på förhållanden som Migrationsverket självt har haft möjlighet att påverka, såsom myndighetens interna strategier, prioriteringar och rutiner. Framför allt var Migrationsverket inte tillräckligt väl förberedd inför omställningen, vilket blev påtagligt under 2018. Granskningen visar också att Migrationsverket på olika sätt har tagit lärdomar av erfarenheterna och strävar efter att tillämpa dem i både det fortfarande pågående omställningsarbetet och planeringen för framtida verksamhet.

Granskningen omfattar Migrationsverket, Arbetsgivarverket, Ekonomistyrningsverket och regeringen, och vi riktar rekommendationer till samtliga. Rekommendationerna syftar i huvudsak till att ta vara på erfarenheter från Migrationsverkets omställning inför framtida omställningar och att uppmärksamma regeringen och myndigheter på risker som uppstår i ett stort omställningsarbete.

6.1 Omställningen har varit en stor utmaning för verksamheten

En omställning innebär en risk för försämrade resultat i verksamheten med ökade kostnader för staten som följd. Den risken har i flera avseenden realiserats för Migrationsverket. Flera av de mål som verksamheten har haft vad gäller ärendebalanser, handläggningstider samt service och tillgänglighet har inte nåtts. En viktig förklaring till det är att Migrationsverkets produktivitet inte ökade på det sätt som myndighetsledningen och regeringen förväntade sig.

Riksrevisionen bedömer att snabba besparingskrav i kombination med nya och förändrade uppdrag har bidragit till de uteblivna produktivitetshöjningarna. En hög personalomsättning under omställningen har försvårat kompetensförsörjningen och utvecklingsprojekt som syftade till att effektivisera verksamheten har fått skjutas på framtiden.

De försämrade resultaten har inneburit längre vistelsetider i mottagningssystemet för asylsökande och i förlängningen högre kostnader för staten. För asylsökande kan en lång väntan på uppehållstillstånd också fördröja eller försämra etableringen i Sverige.

Utebliven produktivitet utveckling har lett till svag måluppfyllelse under omställningen

Både Migrationsverket och regeringen räknade under de inledande faserna av omställningen med att Migrationsverkets produktivitet skulle öka. Dessa förväntningar har varit en del av regeringens underlag för minskade anslag till myndigheten. Förväntningarna har dock inte infriats.

Riksrevisionens analys visar att målen avseende minskade ärendebalanser och förkortade handläggningstider väsentligen hade nåtts om produktiviteten hade ökat på det sätt som myndighetsledningen och regeringen förväntade sig. I stället har de långa handläggningstiderna för asylsökande bidragit till att kostnaden för ersättningar och boenden för har blivit högre än budgeterat. Under 2017 och 2018 var de obudgeterade kostnadsökningarna för dessa större än besparingarna som samtidigt gjordes på Migrationsverkets förvaltningsanslag.

Det har varit svårt att öka produktiviteten under omställningen

De uteblivna produktivitetsökningarna beror bland annat på att omställningen lett till otillräcklig kompetensförsörjning och flaskhalsar i verksamheten (se vidare i avsnitt 6.2). En annan förklaring är att utvecklingsprojekt som har syftat till att effektivisera verksamheten inte har kunnat implementeras i tid. Så blev till exempel fallet med den digitaliserade handläggningsprocessen för asylärenden, som inte kunde genomföras på hela myndigheten på avsedd tid. Där den faktiskt implementerades bedöms den ha bidragit till ökad produktivitet. Resultatet av Riksrevisionens analys av regionala skillnader stöder den bedömningen.

Det har också varit svårt för Migrationsverket att förbättra sin tillgänglighet och service under omställningen. Trots ett långvarigt arbete har Migrationsverket inte lyckats med ambitionen att frigöra arbetstid genom att digitalisera kontakten med sökande. Migrationsverket försökte bland annat effektivisera sitt servicearbete med en centraliserad kundtjänstfunktion, men kunde inte bemanna den i tillräcklig utsträckning på grund av omställningen.

Riksrevisionen noterar också att Migrationsverkets uppdrag har förändrats och nya uppgifter tillkommit samtidigt med de stora neddragningarna som motiveras av minskat asylmottagande. Bland annat har ikraftträdandet av *lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige* lett till att antalet ärenden om förlängningar av tillstånden har ökat kraftigt. Försörjningskrav vid anhöriginvandring har också gjort handläggningen av anknytningsärenden väsentligt mer komplicerad. Migrationsverket har fått nya uppgifter för bland annat bosättning av nyanlända invandrare och senare för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Även om dessa har räknats in i anslagstilldelningen, innebär själva förändringen av verksamhet under en pågående neddragning ytterligare en utmaning för myndigheten.

Ett syfte med Riksrevisionens granskningar är att hitta möjligheter till effektiviseringar i statlig verksamhet. Det ligger också i sakens natur att effektiviseringar kan ligga till grund för besparingar i form av minskade anslag. Mot bakgrund av granskningen anser Riksrevisionen dock att det finns skäl till försiktighet med att ta ut förväntade framtida effektiviseringar genom förtida besparingar. Det gäller särskilt när de samlade neddragningarna har en omfattning som riskerar påverka kompetensförsörjningen och genomförandet av

de utvecklingsinsatser som antas ge upphov till effektiviseringen. Det finns en risk för en negativ spiral där besparingar ska kompensera produktivitetsökningar, men där produktivitetsökningarna fördröjs eller uteblir just på grund av besparingarna. Risken finns då att besparingar på förvaltningsanslaget leder till ökade kostnader på andra anslag, som potentiellt överstiger besparingarna.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till regeringen:

- Iaktta försiktighet med att initiera snabba besparingar i statlig verksamhet på basis av förväntade men osäkra effektiviseringar. Detta i syfte att minska risken för kompetensförlust, avbruten verksamhetsutveckling och försämrad produktivitet i samband med omställningar.

6.2 Omställningen har påverkat kompetensförsörjningen negativt

En påtaglig risk under ett stort omställningsarbete är att en myndighet förlorar värdefull och nödvändig kompetens. Risken för kompetenstapp är särskilt stor vid utdragna omställningsprocesser samt låg grad av transparens och öppenhet gentemot medarbetarna. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket inte har kunnat säkra kompetensförsörjningen tillräckligt väl under omställningen och att ambitionen att i möjligaste mån behålla medarbetare inte har lyckats. Det går i linje med Migrationsverkets egen bedömning i myndighetens riskanalyser. Personalomsättningen har varit högre än planerat och medarbetare som inte omfattades av omställningen, och som hade behövts i verksamheten, sade ofta upp sig självmant. Lokalt uppstod behov av nyrekryteringar samtidigt som det var anställningsstopp på grund av pågående neddragningar.

Riksrevisionen bedömer att en del av dessa problem sannolikt hade kunnat minskas genom bättre ordning och reda inför omställningen. Granskningen visar hur brister före omställningen har lett till större problematik i samband med neddragningarna.

Konsekvenserna är dels som tidigare nämnts påverkan på kärnverksamheten, dels försämrad arbetsmiljö och att tvister som annars till viss del hade kunnat undvikas har uppstått. Granskningen visar också att Migrationsverket under den senare delen av omställningen har strävat efter att dra lärdomar av dessa erfarenheter och utveckla en mer strategisk myndighetsgemensam kompetensförsörjning.

Transparent och konsekvent information är central för en ändamålsenligt genomförd omställning

En transparent och konsekvent intern kommunikation utgör viktiga förutsättningar för en effektiv omställningsprocess. Det är inte minst väsentligt för att minimera oron hos medarbetarna och minska risken för oplanerad personalminskning.

Granskningen visar att Migrationsverkets internkommunikation under den inledande fasen av omställningsarbetet ibland upplevdes som oenhetlig och även motstridig. Riksrevisionen bedömer att det har förvärrat problematiken med hög personalomsättning.

Bristerna kan till viss del förklaras av den initiala avsaknaden av samlad strategisk syn på kompetensbehov och bristande samordning i kombination med långt förd delegering av besluten. Riksrevisionen noterar att det har förekommit vissa spänningar mellan regionerna och huvudkontoret avseende kommunikation till medarbetarna under omställningen. Det faktum att relationen mellan arbetsgivaren och arbetstagarparterna var ansträngda redan långt innan omställningen bedöms ha försvårat hanteringen.

Det är naturligt att arbetsgivaren inte alltid kan vara helt transparent gentemot medarbetarna om interna diskussioner och planer som ännu inte beslutats. Det är också svårt att helt undvika oro, tvister och störningar under neddragningar som påverkar stora delar av personalen. Riksrevisionen bedömer dock att Migrationsverket till delar hade kunnat lindra dessa genom en bättre samordning och mer konsekvent kommunikation till medarbetarna.

Tydlig förhandlingsordning och korrekta personaldata viktiga vid minskning av personalstyrkan

Det fanns även brister i Migrationsverkets förberedelser inför omställningen på personalområdet. Bland annat saknades en tydlig, enhetlig förhandlingsordning med arbetstagarorganisationerna vid omställningens början. På regional nivå förekom det att arbetsgivaren inledde förhandlingar enligt ett samverkansavtal som hade sagts upp tidigare. Det uppstod också oklarheter om medarbetares arbetsuppgifter och statliga anställningstid. Bristerna kan i viss mån förstås mot bakgrund av den stora och snabba ökningen av verksamhet och personalstyrka som föregick omställningen. Bristerna har bland annat medverkat till att omställningsprocesser dragit ut på tiden, och inverkat negativt på myndighetens samlade kompetensförsörjning. Riksrevisionen noterar att Migrationsverket har efter hand utvecklat it-stödet på området.

Stark reglering och utvecklade stödfunktioner finns vid neddragning av personalstyrkan

De statliga myndigheterna har ett omfattande regelverk och centrala avtal att förhålla sig till när personalstyrkan ska minskas. Även om regelverken är komplexa och delvis svårtolkade, skapar de ett ramverk och bestämda processer för hur avvecklingen ska gå till. Arbetstagarorganisationerna utgör en motpart som följer regeltillämpningen och bevakar partsintressen. Arbetsgivarverket kan också erbjuda ett omfattande stöd i olika arbetsgivarfrågor, vilket också har skett under Migrationsverkets omställning.

Samtidigt har avtalsregleringen också inneburit utmaningar för Migrationsverket. Särskild problematik har uppstått när resursbehoven för tillståndshandläggningen har ökat samtidigt som antalet anställda inom asylhandläggningen har minskat. Trots att resursbehovet egentligen ökat, har även tillståndshandläggningen berörts av uppsägningar och anställningsstopp. Detta har ytterligare försämrat Migrationsverkets förutsättningar att hålla rimliga handläggningstider i tillståndsärenden.

Det har också varit en utmaning i Migrationsverkets decentraliserade organisation att uppnå enhetlighet i tolkningen av lagarna och avtalen. Ansvar för kompetensförsörjningen har varit decentraliserat till regional nivå. Det har inneburit ett otydligt ansvar för myndighetens samlade kompetensbehov och kompetensförsörjning.

Samordnad strategisk planering kan bidra till en effektivare omställningsprocess

Riksrevisionen noterar brister i det strategiska planeringsarbetet inför omställningen, men granskningen visar också att Migrationsverket efter hand har utvecklat en mer samlad strategisk syn på kompetensförsörjningen. Granskningen visar att Migrationsverket strävat efter att ta tillvara erfarenheterna. En central samordningsfunktion i form av omställningsrådet har bildats och har efter hand kunnat bidra till att samordna arbetet samt sammanställa, utnyttja och sprida kunskap och erfarenheter i organisationen. Den strategiska synen på myndighetens samlade kompetensbehov har utvecklats. Den sistnämnda tar också upp behov av flexibilitet och förmåga att hantera framtida verksamhetsförändringar. Riksrevisionen bedömer därför att Migrationsverkets ansats att omsätta erfarenheterna i sitt HR-arbete kan bidra till en mer effektiv omställningsprocess.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation till Migrationsverket:

- Fortsätt utveckla den strategiska planeringen av kompetensförsörjning och säkerställ genomförandet av strategin i verksamhetsplaneringen.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation till Migrationsverket och Arbetsgivarverket:

- Säkerställ att erfarenheter från Migrationsverkets omställningsarbete tas till vara och görs tillgängliga för andra myndigheter i omställning.

6.3 Risk för onödiga lokalkostnader har kunnat begränsas

Migrationsverkets absolut största kostnad under de senaste åren har varit kostnader för lokaler – till största delen asylboenden. När en omställning medför att verksamheter helt eller delvis avvecklas på orter finns risk för en överdimensionerad lokalförsörjning och att lokaler som inte använts genererar kostnader på grund av att kontrakt löper ut långt efter att lokalerna har lämnats. Riksrevisionen bedömer

att Migrationsverket har haft en lokalförsörjning som i huvudsak motsvarat verksamhetens behov och att Migrationsverket har kunnat minska lokalkostnaderna på ett ändamålsenligt sätt.

Lokalförsörjningen har i huvudsak fungerat

Riksrevisionens bedömer att Migrationsverket i huvudsak har upprätthållit en lokalförsörjning med hänsyn till god hushållning och verksamhetens behov under omställningen. Bedömningen bygger bland annat på att de årliga lokal- och driftskostnaderna har minskat med cirka 80 procent under perioden, att dyrare asylboenden har avvecklats först och att beläggningsgraden i boendena hållits på en rimlig nivå.

Det har förekommit att myndigheten har fortsatt betala tomhyror på orter där man har avvecklat eller flyttat verksamheten. Det kan delvis förklaras av att Migrationsverket under de tidiga faserna av omställningen saknade en strategisk och myndighetsgemensam styrning av lokaliseringsbeslut. Riksrevisionen bedömer att det har medverkat till att myndigheten i enstaka fall har anskaffat lokaler med för långa hyresavtal på orter där man inte haft förutsättningar för närvaro på längre sikt. Granskningen tyder dock inte på att detta varit något omfattande problem.

Migrationsverket har på senare år utvecklat en mer strategisk planering av lokalförsörjningen. Den tar också upp behoven av både långsiktighet och flexibilitet. Riksrevisionen bedömer att detta har förutsättningar att åtgärda ovan nämnda problem, men att det ännu är för tidigt att bedöma vilket praktiskt genomslag strategin får.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendation till Migrationsverket:

- Fortsätt utveckla den strategiska planeringen av lokalisering och säkerställ genomförandet av strategin i verksamhetsplaneringen.

6.4 Bristande intern styrning och kontroll vid avveckling av statlig egendom

När en myndighet helt eller delvis avvecklar verksamhet på en ort innebär det även att statlig egendom behöver avvecklas. Det medför bland annat en risk för slöseri och oegentligheter. Vid avveckling av it-utrustning uppstår också risker för att känsliga uppgifter inte skyddas effektivt. För att undvika dessa risker behövs en god intern styrning och kontroll. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets interna styrning och kontroll vid avvecklingen av statlig egendom och dokumentation av avvecklingar har brustit. I likhet med neddragning av personal kännetecknas Migrationsverkets avveckling av egendom av otillräckliga förberedelser inför omställningen. Konsekvensen av bristerna är att det inte går att

utesluta att oegentligheter har förekommit. Riksrevisionen bedömer även att vaga regler och avsaknad av centrala statliga stödfunktioner har bidragit till försämrade hushållning av statlig egendom.

Kontroll över tillgångar behövs redan innan omställningar

Migrationsverket har inför omställningen haft bristande kontroll över vilka tillgångar myndigheten förfogar över. Det avser särskilt it-utrustning och telefoner. Rutinerna för avveckling av tillgångar har varit oklara och tillämpningen har brustit. Bristande dokumentation av själva avvecklingen har lett till att uttrangerade tillgångar, bland annat ett stort antal datorer med sannolikt kvarstående marknadsvärde, inte har gått att spåra.

Utan god dokumentation går det inte att bedöma vad som hänt med tillgångarna. Det innebär att det förelegat en påtaglig risk för oegentligheter. Eftersom utrustningen kan innehålla sekretessbelagd eller integritetskänslig information anser Riksrevisionen att den bristande hanteringen är särskilt allvarlig. Riksrevisionen anser att kontrollen av sådan utrustning bör omfatta dokumentation om att utrustningen har tagits från verksamheten på ett sätt som är betryggande för informationssäkerheten. Riksrevisionen noterar att Migrationsverket på senare år har förbättrat kontrollen över sin it-utrustning, bland annat genom att skapa ett centralt register över den.

Granskningen visar att Migrationsverket under omställningsarbetet har utvecklat nya rutiner för avveckling av tillgångar under omställningsarbetet. Dessa förtydligar bland annat i vilken prioriteringsordning olika sätt att avveckla ska prövas. Riksrevisionen bedömer att rutinerna utgör en rimlig tolkning av författningsreglerade krav som syftar till god hushållning. Även det centrala stödet för avveckling har utvecklats. Riksrevisionen noterar dock att rutinerna inte tillämpas när tillgångar avvecklas i samband med flyttprojekt.

Vaga regelverk och avsaknad av motpart ställer krav på starka stödfunktioner

Riksrevisionen konstaterar vidare att de ekonomiadministrativa regelverken i huvudsak är utformade för att fungera för all statlig verksamhet, och innehåller få bestämmelser som tar särskilt sikte på avveckling. Reglerna kan därför upplevas som vaga och svårtolkade när en myndighet ska avveckla statlig egendom. Riksrevisionen noterar att det saknas en naturlig motpart som bevakar hur regelverket tillämpas. Det medför att det endast finns lite vägledande praxis som skulle kunna bidra till tydlighet om tolkningen. Ekonomistyrningsverket erbjuder vägledning kring hur reglerna ska tolkas vid avveckling, men den har inte alltid nått fram till rätt personer vid rätt tidpunkt.

Oklarheterna som Migrationsverket har behövt hantera under omställningen avser bland annat

- hur myndigheter ska undersöka eventuellt behov av tillgångarna i annan statlig verksamhet
- vad bestämmelser om affärsmässig försäljning av egendom innebär i praktiken
- vilket underlag och vilken dokumentation som behövs för utranteringar
- hur myndigheter ska bedöma vad som är stöldbegärliga tillgångar
- hur korttidsinventarier och tillgångar under aktiveringsgränsen ska skyddas mot oegentligheter.

Riksrevisionen vill särskilt fästa uppmärksamhet vid den sista punkten, eftersom den rör en grupp av inventarier som kan vara mer utsatta för oegentligheter på grund av lägre formella krav på spårbarhet.

Riksrevisionen lämnar därför följande rekommendationer till Migrationsverket:

- Säkerställ att myndighetsgemensamma rutiner för avveckling av tillgångar följs oavsett i vilket sammanhang som avvecklingen sker.
- Säkerställ rutiner för att identifiera och hantera stöldbegärliga tillgångar på ett betryggande sätt.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Ekonomistyrningsverket:

- Utveckla riktlinjer eller vägledningar för tolkning av ekonomiadministrativa regelverk, särskilt avseende
 - bedömning av vad som är stöldbegärliga tillgångar
 - krav på underlag vid utranteringar, så som värderingar av tillgångar och kasseringsintyg
 - krav på hur korttidsinventarier och tillgångar under aktiveringsgränsen ska skyddas mot oegentligheter.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendation till Migrationsverket och Ekonomistyrningsverket:

- Säkerställ att erfarenheter från Migrationsverkets omställningsarbete tas till vara och görs tillgängliga för andra myndigheter i omställning.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Överväg att införa nya stödfunktioner för avveckling av statliga tillgångar.
- Säkerställ tydlig reglering och rutiner för myndigheternas avveckling av utrustning som kan innehålla sekretessbelagd eller integritetskänslig information.

Referenslista

Litteratur

Arbetsgivarverket, OFR:s förbundsområden inom det statliga förhandlingsområdet sammantagna, Saco-S och Facket för Service och Kommunikation (SEKO), *Avtal om omställning 2014-06-25*.

Arbetsgivarverket, SAV, SACO/SR, SF och TCO-S, *Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S), 1984-03-16*.

Arbetsgivarverket, "Anställda i staten – personalomsättning", <https://www.arbetsgivarverket.se/nyheter--press/fakta-om-staten/anstallda-i-staten/personalomsattning/>, hämtad 2021-04-21.

Arbetstagarkonsult (ATK), *Omställningsvärk – Utmaningar för Migrationsverket, 2017*.

Cameron, K., "Strategies for successful Organizational Downsizing", *Human Resource Management*, Summer 1994, Vol. 33, Number 2.

Cascio, W., "Employment Downsizing and its Alternatives. Strategies for Long Term Success", *SHRM Foundation's Effective Practice Guidelines Series, 2009*.

Cascio, W., "If You Must Downsize, Do It Right", 2015, <http://www.lerachapters.org/OJS/ojs-2.4.4-1/index.php/EPRN/article/viewFile/1896/1893>, hämtad 2020-11-15.

Ekonomistyrningsverket, "Myndigheternas effektiviseringsinsatser", 2019.

Ekonomistyrningsverket, *EA-Boken*, <https://www.esv.se/publicerat/ea-boken/>, hämtad 2021-05-12.

Gandolfi, F. och Hansson, M., "Causes and Consequences of Downsizing: Towards an Integrative Framework", *Journal of Management & Organization*, Volume 17, Issue 4, July 2011.

ISSAI 3100 *Performance Audit Guidelines – Key Principles*.

Martyn, W och Davis, A, "Alternatives to Downsizing: An Organizational Innovation Approach", *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, Volume -3, No.-7, July 2013.

Migrationsverket, budgetunderlag för åren 2017–2019, 2018–2020, 2019–2021 och 2020–2023

Migrationsverket, *Deluppföljning av riskanalys: Förlust av behövd kompetens i samband med omställning av verksamheten*, Tertiäl 3 2017 och 2018.

Migrationsverket, *Deluppföljning av riskanalys: 5.17. Förlust av behövd kompetens i samband med omställning av verksamheten*, 2018.

Migrationsverket, *Ekonomihandbok*.

Migrationsverket, *Erfarenheter från pilot Asyl 360*, 2019.

Migrationsverket, *Ettårsplan 2019 -genomförande av lokalplanen del 1: tillfälliga bostäder*, 2019.

Migrationsverket, *Generaldirektörens instruktion om Migrationsverkets lokaliseringsplan 2019-2023, Del 2: administrativa lokaler*, 2019.

Migrationsverket, *Kompetensplan 2019–2023*, 2019.

Migrationsverket, *Kompetensplan 2021–2025*, 2020.

Migrationsverket, *Lokaliseringsplan 2019-2023*, 2019.

Migrationsverket, *Lokaliseringsplan 2021-2025 del 2 Administrativa lokaler*, 2021.

Migrationsverket, *Processbeskrivning – Att omställa*, 2020-03-13.

Migrationsverket, *Verksamhetsplaner för åren 2017, 2018, 2019 och 2020*.

Migrationsverket, *Verksamhets- och utgiftsprognos maj 2020*.

Migrationsverket, *Årsredovisningar för åren 2010–2020*.

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåren 2017, 2018, 2019 och 2020 avseende Migrationsverket*.

Riksrevisionen, *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande* (RiR 2016:10), 2016.

Riksrevisionen, *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4), 2017.

Riksrevisionen, *Var god dröj – myndigheterna digitaliserar* (RiR 2021:8), 2021.

Trygghetsstiftelsen, *När myndigheter ställer om och många medarbetare sägs upp. Samlade erfarenheter från Trygghetsstiftelsen*, 2019.

Utredningar

SOU 2006:119, *Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté*.

SOU 2007:75, *Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning*.

SOU 2011:81, *Myndighetschefers villkor*.

Riksdagstryck

Bet. 2009/10:FiU2.

Bet. 2009/10:FiU38.

Bet. 2019/20:FiU25.

Prop. 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*,
bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

Prop. 2015/16:146 *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar*, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:211.

Prop. 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*, bet. 2015/16:SfU16, rskr. 2015/16:303.

Prop. 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr. 8, bet. 2016/17:SfU4,
rskr. 2016/17:91.

Prop. 2016/17:99 *Vårändringsbudget för 2017*, utg.omr. 8, bet. 2016/17:FiU21,
rskr. 2016/17:350

Prop. 2017/18:01 *Budgetpropositionen för 2018*, utg.omr. 8, bet. 2017/18:SfU4,
rskr. 2017/18:103.

Prop. 2017/18:2 *Höständringsbudget för 2017*, utg.omr. 8, bet. 2017/18:FiU11,
rskr. 2017/18:56

Prop. 2017/18:99 *Vårändringsbudget för 2018*, utg.omr. 8, bet. 2017/18:FiU21,
rskr. 2017/18:435.

Prop. 2017/18:252 *Extra ändringsbudget för 2018*, utg.omr. 8, bet. 2017/18 FiU49.

Prop. 2018/19:1 *Budgetpropositionen för 2019*, utg.omr. 8, bet. 2018/19:SfU4,
rskr. 2018/19:80.

Prop. 2018/19:2 *Höständringsbudget för 2018*, utg.omr. 8, bet. 2018/19 FiU11,
rskr. 2018/19:64.

Prop. 2018/19:99 *Vårändringsbudget för 2019*, utg.omr. 8, bet. 2018/19:FiU21,
rskr. 2018/19:288.

Prop. 2019/20:1 *Budgetpropositionen för 2020*, utg.omr. 8, bet. 2019/20:SfU4,
rskr. 2019/20:126.

Författningar

Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Arbetsmiljölagen (1977:1160).

Lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning.

Förordningen (1996:1191) om överlåtelse av statens lösa egendom.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket.

Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Förvaltningslagen (2017:900).Förordningen (2019:202) om statliga myndigheters lokalisering.

Förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Arbetsmiljöverkets föreskrifter Systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:1).

Statens Arbetsgivarverks cirkulär 1984 A11 Avtal om turordning för arbetstagare hos staten (TurA-S).

Bilaga 1. Migrationsverkets återrapportering till regeringen 2017–2020

Flera av de utfall som vi använder för att besvara delfråga 1 berör återrapporteringskrav i regeringens regleringsbrev till Migrationsverket och Migrationsverkets instruktion. I regleringsbreven finns bland annat mål för effektiva handläggningsprocesser, mål för boendebeståndet och mål för digitalisering.¹⁵⁹ Migrationsverket redovisar resultat i förhållande till målen i årsredovisningen. I den här bilagan redovisas därför vad Migrationsverket själv har dragit för slutsats för ett urval av dessa återrapporteringskrav. Formuleringar av målen har delvis varierat under den studerade perioden.

Mål för effektivare handläggningsprocesser

Mål om handläggningstider för asylärenden

I 2017 års regleringsbrev till Migrationsverket angav regeringen ett mål om att Migrationsverket skulle arbeta för att väsentligt förkorta sina handläggningstider för asylansökningar, så att vistelsetiderna i mottagningssystemet skulle bli så korta som möjligt. Samma mål meddelades i 2018 års regleringsbrev. I 2019 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att tiden från ansökan till beslut skulle vara så förutsägbar och så kort som möjligt i samtliga handläggningsprocesser, samt att ledtiderna i handläggningen av ansökningar om asyl skulle vara så korta som möjligt och att handläggningen skulle påbörjas så snart som möjligt efter att ansökan hade lämnats. I 2020 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att Migrationsverkets prövningsverksamhet fortsatt ska effektiviseras, samt att handläggning av ansökningar om asyl bör påbörjas inom en kort tid från ansökan. Inga uttalade mål angående handläggningstider framkom i 2020 års regleringsbrev.¹⁶⁰

Migrationsverket bedömde i 2017 års årsredovisning att målet om väsentligt förkortade handläggningstider inte hade nåtts, bland annat mot bakgrund av att målet ansetts ha varit i stort sett ouppnåeligt redan vid årets början. Denna bedömning gjordes mot bakgrund av det föregående årets handläggnings- och kötider. År 2018 bedömde Migrationsverket att målet hade nåtts. Migrationsverket noterade att den genomsnittliga handläggningstiden var längre än under föregående år, men att handläggningstiden hade minskat under året. Myndigheten hänvisade även till att kötiden minskade till en nivå under den

¹⁵⁹ Migrationsverket har utöver dessa områden även haft återrapporteringskrav om mål för återvändandet, medicinska åldersbedömningar, jämställdhetsintegrering med mera.

¹⁶⁰ Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Migrationsverket.

genomsnittliga handläggningstiden. År 2019 bedömde Migrationsverket att målet som angetts hade delvis nåtts. Handläggningstiderna hade visserligen minskat, men att kötiderna inte kunnat förkortas i samma utsträckning.

Mål om handläggningstider för tillståndsärenden

När det gäller tillståndsärenden angav regeringen i 2017 och 2018 års regleringsbrev till Migrationsverket ett mål om att myndigheten skulle arbeta för att handläggningstider för ansökningar på grund av anknytning, arbete och studier skulle vara så korta som möjligt utifrån ärendets beskaffenhet. I 2019 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att tiden från ansökan till beslut skulle vara så förutsägbar och så kort som möjligt i samtliga handlägningsprocesser. Ledtiderna i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning eller arbete skulle vara så korta som möjligt och handläggning påbörjas så snart som möjligt efter att ansökan hade lämnats. I 2020 års regleringsbrev angav regeringen att Migrationsverkets prövningsverksamhet fortsatt ska effektiviseras, bland annat med fokus på anknytningsärenden, samt att handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd på grund av arbete eller anknytning bör påbörjas inom en kort tid från ansökan.¹⁶¹

I 2017 års årsredovisning bedömde Migrationsverket att målet för tillståndsärenden nåtts. År 2018 bedömde Migrationsverket att målet om tillståndsärenden nåtts på området arbete och studier, samt delvis nåtts på området anknytning. År 2019 bedömde Migrationsverket att målet som angivits i regleringsbrevet uppfyllts till fullo på arbetsmarknads- och studerandeområdet, men att det endast delvis på anknytningsområdet. För tillståndsområdet i helhet bedömde således Migrationsverket målet endast vara delvis uppnått. År 2020 gjorde Migrationsverket ingen bedömning av måluppfyllelsen vad gäller handläggningstider i tillståndsärenden, eftersom inget mål angivits i regleringsbrevet. Myndigheten bedömde emellertid att resultatet på tillståndsområdet varit tillfredställande under året.

Mål om handläggningstider för medborgarskapsärenden

Inga mål angående handläggningstider för medborgarskapsärenden framkom i regleringsbreven för 2017 och 2018. I 2019 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att tiden från ansökan till beslut skulle vara så förutsägbar och så kort som möjligt i samtliga av Migrationsverkets handlägningsprocesser. I 2020 års regleringsbrev meddelade regeringen att myndighetens arbete med att

¹⁶¹ Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Migrationsverket

effektivisera sina handläggningsprocesser skulle ha ett särskilt fokus på medborgarskapsärenden.¹⁶²

I 2019 års årsredovisning bedömde Migrationsverket att målet *inte* hade nåtts vad gäller medborgarskapsärenden. Migrationsverket pekade bland annat på att genomförda utvecklingsinsatser med syfte att öka produktiviteten i medborgarskapsprövningen inte haft avsedd effekt.

År 2020 bedömde Migrationsverket att målet om en effektivare medborgarskapsprövning *inte* hade nåtts. Enligt Migrationsverket avgjordes fler medborgarskapsärenden under 2020 än någonsin tidigare, men den stora mängden ärenden bidrog till att handläggningstiderna och antalet öppna ärenden ökade under året.

Mål om vistelsetider i mottagningssystemet

I 2017 års regleringsbrev till Migrationsverket angav regeringen att Migrationsverket skulle arbeta för att vistelsetiderna i mottagningssystemet skulle bli så korta som möjligt, bland annat genom att väsentligt förkorta sina handläggningstider för asylansökningar, så att vistelsetiderna i mottagningssystemet skulle bli så korta som möjligt. Samma eller liknande mål meddelades även i 2018 och 2019 års regleringsbrev. 2020 års regleringsbrev innehöll inte något uttalat mål om att minska vistelsetiderna, men vistelsetider återkom som en del av den återrapportering som Migrationsverket skulle ge med avseende på regeringens mål för verksamhetens utveckling.

Migrationsverkets bedömning av måluppfyllelsen vad gäller vistelsetider i 2017 års årsredovisning är i stort den samma som för handläggningstiderna: målet hade inte nåtts, och ansågs inte heller ha varit uppnåeligt vid årets början. År 2018 bedömde Migrationsverket att målet hade nåtts. År 2019 bedömde Migrationsverket att målet hade delvis nåtts. Migrationsverket angav att handläggningstiderna visserligen hade minskat, men att kötiderna inte kunnat förkortas i samma utsträckning. Man hänvisade bland annat till ökade handläggningstider hos migrationsdomstolarna. År 2020 meddelade Migrationsverket att vistelsetiderna för utskrivna hade ökat med cirka 100 dagar, vilket förklarades av att pandemin orsakade längre handläggningstider i återvändandeärenden. Överlag ansåg dock Migrationsverket att resultatet var tillfredställande.

Uppdrag och mål för tillgänglighet och service

Migrationsverket ska enligt sin myndighetsinstruktion vara tillgänglig och ge god service som möter sökandes och andra intressenters behov.¹⁶³ Vid sidan av

¹⁶² Regleringsbrev för budgetår 2017 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2018 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2019 avseende Migrationsverket; Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Migrationsverket.

¹⁶³ 3 § 6 förordning med instruktion för Migrationsverket.

instruktionen angav regeringen i 2017 års regleringsbrev ett mål om att servicen till och tillgängligheten för sökande och andra intressenter skulle bli ändamålsenlig. I regleringsbrevet gav regeringen också Migrationsverket i uppdrag att ta fram en *strategi för ändamålsenlig tillgänglighet och service*, vilken skulle redovisas senast den 3 maj 2017. Målet om att uppnå en ändamålsenlig service återkom inte i 2018 regleringsbrev, men vikten av en ändamålsenlig service togs upp i Migrationsverkets verksamhetsplan för året med hänvisning till myndighetsinstruktionen. Inget specifikt mål angående myndighetens tillgänglighet och service framkom heller i 2019 års regleringsbrev till Migrationsverket, men Migrationsverket fick i uppdrag att vidta åtgärder för att åstadkomma en förbättrad tillgänglighet för att i sin tur uppnå en mer kostnadseffektiv verksamhet. I 2020 års regleringsbrev angav regeringen åter ett mål om att Migrationsverket skulle förbättra tillgängligheten och erbjuda en enhetlig och förutsägbar service.

I 2017 års årsredovisning meddelade Migrationsverket att myndigheten beslutat om en servicestrategi i enlighet med uppdraget från regeringen, och som sätter upp ett antal mätbara *servicemål*. Sammantaget var Migrationsverkets bedömning emellertid att målet om en service som möter sökandes och andra intressenters behov *inte* kunnat nås. En anledning till detta var att myndigheten inte hade haft ett sammanhållet kundtjänstsystem. År 2018 bedömde Migrationsverket att målen som satts upp inom ramen för servicesstrategin överlag *inte* kunnat nås. Myndigheten pekade bland annat på en negativ trend vad gäller tillgänglighet och service på telefon och e-post. En anledning till detta var att den nyligen inrättade kundtjänstfunktionen, *Kontaktcenter*, inte kunnat bemannas i den utsträckning som var planerat. År 2019 bedömde Migrationsverket att målet om en ändamålsenlig service *inte* hade kunnat uppnås. Myndigheten hänvisade till att efterfrågan på service hade ökat, och att tillgängligheten i de personliga servicekanalerna inte hade varit tillräcklig. Även år 2020 bedömde Migrationsverket att målet i regleringsbrevet *inte* kunnat nås. Migrationsverket pekade bland annat på att covid-19-pandemin gjorde att myndighetens fysiska tillgänglighet behövde begränsas.

Mål för boendebeståndet och planering inför bosättning

I 2017 års regleringsbrev till Migrationsverket angav regeringen ett mål om att kostnadseffektiva boenden ska erbjudas under asyltiden och att boendebeståndet ska ha en lämplig geografisk placering. Migrationsverket skulle ha en väl fungerande intern styrning och kontroll av boendeverksamheten samt en beredskapsplan för situationer med ett oförutsägbart högt antal asylsökande. Kostnaden per boendeplats skulle minska. Migrationsverket skulle föra en nära dialog med kommunerna avseende upprättande och avveckling av asylboenden samt avseende planering inför anvisning av nyanlända. Tiden från

uppehållstillstånd till bosättning i kommun skulle vara så kort som möjligt. I 2018 års regleringsbrev angav regeringen ett liknande mål, och lade till att Migrationsverkets boendebestånd ska ha en så hög beläggningsgrad som möjligt med hänsyn till verksamhetens behov. I 2019 års regleringsbrev angav inte regeringen lika detaljerade mål för Migrationsverkets boendebestånd, men kraven på återrapportering liknade dem från föregående år, bland annat avseende beläggningsgrad i boendebestånd samt styckkostnader per boendeplats och boendetyper. I 2020 års regleringsbrev angav regeringen inga mål vad gäller boendebeståndet.

I 2017 års årsredovisning bedömde Migrationsverket att man i stort hade nått de mål som regeringen hade angivit angående boendebeståndet; kostnaden per boendeplats hade minskat. Även år 2018 bedömde Migrationsverket att målet angående boendebeståndet hade uppnåtts. Migrationsverket hänvisade till att samtliga upphandlade asylboenden hade avvecklats under året, samt att beläggningsgraden i boendebeståndet hade ökat något. Migrationsverket bedömde också att målet angående planering inför bosättning hade uppnåtts. År 2019 bedömde Migrationsverket att målet angående att föra dialog med kommunerna inför bland annat upprättande eller avveckling av asylboende, samt att tiden från uppehållstillstånd till bosättning skulle vara så kort som möjligt, hade uppnåtts. År 2020 gjordes ingen bedömning av måluppfyllelsen, och regeringen hade heller inte angivit några mål angående boendebeståndet.

Mål för digitalisering

I 2017 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att it-utvecklingen i högre utsträckning än tidigare skulle omfatta hela Migrationsverkets verksamhet. it-stöd skulle utvecklas och införas så att betydande produktivetsökningar, stärkt rättssäkerhet och ett väsentligt utvecklat stöd till kärnverksamheten kunde nås under året. Utveckling av en gemensam processtandard skulle utgöra en grund för utvecklingen av stödet. I 2018 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att handläggningsprocesserna skulle göras mer kostnadseffektiva genom införandet av ändamålsenliga processer för olika segment och genom digitaliserat och automatiserat handläggningsstöd. Regeringen angav även att en strategisk plan för digital verksamhetsutveckling skulle finnas vid myndigheten. I 2019 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att digitaliseringen skulle användas som ett verktyg för att uppnå effektivitet och kvalitet i hela verksamheten. Myndigheten skulle genom digital verksamhetsutveckling uppnå högre effektivitet och kvalitet i arbetsmetoder och processer. I 2020 års regleringsbrev angav regeringen ett mål om att myndigheten fortlöpande skulle uppnå högre effektivitet i verksamheten med hjälp av digitalisering och automatisering.

Migrationsverket bedömde i 2017 års årsredovisning att delmålet angående en verksamhetsomfattande it-utveckling hade uppnåtts och att delmålet om ett väsentligt utvecklat stöd till kärnverksamheten *delvis* hade uppnåtts.

Däremot hade delmålet om betydande produktivetsökningar och stärkt rättssäkerhet som en effekt av it-utvecklingen *inte* nåtts. Myndigheten menade att produktivetsökningarna i asyl- och tillståndprocesserna över lag hade uteblivit, samt att det var svårt att bedöma huruvida produktivetsökningar som sådana berodde på it-utvecklingen eller andra faktorer.

År 2018 meddelade Migrationsverket att myndigheten arbetat med att göra handlägningsprocesserna mer kostnadseffektiva genom införandet av bland annat digitaliserat och automatiserat handlägningsstöd, men att effekterna av genomförda åtgärder inte kunde bedömas. Migrationsverket meddelade att en digitaliserings- och utvecklingsplan tagits fram under 2018, och beslutats i början av 2019. Denna del av målet om myndighetens digitalisering bedömdes därför ha uppnåtts.

Migrationsverket meddelade i 2019 års årsredovisning att digitalisering användes alltmer inom myndighetens verksamhetsutveckling. Digitaliseringen ansågs vara en faktor bakom effektivitets- och kvalitetshöjningar i verksamheten. Däremot ansågs digitaliseringen inte ha förbättrat myndighetens tillgänglighet och service i bemärkelsen att så kallad *onödig efterfrågan* på service inte kunnat minskas. Målet om att digitalisering skulle användas som ett verktyg för att uppnå effektivitet och kvalitet bedömdes därför vara *delvis uppnått*.

Migrationsverket gjorde i 2020 års årsredovisning ingen uttrycklig bedömning av måluppfyllelse vad gäller digitalisering. Regeringen hade heller inte angivit något uttalat mål angående detta. Migrationsverket meddelade dock att myndighetens digitala tjänster för sökande hade förbättrats, och att myndighetens digitala service därför hade förbättrats under året.

Bilaga 2. Skattning av antal öppna asylärenden

För att få ökad förståelse för vad den långsamma avarbetningen av antalet öppna asylärenden kan bero på, har vi genomfört några enklare statistiska simuleringar. Simuleringarna avser att skatta antalet avgjorda asylärenden vid *fyra scenarier*, som redovisas nedan. Scenarierna syftar i första hand till att kunna bedöma i vilken utsträckning som ärendeutvecklingen kan förklaras av (i) lägre produktivitet än beräknat respektive (ii) färre årsarbetare. Det är dessa två parametrar vi laborerar med. Skattning av antalet öppna ärenden baseras på faktiskt antal inkomna ärenden och simulerat antal avgjorda ärenden per månad och region.

Antalet öppna asylärenden är en funktion av

$$\text{Öppna}_{tr} = \max(1000, \text{Öppna}_{t-1,r} + \text{Inkomna}_{tr} - \text{Avgjorda}_{tr})$$

där

$$t = \text{månad}$$

$$r = \text{region}.$$

I analysen används region och månad som analysenhet. Redovisning av resultatet görs endast på riksnivå. Avgränsning görs till endast förstagsansökningar.

Då det inte är troligt, eller ens önskvärt ur ett kostnadseffektivitetshänseende, med en utgående balans nära noll, antas att antalet öppna ärenden per region och månad inte kan understiga 1 000. Det medför att skattade värden för antalet öppna ärenden på riksnivå inte kan understiga 6 000. Det kan jämföras med antalet öppna ärenden vid utgången av 2010 och 2011 på drygt 10 000.¹⁶⁴

Vidare antas att inkomna förlängningsansökningar inte påverkas av simuleringarna. Om fler hade fått beslut i sina förstagsärenden tidigare, hade det påverkat antalet inkomna förlängningsärenden cirka två år senare. Fler förlängningsärenden medför att något mindre arbetstid kan ägnas åt förstagsärenden. Av förenklingsskäl har vi inte tagit hänsyn till detta i simuleringarna. Vi saknar också uppgift om årsarbetare fördelade på förstags- respektive förlängningsärenden.

Vi har inte heller tagit hänsyn till förekommande överföringar av ärenden mellan regioner. Avvikelse kan därmed uppstå på regional nivå mellan observerade värden av antal öppna ärenden och härledda värden enligt ovanstående funktion. Det påverkar dock inte värden på riksnivå. För observationer med okänd region används uteslutande observerade värden.

¹⁶⁴ Se Migrationsverket, *Årsredovisning för 2011*.

Scenario 1: Produktivitet 2017 enligt mål

Det första scenariot avser att skatta utvecklingen av antalet avgjorda ärenden under 2017 om produktivetsmålen för 2017 hade nåtts. Målet för 2017 var att nå liten produktivetsökning jämfört med 2016 och landa på 62 avgjorda ärenden per årsarbetare och år. Vi använder en statistisk simulering där antalet årsarbetare inom asylprövning inte påverkas av den ingående ärendebalansen varje månad. Vi använder därmed observerade värden för årsarbetare på regional nivå. Årsarbetare per månad avser totalt redovisad arbetstid under en månad omräknad till år. Då produktivetsmålen är på riks- och årnivå, används samma mål för samtliga sex regioner och månader.

Antalet avgjorda ärenden från och med januari 2017 till och med december 2017 har beräknats enligt följande funktion:

$$Avgjorda_{tr} = \text{Årsarb}_{tr} \times \frac{P_{mål_{2017}}}{12}$$

där

$\text{Årsarb} = \text{Totalt antal årsarbetare asylprövning (operativ verksamhet)}$

$P_{mål} = \text{Mål för avgjorda ärenden per årsarbetare och år}$

Scenario 2: Produktivitet 2018 enligt mål

Det andra scenariot avser att skatta utvecklingen av antalet avgjorda ärenden per månad 2018 om produktivetsmålen för 2018 hade nåtts. Målet för 2018 var att nå en produktivitet på 63 avgjorda ärenden per årsarbetare och år. Scenariot används som underlag för att bedöma i vilken utsträckning den minskade produktiviteten under 2018 och 2019 kan ha påverkat ärendebalansen. Även i denna statistiska simulering används observerade värden för årsarbetare på regional nivå.

Antal avgjorda ärenden per region och månad från och med januari 2018 till och med december 2018 har beräknats enligt följande funktion:

$$Avgjorda_{tr} = \text{Årsarb}_{tr} \times \frac{P_{mål_{2018}}}{12}$$

Scenario 3: Årsarbetare 2017

Det tredje scenariot avser att skatta utvecklingen av antalet avgjorda ärenden per månad om antalet årsarbetare inte hade förändrats sedan 2017, allt annat lika. Vi använder en statistisk simulering där årsgenomsnittet för antal årsarbetare på regional nivå hålls konstant med observerad produktivitet på regional nivå. Detta scenario bygger därmed på antagandet att de årsarbetare som tillkommer i simuleringen är lika produktiva som befintliga årsarbetare samt att befintliga årsarbetare är lika produktiva i simuleringen med fler årsarbetare som observerat.

Antal avgjorda ärenden per region och månad från och med januari 2017 har beräknats enligt följande funktion:

$$Avgjorda_{tr} = \text{Årsarb}_{2017,r} \times P_{tr}$$

Scenario 4: Produktivitet Region Väst

Det fjärde scenariot avser att skatta utvecklingen av antalet avgjorda ärenden per månad om samtliga regioner hade haft samma produktivitet som Region Väst. Vi använder en simulering där befintliga årsarbetare på regionalnivå är lika produktiva som årsarbetarna månad för månad är i Region Väst. Detta scenario är inte känsligt för regelförändringar som kan ha påverkat produktiviteten under den studerade perioden.

Antal avgjorda ärenden per region och månad från och med januari 2017 till och med juni 2020

$$Avgjorda_{tr} = \text{Årsarb}_{tr} \times P_{t,Väst}$$

Under åren 2017 till 2020 har Migrationsverket gått genom en av de senaste decenniernas snabbaste och mest omfattande neddragningar i statsförvaltningen. Som en följd av ett minskat antal asylsökande har både verksamheter, personal, lokaler och statliga tillgångar avvecklats. Riksrevisionen har granskat styrningen och genomförandet av omställningen.

Riksrevisionens samlade bedömning är att Migrationsverkets omställning inte till fullo har genomförts på ett ändamålsenligt sätt. Det gäller särskilt åren 2017 och 2018. Asylboenden har i huvudsak avvecklats på ett kostnadseffektivt sätt. När personal minskats och tillgångar avvecklats har man däremot inte alltid lyckats ta tillräcklig hänsyn till verksamhetens behov, hushållning med statens resurser och risker för oegentligheter. Riksrevisionen bedömer också att Migrationsverkets ledning och regeringen överskattade myndighetens förmåga att öka produktiviteten under omställningen. Därför har omställningen försämrat myndighetens förmåga att nå uppsatta mål. Riksrevisionen noterar dock att Migrationsverket dragit viktiga lärdomar och efter hand utvecklat sin förmåga att ställa om verksamheten efter ändrade förutsättningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-607-4

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE