



Migrationsverket
601 70 Norrköping

Datum 2012-05-03
Dnr 32-2011-0646

Migrationsverkets årsredovisning 2011

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets (MV:s) årsredovisning, daterad 2012-02-21. Syftet har varit att bedöma om årsredovisningen är rättvisande. Riksrevisionen har vidare som ett led i den årliga revisionen av MV granskat informationssäkerheten.

Riksrevisionen vill efter granskningen av årsredovisningen och avlämnandet av revisionsberättelse fästa MV:s uppmärksamhet på nedanstående.

Riksrevisionen önskar information senast 2012-06-04 med anledning av våra iakttagelser i denna rapport.

Sammanfattning

Riksrevisionen har efter granskning av MV:s årsredovisning för 2011 bedömt att årsredovisningen är fullständig och ger en i allt väsentligt rättvisande bild av verksamheten. Granskningen har dock visat att det finns områden som bör förbättras.

MV har inte återrapporterat den verksamhet som är förknippad med bidrag som utbetalas från anslag under utgiftsområde 13.

Årsredovisningen saknar även en presentation av kända framtida utgifter avseende bidrag till ensamkommande barn och asylsökande. Granskningen visar även på ett antal mindre felaktigheter i årsredovisningen som innebär att MV:s kvalitetssäkring av det som presenteras inte har fungerat fullt ut.

MV har inte på ett tydligt sätt redovisat de osäkerheter som föreligger avseende mellanhavande med EU avseende återvändandefonden samt att MV har flera roller avseende administrationen av hanteringen av EU-fonder.

Avseende informationssäkerheten så bedömer Riksrevisionen att vissa åtgärder vidtagits på ledningsnivå under senare år för att uppfylla Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB:s) föreskrifter men att åtgärderna inte är tillräckliga och att de inte kommunicerats och implementerats i verksamheten fullt ut. Förbättringar behövs på flera områden för att ledningssystemet för informationssäkerhet (LIS) ska motsvara etablerad standard.



1. Granskning av årsredovisningen

1.1. Ofullständig återrapportering av verksamheten

Förordning (2000:605) om budgetunderlag och årsredovisning (FÅB) anger att resultatredovisningen ska innehålla en redovisning av verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår i myndighetens instruktion samt regleringsbrev m.m. Av instruktionen för MV och där i angivet regelverk framgår t.ex. att MV ansvarar för kommunersättningar avseende flyktningmottagande vilken finansieras med anslag inom utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet. Riksrevisionen bedömer att verksamheten är beloppsmässigt betydande då ersättningarna för 2011 uppgår till ca 4,1 mdkr.

I årsredovisningen beskriver MV inte den verksamhet som är förknippad med dessa bidrag. MV redovisar inte heller vilka verksamhetskostnader som är förknippade med hanteringen av dessa bidrag.

MV har även på några andra områden redovisat ofullständiga uppgifter. Regleringsbrevet för MV anger till exempel att verkets redovisning ska innehålla en bedömning av kvaliteten för respektive verksamhetsgren. MV skriver i årsredovisningen att verket har mål och indikatorer för sina fem utvecklingsområden. För området Rättslig kvalitet har MV inte kunnat visa en sådan indikator.

MV beskriver på sida 12 i årsredovisningen informationen som framkommit i en så kallad Public Image-mätning. Här lyfter MV fram att 83 % tycker att verket har en viktig uppgift och att 36 % känner till verket ganska eller mycket bra vilket är färre än ifjol. Vad som inte omnämns i MV:s beskrivning är att undersökningen också visar att nästan fyra av tio är aktivt negativa till MV:s sätt att utföra sina arbetsuppgifter och att det finns en tydlig tillbakagång i resultaten om hur allmänhetens inställning till MV har utvecklats under de senaste 12 månaderna. Framförallt har andelen som blivit mer negativa ökat (från 12 % till 21 %).

3 kap. 1 § FÅB anger att information om resultatet ska jämföras med motsvarande information från minst de två föregående åren och att väsentliga förändringar ska kommenteras. Inom verksamhetsområdet Arbete, besök och bosättningar har MV inte redovisat jämförelsesiffror för antalet förlängningsärenden vilket gör att ärendeutvecklingen för en stor andel av de ärenden som handläggs inte framgår och därmed inte kan analyseras.

I MV:s regleringsbrev finns ett återrapporteringskrav avseende en redovisning av andelen asylsökande som har deltagit i en introduktion. MV redovisar inte andelen av det totala antalet asylsökande som genomgått introduktion. MV redovisar endast antalet som påbörjat och



slutfört en introduktion. Siffran över antalet deltagande (8 445) ställs inte heller i relation eller förklaras till de jämförelsesiffror som anges för 2009-2010 (513 st respektive 543 st) vilket kan anses vara en väsentlig förändring. Den stora förändringen förklaras av att MV mäter på ett annat sätt nu än tidigare. Riksrevisionen bedömer att förklaringen till förändringen borde framgått av årsredovisningen för att ge en mer rättvisande bild av verksamhetens resultat.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar MV att införa rutiner för att säkerställa att innehållet i årsredovisningen beskriver hela verksamheten och att redovisningen svarar mot kraven i FÅB fullt ut genom att ge all efterfrågad information i enlighet med gällande regleringsbrev.

1.2. Bristande kvalitetssäkring av tabeller och kostnadsberäkningar

Riksrevisionen har iakttagit ett antal mindre väsentliga brister som indikerar att MV:s rutiner för kvalitetssäkring av resultatredovisningen inte är fullt tillfredsställande.

- MV har i figur 50 redovisat andel ärenden som avgjorts inom 6 månader men uppgifterna som redovisas avser ärenden avgjorda inom 8 månader.
- MV jämför på sida 21 handläggningstiden för ärenden som avgjordes inom Kortare väntan med samtliga ärenden från en mätning 2008. Då de ärenden som avgjordes inom Kortare väntan under perioden var ärenden som specifikt sorterats ut för att de borde gå snabbt att handlägga är Riksrevisionen tveksamma till att den jämförelsen låter sig göras.
- MV redovisar antalet personer med undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd i figur 10. MV har inte förklarat hur figuren hänger ihop med texten på samma sida.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV utvecklar kvalitetssäkringen av redovisade uppgifter.

1.3. MV redovisar inte potentiella effekter av ESV:s revisionsanmärkningar på verkets hantering av EU-medel på ett tydligt sätt

MV har kortfattat i not 31 angivit att det höga utgående överföringsbeloppet i anslagsredovisningen beror på en kraftig försening av granskningen av slutrapporteringen och slutbetalningen



för Europeiska Flyktingfondens (ERF) programår 2008. I not 14 anger MV att ”Det finns en viss osäkerhet i verkets fordran mot EU-kommissionen beroende på oklarheter kring regeltolkningen avseende programår 2008.”.

MV har i årsredovisningen inte utvecklat orsaken till att granskningen försenats. Det saknas information om att slututbetalningen från EU kan komma att justeras till ett lägre belopp som en följd av att regelverket inte följts. Vidare saknas information om att det även kan bli aktuellt med återkrav gentemot projektägare vilka enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV:s) revision av programåret 2008 har ersatts för kostnader som inte varit stödberättigade. MV är i det här fallet även en projektägare som kan beröras. Bristerna som ESV identifierat består av personal- och indirekta kostnader där MV betalat ut ersättningar som inte anses vara stödberättigade samt att projekten inte tillämpat upphandlingsregelverket som det ska. De aktuella bristerna kan även påverka senare programår avseende ERF samt Europeiska Återvändandefonden (RF) vilket inte heller framgår tydligt.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV på ett tydligare sätt redovisar osäkerheter i fordringar och skulder.

1.4. MV:s tre roller i hanteringen av EU-medel

Enligt gällande regelverk har MV tre olika roller i hanteringen av EU-fondmedlen. MV har enligt 3 § 4-5 p instruktion (2007:996) för Migrationsverket uppgiften att vara ansvarig och attesterande myndighet för ERF och RF. Eftersom MV är den klart största, enskilda aktören i Sverige inom migrationsområdet är myndigheten också en mottagare av medel från dessa fonder.

Att vara ansvarig myndighet innebär att MV ansvarar för förvaltningen och därigenom förmedlar utbetalningar till slutmottagare och väljer ut projekt som ska få stöd från fonderna. Att vara attesterande myndighet innebär att MV sedan får intyga att MV själv i egenskap av ansvarig myndighet tagit fram tillräckliga uppgifter för att ha spårbarhet och följer de regler som finns för att utgifter ska vara stödberättigade. Arbetsuppgifterna som omfattas av att vara attesterande myndighet har delegerats till internrevisionschefen.

Enligt EU:s beslut avseende återvändandefonden artikel 24 b)¹ ska förvaltnings- och kontrollsystemet för programmet omfatta ”Respekt för principen om åtskillnad av funktioner mellan och inom sådana

¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 575/2007/EG av den 23 maj 2007



organ” som deltar i förvaltning och kontroll av programmet. Generaldirektören (GD) för MV, som är ytterst ansvarig, har i detta fall tre olika roller att ansvara för.

MV agerar utefter regelverket. Systemet² har också godkänts av EU-kommissionen. Riksrevisionen bedömer att systemet ställer mycket höga krav på administrationen för att det ska gå att nå en tillräcklig transparens i hela kedjan. Detta exemplifieras av de ovan beskrivna problemen som uppkommit i samband med avslut av programåret 2008 där MV som attesterande myndighet har att fullgöra sitt ansvar enligt ovan nämnt beslut samtidigt som MV är ansvarig myndighet. Om MV i sin roll som attesterande organ har en annan uppfattning avseende exempelvis hur regelverket ska tolkas än MV i sin roll som ansvarig myndighet kan detta få ekonomiska konsekvenser för MV.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV tar upp frågan med regeringen om det är lämpligt att MV innehar tre roller i nuvarande ansvarsfördelning inom hanteringen av ERF och RF.

1.5. Utestående åtaganden avseende bidrag

MV har inte redovisat utestående åtaganden avseende ersättning till kommuner för ensamkommande barn i årsredovisningen.

Då ett ensamkommande asylsökande barn anländer till Sverige erbjuds barnet ett tillfälligt boende i en s.k. ankomstkommun. Barnet stannar i aktuell kommun tills MV kan anvisa barnet till kommun som MV har gällande överenskommelser med, en s.k. anvisningskommun.

MV har för närvarande överenskommelser med fler än 200 anvisningskommuner om totalt ca 2 700 platser. Dessa platser kostar 1 600 tkr per dygn oavsett om de är belagda eller inte. Varje plats genererar därigenom minst en årlig kostnad om ca 500 tkr. För belagda platser tillkommer en kostnad om 300 kr per dygn. Avtalen löper normalt tillsvidare med uppsägningstid om 12 månader. Utgifter för aktuella avtal under ett år uppgår enligt MV:s uppskattning till knappt 2 mdkr per år.

Ersättning till ankomstkommuner och ersättning till kommuner för barn som inte placerats på de avtalade platserna, betalas för faktiska kostnader. Dessa ersättningar är normalt betydligt högre per dygn än för de ordinarie avtalade platserna som beskrivs i stycket ovan.

² Beskrivning av förvaltnings- och kontrollsystem för RF och ERF. MV:s dnr 111-2008-8316



Vid varje given tidpunkt finns ett antal barn i "systemet" som MV ersätter kommunerna för. I dagsläget finns uppskattningsvis ca 8 000 sådana barn/ungdomar i systemet. Dessa barn omfattar både sådana som inte erhållit permanent uppehållstillstånd och sådana som har erhållit sådant tillstånd. Antalet barn i systemet är sålunda betydligt fler än antalet överenskomna platser.

Utgifterna för ensamkommande barn som erhållit permanent uppehållstillstånd har ökat kraftigt under senare år. Utfallet på aktuell anslagspost har ökat från ca 600 mnkr år 2009 till ca 1 500 mnkr för 2011. Enligt MV:s egna beräkningar kommer belastningen fortsätta öka relativt kraftigt även under 2012 och 2013.

De barn som redan nu finns i "systemet" kommer att generera utbetalningar av bidrag till kommuner under flera år framöver. Riksrevisionen uppskattar dessa framtida utgifter till i storleksordningen 5 mdkr. På motsvarande kan även framtida utgifter för asylsökande räknas fram. Detta innebär att respektive anslagspost till stor del i praktiken är in-tecknad för flera år framåt.

Dessa framtida åtaganden presenteras inte i MV:s årsredovisning. MV har varit i kontakt med Ekonomistyrningsverket angående lämplig redovisningsform för aktuella åtaganden men besked har ännu inte erhållits.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar att MV i kommande delårsrapporter och årsredovisningar presentera kända framtida utgifter för ensamkommande barn och asylsökande. MV bör härvid pröva om en presentation motsvarande FÅB, bilaga 3:2 "Redovisning av beställningsbemyndigande i årsredovisningen" kan vara lämplig.

2. Granskning av informationssäkerhet

Intern styrning och kontroll förutsätter en god informationssäkerhet. Utan god informationssäkerhet finns det betydande risker för informationens riktighet, sekretess, tillgänglighet och spårbarhet. Bristande informationssäkerhet har negativ påverkan på myndigheters interna styrning och kontroll och vice versa. Informationssäkerhet och intern styrning och kontroll står därmed i ett ömsesidigt beroende till varandra. Brister i ledningens upprättande och genomförande av generella kontroller för att uppnå en god informationssäkerhet kan medföra att myndighetens interna styrning och kontroll försvagas. För att påvisa en god intern styrning och kontroll förutsätts också en säker hantering av informationstillgångarna.



De normer som Riksrevisionen har använt sig av vid sin bedömning är

- Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK)
- Myndighetsförordningen (2007:515)
- Förordning (2003:770) om statliga myndigheters arbete med säkert elektroniskt informationsutbyte
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter (2009:10) om statliga myndigheters informationssäkerhet.
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO).

2.1. Kontrollmiljö

Kontrollmiljön är grunden för intern styrning och kontroll i en organisation. Den återspeglas bl. a. i ledningens filosofi, attityder/inställning och ledarstil, hur ledningen delar ansvar och befogenheter, organiserar och utvecklar medarbetare samt följer upp fattade beslut. En viktig komponent i kontrollmiljön är organisationskulturen då den påverkar medarbetares engagemang och medvetenhet.

Av MSB:s tillämpningsföreskrift framgår att en myndighet i sitt arbete för ett säkert elektroniskt informationsutbyte ska tillämpa ett LIS. Det innebär bland annat att myndigheten ska upprätta en policy för informationssäkerhet. Informationssäkerhet uppnås genom att lämpliga styrmedel införs. Dessa kan vara till exempel policy, riktlinjer, rutiner, organisation och programfunktioner.

MV har efter vår granskning upprättat en informationssäkerhetspolicy i enlighet med MSB:s föreskrifter.

MV har en modell för informationsklassning, denna har uppdaterats efter vårt besök för att uppfylla kraven i regelverket. Informationsklassning bör ske av myndighetens samtliga system enligt en i förväg fastlagd modell.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar MV att fastställa riktlinjer för att utforma ett ramverk för informationssäkerhet som motsvarar MSB:s föreskrifter inom området. De nyligen fastställda policydokumenten avseende informationssäkerhet och informationsklassning bör snarats implementeras i verksamheten.

2.2. Riskanalys

I riskanalysarbetet är organisationens mål och uppdrag den primära utgångspunkten. I analysen ingår att identifiera, värdera och att aktivt ta ställning till hur riskerna ska hanteras, dvs., eliminera, reducera eller acceptera. Riskanalysen ligger till grund för utformning av en lämplig



handlingsplan och kontrollåtgärder i syfte att minska riskerna till godtagbar nivå. Riskanalys bör genomföras på samtliga organisatoriska nivåer.

Utgångspunkten för informationssäkerhetsarbetet är att riskanalyser genomförs för att kartlägga den säkerhetsnivå som ska gälla för skydd av informationen. Informationsklassning, rapporterade incidenter och uppföljningar är viktiga informationskällor för att upprätta en bra riskanalys. Ett effektivt riskanalytiskt arbete förutsätter kunskaper från både kärnverksamhet och IT-, informationssäkerhetsområdet.

Av MSB:s tillämpningsföreskrift framgår att myndigheten ska, utifrån risk- och sårbarhetsanalyser och dokumenterade incidenter avgöra vilka risker som ska elimineras, reduceras eller accepteras, samt besluta om åtgärder för myndighetens informationssäkerhet.

Riksrevisionens granskning visar att det på MV genomförs riskanalys i enlighet med förordningen om intern styrning och kontroll, dessutom har en riskanalys genomförts av informationssäkerheten på MV. Med anledning av utförd riskanalys har en åtgärdsplan skapats.

MV har en metod för informationsklassning, denna har även uppdaterats efter utförd granskning. Klassning av information är nödvändig för att bedöma vilket skyddsvärde som föreligger i samband med riskanalys och utformning av kontrollåtgärder. Utgångspunkt för informationsklassning bör vara informationens skyddsbehov utifrån sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet.

Granskningen har visat att MV har ett incidentrapporteringssystem men att det inte används vid alla incidenter beroende på låg medvetandegrad om vad informationssäkerhetsincidenter är.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar MV att genomföra den åtgärdsplan som beslutats med utförd riskanalys som grund.

Riksrevisionen rekommenderar MV att i större utsträckning informera personal om det incidentrapporteringssystem som finns på myndigheten.

2.3. Kontrollåtgärder

Ledningen ska utifrån resultatet av riskanalysen ta ställning till hur riskerna ska hanteras. Kontrollåtgärder ska motverka identifierade risker. De ska utformas utifrån genomförd riskanalys och vara inbyggda i organisationens processer, rutiner och kan vara både manuella och automatiska. Kontrollåtgärder kan ske på alla nivåer i organisationen.



Enligt dokumentet Säkerhetsinstruktion Förvaltning på MV är personalens närmaste chef ansvarig för behörigheter för respektive anställd. Ansvaret är tydligt, dock finns inte rutiner för hur uppföljning av behörigheter ska ske.

Avbrottsplaner ska finnas på samtliga avdelningar på MV, dessa ska säkerställa att väsentlig verksamhet vid de olika avdelningarna kan fortgå även om IT-system skulle vara ur funktion. Granskningen har visat att avbrottsplaner ej finns på samtliga avdelningar.

Rutin som säkerställer säkerhetskopiering av informationen i MV:s system finns. Av rutinerna framgår inte att test för återläsning ska ske regelbundet.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar MV att komplettera rutiner för hantering av behörigheter med hur uppföljning ska ske.

Riksrevisionen rekommenderar MV att komplettera rutinen för säkerhetskopiering med regler för återläsning samt att följa upp att avbrottsplaner finns på samtliga avdelningar.

2.4. Information och kommunikation

En förutsättning för intern styrning och kontroll är att ledningen ger ett tydligt budskap om mål, risker, ansvar, befogenheter och rutiner.

Ledningen uppfattar att information om ansvar, roller och arbetsuppgifter är kommunicerade i verksamheten genom att befintligt regelverk kring informationssäkerhet finns på intranätet.

Utbildning av LIS har skett i samband med införandet, 2003-2005, efter detta har inte ytterligare utbildning genomförts. Det har inte heller skett fördjupad utbildning för systemägare.

Rekommendation

Riksrevisionen rekommenderar MV att införa rutiner för att systematiskt utbilda personal om informationssäkerhet. Detta gäller i synnerhet för systemägare.

2.5. Uppföljning

Uppföljning bör genomföras på alla ledningsnivåer för att säkerställa måluppfyllelse och att risker hanterats enligt beslut. Omfattning och frekvens beror på värderingen av identifierade risker och verksamhetens komplexitet.

Styrelse/ledning är ansvariga för uppföljning och utvärdering av verksamhetens interna styr- och kontrollsystem. För



informationssäkerhet är beslutad policy och riktlinjer ledningens fastställda kriterier mot vilka intern styrning och kontroll följs upp.

Av MSB:s föreskrift framgår att det ska finnas en utsedd person som ansvarar för arbetet med informationssäkerhet och som minst en gång per år för myndighetsledningen redovisar och dokumenterar vilka granskningar och åtgärder av större betydelse som har vidtagits enligt myndighetens policy och styrdokument. Vid MV finns inte beslut som klargör ansvaret för uppföljning, i praktiken sker uppföljningen av informationssäkerhetschefen.

Riksrevisionens granskning visar att ledningen får information genom att avrapportering sker till en person som sitter i ledningsgruppen på MV. Respektive chefer har ansvar för att kontrollåtgärder genomförs.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar MV att besluta om ansvar för uppföljning av informationssäkerhet på myndigheten.

Riksrevisionen rekommenderar MV att i beslut om riktlinjer och anvisningar för informationssäkerheten fastställa ansvar för dokumenterad och regelbunden uppföljning av regelverket.

Ansvarig revisor Kent Gustafsson har beslutat i detta ärende.
Uppdragsledare Martin Wärnbring har varit föredragande.

Kent Gustafsson

Martin Wärnbring

Kopia för kännedom:

Regeringen

Justitiedepartementet