

**RAPPORT TILL
SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET**

MIGRATIONSVERKETS RESURSER

MARIE BENGTTSSON

Innehållsförteckning

Förord	3
Sammanfattning	4
1. Inledning	6
1.1. Rapportens bakgrund	6
1.2. Studien	7
1.3. Metod och tillvägagångssätt.....	7
1.4. Disposition	8
2. Migrationsverket	9
2.1. Antal asylsökande.....	9
2.2. Asylprocessen.....	11
3. Resurser i asylprocessen.....	13
3.1. Bifall	17
3.2. Anslagsstruktur	17
4. Långsiktighet.....	21
5. Tidsaspekter	25
5.1. Väntetid	31
5.2. Teoretisk brytpunkt	32
6. Ärendebelastning och personal	33
6.1. När bör resurstillskott göras?.....	37
7. Flexibilitet	37
8. Slutsatser	40
Referenser	42
Bilaga 1. Socialförsäkringsutskottets beslut	44
Bilaga 2. Fallredovisning.....	47

Förord

Det svenska asylsystemet är en kö, hävdar många. Tänk er att ni står i en lång kö som ni inte kan se slutet på varken framåt eller bakåt. Ibland kommer det nya personer och ställer sig i kön, vissa med förtur ställer sig framför er, andra ställer sig bakom er. Ni vet inte när ni kommer fram och ni vet inte om ni då kommer att kunna få det ni vill ha. Under tiden i kön kommer det mat och ni får en säng att sova i men ni kan inte lämna kön för då får ni inte det ni önskar. När ni väl kommer fram beslutas det om ni får det ni har köat för. Får ni inte det så är det bara att ställa sig i nästa kö som är lika lång, och som man inte heller vet när den tar slut eller om man denna gång får det man vill ha. Om ni hade stått i den kön hade risken varit stor att ni blivit sjuka antingen fysiskt eller psykiskt eller både och – det är vad många i kön blir. Tänk er också att ni var den som jobbade i ”affären” och dagligen skulle avgöra om personen fick det han/hon ville ha och samtidigt såg kön utanför hela tiden. Detta är ett möjligt perspektiv på det svenska asylsystemet och kan sägas illustrera den situation som asylsökande och tjänstemän befinner sig i dagligen.

Denna rapport analyserar Migrationsverkets resurser avseende asyl. Här finns två stora verksamhetsområden – prövning av asylansökan och mottagningsverksamhet för de asylsökande. Tidsperioden för undersökningen är 2000-2003.

För att kunna förstå komplexiteten har många personer hjälpt mig. Därför vill jag tacka Migrationsverket som på ett föredömligt sätt välkomnat denna utredning och hjälpt mig med material, information och intervjuer. Ett särskilt tack till Helena Åkerberg på Migrationsverkets huvudkontor och till Region Syd för all praktisk hjälp och för att ni tagit er tid med mina frågor.

Även regeringskansliet har varit behjälpligt i utredningen – tack till berörda tjänstemän både inom UD och Finansdepartementet för intervjuer och synpunkter.

Tack också till Cecilia Forsberg på Riksdagens utredningstjänst.

Min hemmainstitution, Statsvetenskapliga institutionen vid Lunds universitet, har varit ett stort stöd i arbetet. Ett särskilt tack går här till Lars-Göran Stenelo och Rikard Bengtsson.

Det som står skrivet i denna rapport faller givetvis helt och hållet på mitt ansvar.

Ålabodarna oktober 2004

Marie Bengtsson

Sammanfattning

Migrationsverket är den statliga myndighet i Sverige som är ansvarig för mottagande av asylsökande och prövning av deras ansökningar. I denna rapport analyseras förhållandet mellan resurserna till prövning av asylansökningar och resurserna till mottagandet under den tid den asylsökande väntar på besked.

Under den här studerade tidsperioden, 2000-2003, steg antalet asylsökande mycket kraftigt – från 16 303 år 2000 till 31 355 år 2003 – således en fördubbling. Den stora frågan är här hur resurserna ska kunna motsvara en sådan explosionsartad ökning och när resurstillskott ska ske.

Oförutsägbarheten blir här uppenbar – det är i princip omöjligt att på förhand uttala sig om hur många asylsökande som kommer till landet. Migrationsverket gör prognoser kring antalet asylsökande men dessa måste betecknas som osäkra och har under den här studerade perioden inte förutsett den stora ökningen som blev det verkliga utfallet.

Socialförsäkringsutskottets huvudfråga som legat till grund för denna studie är: ”Hur ser sambandet ut när det gäller ökade resurser för Migrationsverkets asylprövning i förhållande till kostnaderna för asylmottagandet?” Svaret som ges i denna rapport är att ökade resurser till asylprövning skulle kunna minska kostnaderna för mottagande. Det är dock svårt att säga hur stor denna minskning skulle bli. Det förefaller dock stå klart att det under den här studerade perioden skulle kunna ha rört sig om stora belopp i samhällsekonomiska besparingar.

Att det är svårt att precisera hur stora besparingarna skulle kunna bli beror dels på att det statistiska underlaget är bristfälligt, dels på att den typen av hypotetiska beräkningar närmast per definition är mycket osäkra. Problemen förstärks också av att studien bara rör det första steget i en, i vissa fall, lång asylprocess och där utgången i de senare stadierna kan påverka det slutliga resultatet samhällsekonomiskt sett.

Det kan dock konstateras att anslaget till mottagande ökat kraftigt under perioden och flerdubblats, medan anslaget till prövning ökat mindre och senare, detta trots att antalet asylsökande som sagts fördubblats. 2002 kostade mottagandet nästan tre miljarder kronor vilket ska jämföras med drygt 300 miljoner för prövningen. Således nästan en faktor på tio.

Idag finns det en rad anslag för Migrationsverkets verksamhet varav två är av betydelse för denna studie – 12:1 för asylprövning och 12:2 för asylmottagande. Rapporten visar att anslagsstrukturen i sin nuvarande form är olycklig och försvårar flexibilitet för myndigheten. Uppdelningen i anslag på detta sätt förhindrar ett helhetstänkande som måste genomsyra den typ av processförfarande som asylprocessen utgör. Det blir extra olämplig när som här anslaget till prövning är väldigt ansträngt medan anslaget till mottagande innehåller en stor andel transfereringar till de asylsökande och således i betydligt större utsträckning måste följa antalet asylsökande i mottagningssystemet. Det gör att det ena anslaget går att styra medan det andra har en stor andel ”automatik”.

Ett annat problem som uppmärksammas i rapporten är bristen på långsiktighet. Till viss del förvärras detta givetvis av att prognoserna för inströmningen av asylsökande inte stämmer med verkligheten. Samtidigt finns det också en bristande långsiktighet som förefaller vara politiskt betingad. Denna bristande långsiktighet ger stora svårigheter för Migrationsverkets planering för utökning/avveckling. Vid flera tillfällen under tidsperioden har Migrationsverket fått

ökade anslag med stora summor flera gånger under löpande budgetår och ofta mycket sent på året vilket givetvis försvårar långsiktigheten.

Tidsaspekterna är av mycket stor betydelse för den här studien. Det generella målet måste vara att handläggningstiderna ska vara så korta som möjligt i varje enskilt fall och att all onödig väntetid är av ondo både för individerna och samhällsekonomiskt. Migrationsverket har under den här studerade tidsperioden inte lyckats uppfylla målet om att asylärenden i första instans ska vara avgjorda inom sex månader. Den genomsnittliga handläggningstiden har legat runt 220 dagar och medianen runt 180-190 dagar. Att mediantiden är kortare förklaras med att vissa ärenden avgörs i det som kallas snabbprocess och där måste beslut fattas inom tre månader. Dessa handläggningstider utgör dock bara en del av den totala tiden i mottagandesystemet som även omfattar väntetider på överklagande och avvisning m.m.

Det förefaller dock klart att det funnits avsevärda passiva väntetider inom asylprövningen – alltså att inget görs i ärendet därför att ingen tjänsteman har tid att arbeta med det. Denna typ av väntetid tycks kunna bli lång i många fall och detta innebär stora kostnader för asylmottagandet. Med ett ökat antal asylsökande och i princip oförändrade resurser för asylprövning har resultatet blivit att ärendebelastningen ökat under tidsperioden. Antalet anställda har ökat inom Migrationsverket men betydligt mer inom mottagandet än inom prövningen. Under 2003 arbetade 291 anställda med asylprövning medan antalet anställda inom mottagandeverksamheten var mer än fyra gånger så många eller 1333 personer.

Mot bakgrund av de kostnader och det personliga lidande som väntetid medför är det av största vikt att resurstillskott görs så snart som möjligt när antalet asylsökande stiger. Om detta inte sker ackumuleras personer mycket snabbt i mottagningssystemet med ökade samhällsekonomiska kostnader som följd. Förutsägbarheten blir här också av betydelse då det behövs framförhållning för rekrytering och inskolning av personal.

Nära kopplat till detta är frågor kring flexibilitet, vilka också berörs i studien. Migrationsverket är en mycket flexibel myndighet om man ser till antal anställda som varierat kraftigt under åren. Däremot är flexibiliteten mellan olika verksamheter begränsad p.g.a. skillnader i kompetenser. Fler anställda borde utbildas till att kunna jobba med olika typer av ärenden för att kunna växla mellan arbetsuppgifter beroende på var behovet är störst. Även anslagsstrukturen försvårar flexibiliteten inom myndigheten.

Den sammantagna bilden i denna studie är att Migrationsverket har haft en mycket tuff situation under de studerade åren med en mycket hög och oförutsägbar inströmning av asylsökande utan att resurserna till prövning ökat i motsvarande grad. Då flexibiliteten mellan olika anslag och verksamheter är låg har detta lett till ökad ärendebelastning och långa väntetider i mottagningssystemet, vilket i sin tur medfört stora samhällsekonomiska kostnader. Bristen på långsiktighet har också lett till stora problem med planeringen inom myndigheten och resurstillskott har vid flera tillfällen kommit långt senare än vad som varit önskvärt.

1. Inledning

I litteraturen kring svensk förvaltning brukar diskuteras att förvaltningen kan ses från tre perspektiv – det juridiska, det politiska och ett välfärdsperspektiv. Det intressanta med dessa tre perspektiv är att de ger olika och konkurrerande mål för förvaltningen – rättssäkerhet, demokrati och effektivitet. Denna studie är ett ypperligt exempel på denna målkonkurrens. Asylrätten aktualiserar rättssäkerheten på så sätt att de personer som har anledning att frukta förföljelse kan få en fristad i Sverige. Det politiska och demokratiska perspektivet kommer till uttryck genom att Socialförsäkringsutskottets medlemmar har den demokratiska granskningsmakten såsom folkets valda representanter. Föremålet för denna studie är ytterst effektivitetsproblematiken – att försäkra sig om att statens knappa resurser används på ett så effektivt sätt som möjligt. Samtidigt måste det poängteras att effektivitet bara är ett av flera viktiga värden – vill man bara spara pengar hade det billigaste vara att inte ha något asylmottagande alls. Detta skulle dock strida mot andra värden såsom humanitet. Det är också lätt att räkna och räkna och glömma att bakom varje ärende och dess väntetid finns det en verklig människa av kött och blod som sitter och väntar på ett beslut som till stor del kommer att avgöra hans/hennes framtid för lång tid framöver.

1.1. Rapportens bakgrund

Migrationsverket fick sitt namn 1999 när det bytte namn från Statens invandrarverk. Tidigare hade Statens invandrarverk delats och Integrationsverket bildats. Integrationsverket och Migrationsverket utgör tillsammans således idag det som tidigare var Statens invandrarverk.

Migrationsverket har många arbetsuppgifter rörande olika aspekter av migration. Således kan man säga att hela migrationskedjan täcks av Migrationsverkets uppgifter. Detta ger en mycket diversifierad verksamhet med asylprövning, asylmottagning, tillståndsärenden och medborgarskapsärenden m.m. Gemensamt för Migrationsverkets verksamhet är dock att det handlar om reaktion snarare än aktion. Man reagerar på asylströmmar, ansökningar m.m. och har väldigt liten möjlighet att påverka sin situation genom eget agerande.

Migrationsverket har varit föremål för många olika studier och utvärderingar under åren. Det finns här en rik flora av olika aspekter som har undersökts såsom Migrationsverkets samarbete med utlandsmyndigheterna, it-användningen, EU:s utvidgning, m.m.

Riksdagens revisorer gjorde 2001 undersökningen ”Uppehållstillstånd för asylsökande – tidsåtgång, kostnader, reformarbetet”.¹ Handläggningstiderna och anslagsstrukturen var då i fokus. Det finns många beröringspunkter mellan den undersökningen och den här föreliggande studien.

Parallellt med denna studies genomförande har utvärderingar gjorts av Riksrevisionen och Statskontoret. Statskontorets rapport publicerades i augusti 2004² och hänsyn till dess resultat har tagits i denna rapport. Riksrevisionens rapport publiceras under hösten 2004. I båda fallen finns det klara beröringspunkter mellan deras frågeställningar och fokus för denna rapport.

¹ 2001/02:RR16.

² Statskontoret, 2004.

2004 kom också en skrivelse till riksdagen från regeringen som ett svar på att Socialförsäkringsutskottet efterlyst en redovisning av helheten i asylprocessen.³ Skrivelsen baseras i sin tur på en analys genomförd av Migrationsverket i april 2003.

1.2. Studien

Riksdagens socialförsäkringsutskott beslutade hösten 2003 att genomföra en studie rörande Migrationsverkets resurser. Studien avser asylprövning och mottagande och inte övriga delar av Migrationsverkets verksamhet. Totalt har tre och en halv arbetsmånader funnits tillgängliga för arbetets genomförande. Enligt uppdraget ska fokus ligga på att bedöma om en ökning av resurser till asylprövning skulle kunna leda till besparingar av resurser inom asylmottagandet.

Utskottets beslut återfinns som bilaga 1.

1.3. Metod och tillvägagångssätt

För att kunna förstå tidsåtgång är statistiska analyser nödvändiga, men tillgängligt datamaterial är bristfälligt och tyvärr har möjlighet inte funnits för att skapa eget statistiskt material. Därför måste studien bygga på det statistiska material som redan finns tillgängligt från framför allt Migrationsverket men även material som använts i andra undersökningar har bearbetats. Såsom Riksdagens revisorer påpekat i sin rapport är Migrationsverkets statistiska material inte helt lätt att tränga igenom för en utomstående. Till skillnad från Riksdagens revisorer har jag inte haft möjlighet att med exempelvis kohortstudier omarbete materialet utan endast bearbetat befintligt material. Materialet och faktainsamlingen inom Migrationsverket skulle behöva förbättras på dessa punkter så att exempelvis passiv tid och liknande registrerades – både för att möjliggöra externa granskningar liknande den här och för Migrationsverkets interna uppföljningsarbete.

Samtidigt måste poängteras att det är de samhällsvetenskapliga aspekterna och inte de rent ekonomiskt statistiska som står i fokus. Förklaringen till detta är enkel – jag har som statsvetare en samhällsvetenskaplig utgångspunkt och vetenskapssyn. Med andra ord tycker jag att det oftare är intressantare att resonera och problematisera kring siffrorna än att bara göra en ren sifferexercis.

Jag har gått igenom en stor mängd av Migrationsverkets dokument som en grund för denna rapport. Således har årsredovisningar, verksamhetsplaner m.m. utgjort ett viktigt underlag. Det är således de officiella siffrorna från Migrationsverkets som utgör studiens beräkningsgrund. Även beräkningar från andra undersökningar kommer i relevanta delar att redovisas. Regeringens dokument såsom skrivelser, regleringsbrev m.m. har även de en viktig roll som faktaunderlag.

För rapporten har även intervjuer gjorts, framför allt med tjänstemän på Migrationsverket, både på central och regional nivå. Besök har genomförts inom den operativa lokala verksamheten. Kontakter har även tagits med tjänstemän på UD och inom Finansdepartementet.

³ Skr. 2003/04:53, s. 4.

Vid ett par tillfällen i rapporten använder jag mig av indexerade siffror och redovisningar vilket förtjänar att kommenteras. När man använder sig av index tar man utgångspunkt i ett visst år och anger värdet för detta år som exempelvis 100 och kan sedan se förändring i relation till detta års värde. Utgångsåret i denna rapport är 2000, studiens första år. Fördelen med att använda index är att man klart och tydligt ser förändring och kan jämföra olika världens utveckling över tid. Nackdelen är att det inte finns någon given startpunkt – det är inte säkert att utgångspunkten representerar en optimal nivå. Det kan därför tilläggas att inte heller under utgångsåret 2000 uppnådde Migrationsverket målet för asylprövningen om sex månaders handläggningstid och arbetsbelastningen sågs som stor. Vad index visar är således utvecklingen under tiden 2000 – 2003.

1.4. Disposition

Rapporten inleds med en allmän redogörelse av och diskussion kring Migrationsverkets verksamhet generellt, med särskild betoning på antalet asylsökande under de senare åren och hur asylprocessen fungerar. Därefter tar rapporten sin utgångspunkt i de av Socialförsäkringsutskottet formulerade frågorna. Således återfinns en diskussion kring resurserna i asylprocessen och en kort diskussion kring anslagsstrukturen. Den följande delen behandlar långsiktigheten, eller bristen på densamma, i Migrationsverkets resurstilldelning. Tidsaspekter såsom väntetider är i fokus i nästa avsnitt. Här återfinns också en diskussion kring huruvida det finns en teoretisk brytpunkt rörande extra resurser till asylprövningen. I anslutning till detta diskuteras därefter ärendebelastning och personal inom Migrationsverket och när resurstillskott bör göras. Flexibilitet i användandet av resurserna är ämnet för därpå följande avsnitt, varefter rapporten avslutas med några korta slutsatser kring tidigare berörda frågeställningar. I bilagor återfinns dels Socialförsäkringsutskottets beslut om utredningen, dels en redovisning av några individuella typfall, inkluderande kostnadsberäkningar för dessa, beräkningar som Migrationsverket tagit fram för denna rapports räkning.

2. Migrationsverket

Migrationsverket har en mycket differentierad verksamhet med många olika uppgifter rörande migration till landet. Således finns här asylprövning, mottagande av asylsökande, tillståndsverksamhet och medborgarskapsprövning. Migrationsverket har med andra ord ansvar för en mycket komplex och omfattande verksamhet med snabba och stora förändringar.⁴

Det enda man kan vara säker på inom Migrationsverkets område är att man inte kan vara säker på någonting. Antalet asylsökande varierar från år till år och vecka till vecka och det är svårt att förutse hur framtiden ska gestalta sig.

Drygt hälften av Migrationsverkets anställda arbetar med asylfrågor. Det är dock enbart cirka 20 % av dessa som arbetar med prövningsverksamheten. Majoriteten av de som är anställda med asylfrågor arbetar istället med mottagandet och därmed relaterade frågor. Vi återkommer till detta i senare avsnitt.

Migrationsverkets organisation är decentraliserad med fem regioner (syd, nord, väst, mitt och Stockholm). Denna regionindelning kommer dock att avskaffas den 1 januari 2005 efter bl.a. kritik från Statskontoret⁵ om att regionerna varit för självständiga och att Migrationsverket måste fungera som en myndighet med en samlad ledning. Istället kommer verkets organisation att byggas på de olika processerna med en verksamhetschef för varje verksamhet (asyl, besök och bosättning, medborgarskap, mottagande och verksgemensamma funktioner). Detta kan förväntas ytterligare stärka den processorientering som redan finns inom verket.

Man bör heller inte glömma bort att Migrationsverket verkar inom ett politikområde som är politiskt mycket känsligt, både inrikes- och utrikespolitiskt. Kortfattat kan man säga att de problem som Migrationsverket har – långa handläggningstider, bristande enhetlighet i bedömningen, bristande förtroende hos allmänheten – har varit desamma under en lång tid.⁶

2.1. Antal asylsökande

Antalet asylsökande har under de senaste åren ökat med mer än 40% per år. Även under åren som föregick denna studies tidsperspektiv ökade antalet asylsökande (med undantag för år 1999). Just i skrivande stund verkar det dock som om antalet asylsökande kommer att minska något under år 2004.

⁴ Statskontoret, 2004, s. 7.

⁵ Statskontoret, 2004, s. 15-19.

⁶ Statskontoret, 2004, s. 12.

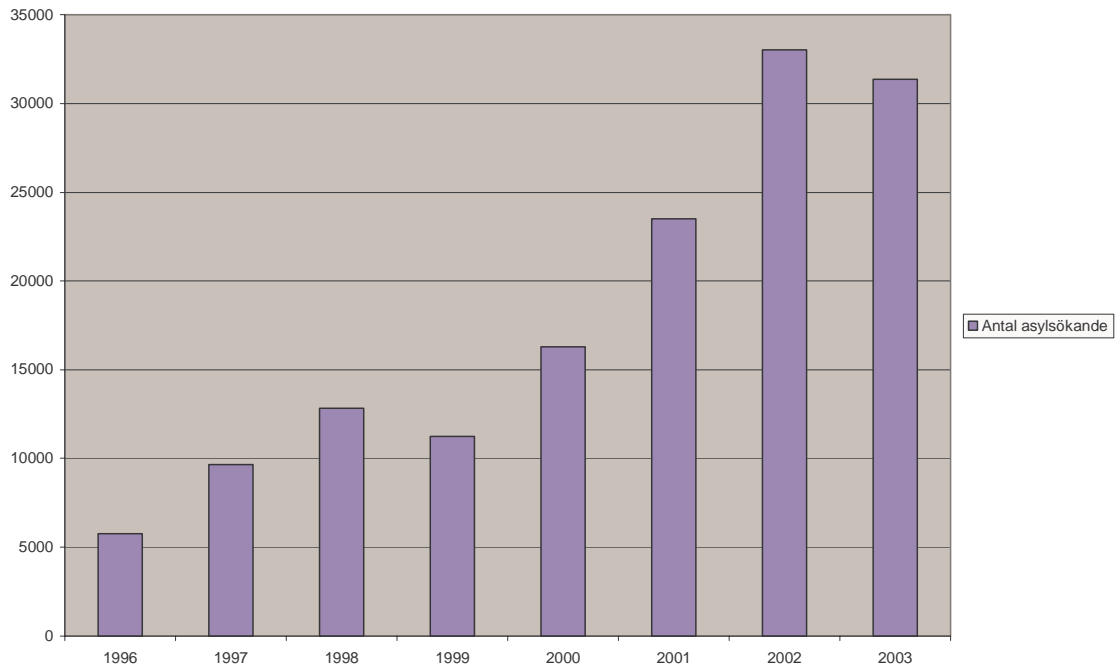


Diagram 1. Antal asylsökande 1996-2003.

Ökningen innebär givetvis ett stort tryck på berörda myndigheter och framförallt på Migrationsverket, som är den myndighet som får ta den första och största smällen vid stor inströmning av asylsökande. Antalet asylsökande kommer givetvis att få en avgörande betydelse för kostnaderna inom politikområdet.⁷

Oförutsägbarheten är här ett stort problem. Migrationsverket gör regelbundet prognoser för antalet asylsökande. Regeringen har också efterlyst en utveckling av Migrationsverkets prognosarbete.⁸ Detta instämmer Statskontoret i och menar att Migrationsverkets kapacitet för omvärldsanalyser behöver stärkas.⁹ Förändringar i antalet asylsökande är dock ofta svåra att förutse då de beror av faktorer som är utanför landets kontroll och som kan förändras fort. Det talas här ofta om ”push-” och ”pull-” faktorer såsom exempelvis internationella oroshärdar, andra länders asylpolitik, gällande praxis o.s.v.

Migrationsverkets prognoser lämnas till Utrikesdepartementet, som i många fall justerar dessa utifrån politiska överväganden och vidtagna åtgärder. I de allra flesta fall innebär detta att prognoserna justeras neråt och det är sedan dessa lägre prognoser som ligger till grund för resursfördelningen. Inom Migrationsverket finns det tjänstemän som resonerar i banor av att anslaget för mottagande av asylsökande (12:2) används som en regulator för budgettaket – alla vet att prognoserna inte kommer att hålla, men det ser ”bra ut” och leder till att budgettaket hålls. Detta måste ses som en allvarlig kritik mot regeringens sätt att sköta politikområdet.

⁷ Bet. 2002/03:SfU2.

⁸ Prop. 2000/2001:1, utgiftsområde 8, s. 43.

⁹ Statskontoret, 2004, s. 20.

Självfallet är heller inte Migrationsverkets prognoser okomplicerade.¹⁰ ”Prognoser på detta område får alltid betecknas som osäkra.”¹¹ Migrationsverkets prognoser förefaller också under perioden legat under den verkliga inströmningen. Man kan kortfattat säga att ingen förutsåg den stora inströmning som blev verklighet. UD:s prognoser ligger dock konsekvent under verkets egna vilket i värsta fall leder till resursbrist under året och i bästa fall kortsiktighet i vidtagna åtgärder. Prognoserna har under de här studerade åren legat långt under den verkliga inströmningen. Som exempel kan nämnas att Migrationsverket enligt budgetpropositionen för år 2002 ska ha beredskap för att ta emot 18 000 asylsökande¹² – detta kan jämföras med den verkliga siffran på 33 000 – nästan dubbelt så många. Inte förrän för år 2003 höjs prognosen så att Migrationsverket ska kunna ta emot 27 000 asylsökande – en kraftig ökning som dock inte motsvarade den verkliga inströmningen.

Det är dock intressant hur Migrationsverkets verksamhet är relativ – när man har haft 5500 asylsökande under ett år är 8000 många – när det nu sjunker från 33000 till 28 000 tycker man inte att det är så många. Ökning och minskning kommer alltid att jämföras med närmast föregående nivå och det finns ingen given balanspunkt. Migrationsverkets verksamhet blir närmast per definition reaktiv och inte aktiv.

Det organisatoriska minnet inom politikområdet är således mycket kort och det verkar finnas en förväntan om att ”situationen aldrig kommer tillbaka”.

2.2. Asylprocessen

Regeringen säger i budgetpropositionen att ”[a]sylrätten utgör en hörnsten i svensk flyktingpolitik. Samtidigt som asylprocessen måste präglas av en hög grad av rättssäkerhet, där det individuella behovet av skydd står i centrum, är korta handläggningstider av stor vikt både av humanitära och ekonomiska skäl.”¹³

Asylprocessen utgör således hela den process som sträcker sig från att en asylansökan lämnas in till dess att personen ifråga får uppehållstillstånd eller lämnar landet. Denna består således av ett antal olika steg där olika myndigheter deltar i ärendet. Hur många steg det blir beror både av den sökande själv och av myndigheternas agerande.

Tiden i ett asylärende kan delas in i tre delar: aktiv tid för handläggning, tid för korrespondens och kommunikation med övriga berörda parter och passiv tid eller väntetid när inget görs i ärendet.¹⁴ I de rapporter som finns visar resultatet att det var väntetiden som i de flesta fall förklarade de långa handläggningstiderna.¹⁵ Detta gällde för ett par år sedan och har förvärrats genom att antalet asylsökande ökat utan att resurserna ökat i motsvarande grad (vilket vi återkommer till).

Asylansökan görs i landet, antingen direkt vid inresan eller efteråt genom att personen vänder sig till någon av Migrationsverkets transitenheter. Här påbörjas en Dublin-utredning, för att se om den asylsökande redan sökt asyl i annat land, och om den ger resultat kan personen relativt snart avvisas till tredje land (första inreseland i EU). Här grovsorteras också ärendena och de

¹⁰ 2001/02:RR16, s. 136.

¹¹ Statskontoret, 2004, s. 44.

¹² Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8, s. 46.

¹³ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 8, s. 42.

¹⁴ 2001/02:RR16 s. 25.

¹⁵ 2001/02:RR16 s. 25, Statskontoret, 2004, s. 34

ansökningar som är uppenbart ogrundade avvisas till hemlandet enligt UtL 8:8. Denna första sortering och bedömning sker ganska snabbt – det finns stipulerade tidsgränser inom vilka besluten måste fattas. Detta kallas ofta för snabbprocess. Under de här studerade åren har mellan 17 och 25 procent av ärendena avgjorts i snabbprocess.

De ärenden som inte ska avvisas av nämnda skäl går vidare till en asylenhet där en fullständig utredning görs. Detta kallas normalprocess. Det är här skälen för asyl kommer under granskning. Beslut om skäl för asyl föreligger fattas här, ofta efter en lång väntan. Därefter har den asylsökande möjlighet att överklaga om Migrationsverkets beslut varit negativt. Detta överklagande sker till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden fattar, ofta efter lång väntan, beslut om överklagandet. Om beslutet är positivt ska den asylsökande på egen hand eller genom Integrationsverkets försorg skaffas bostad i en kommun. Om beslutet är negativt kan den asylsökande ett obegränsat antal gånger lämna in en ny ansökan om uppehållstillstånd, grundat på nya skäl (NUT), till utlänningsnämnden. När ett negativt beslut om asyl vunnit laga kraft ska den asylsökande avvisas från landet. I första hand ska detta ske självmant, men om det inte är möjligt överlämnas ärendet till polisen.

Detta är den instansordning som gäller vid författandet av denna rapport, men det har från regeringen aviserats en ny instansordning i utlänningsärenden där Utlänningsnämnden läggs ner från den 1 januari 2006 och lagrådsremiss väntas under hösten 2004.¹⁶ Denna förändring kommer givetvis att innebära andra steg i asylprocessen och kan också komma att påverka handläggningstiderna i de olika instanserna.

Inom Migrationsverket pågår också, delvis med bakgrund i en ny instansordning, en modellverksamhet som innebär att den asylsökande och dess biträde får en mer aktiv roll i asylutredningen då de lägger fram sitt fall i en inlägga som sedan granskas av Migrationsverket. Målet med detta är att öka rättssäkerheten och effektiviteten. Modellverksamheten har på försök bedrivits i regionerna Stockholm och Syd, men ska nu införas i hela landet.

Som framgår är det många steg i asylprocessen och flera av dessa kan ta lång tid. Det stora problemet tidigare har varit inledningsskedet i asylprocessen. Det förefaller dock ha blivit bättre på senare år och det stora problemet idag är överbelastning hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden och kanske framförallt problem med avvisning. Många asylsökande stannar långa tider i mottagningssystemet trots att det finns ett beslut som vunnit laga kraft. Detta gäller till viss del positiva beslut då Integrationsverket kan ha problem att hitta en lämplig bostad, men framförallt negativa beslut om den asylsökande inte frivilligt vill återvända till sitt hemland.

Strukturella faktorer försvårar asylprocessen och ökar därmed handläggningstiderna. En sådan faktor är att en stor majoritet av de asylsökande saknar identitetshandlingar. Detta innebär att utredningen börjar med att försöka ta reda på var den asylsökande kommer ifrån. Detta leder till att utredningarna blir mycket mer omfattande och svåra än vad som annars varit fallet. Även regeringen ser avsaknaden av identitetshandlingar som ett problem: ”[f]astställandet av asylsökandens identitet är en viktig del för att förkorta handläggningstiderna samt underlätta verkställandet av avvisningsbeslut och utvisningsbeslut.”¹⁷

¹⁶ Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 8, s. 42.

¹⁷ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 8, s. 49.

Ett annat stort problem idag är att det i vissa fall finns verkställighetshinder som gör att den asylsökande inte, trots ett negativt beslut i asylärendet, kan utvisas till sitt hemland. Det finns exempelvis vissa länder som inte tar emot sina egna medborgare. Det kan också vara svårt att bevisa att en person är medborgare i ett visst land, då de flesta asylsökande saknar identitetshandlingar. Detta leder då till stora kostnader i mottagningssystemet.¹⁸

Många pekar också ut möjligheten till ny ansökan (NUT) som ett problem med den nuvarande instansordningen. Antalet NUT är obegränsat och ”nuvarande regler för NUT skapar ett system med starka motiv för den asylsökande att fortsätta processa sin ansökan så länge som möjligt.”¹⁹

Asylprocessen har prioriterats inom Migrationsverket under hela den här undersökta tidsperioden. När undersökningsperioden inleddes 2000 satsades det på asylprocessen genom extra resurser.²⁰ Senare under tidsperioden, när Migrationsverket utsatts för besparingskrav, har verksledningen beslutat att besparingarna i sista hand skall gälla asylverksamheten.²¹

3. Resurser i asylprocessen

”Hur ser sambandet ut när det gäller ökade resurser för Migrationsverkets asylprövning i förhållande till kostnaderna för asylmottagandet?”

Utskottets huvudfråga kan tolkas som att man undrar om man kan tjäna in på asylmottagandet motsvarande det som satsas extra på asylprövning. Det unisona svaret från de jag talat med är ”Ja!” Det följs dock av ett men – inte samma år. Detta motiveras med att de som finns i mottagningssystemet väntar på olika typer av beslut.

Detta måste ses som ett exempel på kortsiktigt synsätt – ansvarig myndighet kan inte få de extra resurser som alla verkar överens om skulle kunna spara stora summor på lång sikt för att den långa sikten är mer än innevarande budgetår. Fokuseringen på budgetårsindelningen leder med andra ord till samhällsekonomiskt slöseri. Det är dock svårt att svara på hur stor denna besparing skulle kunna bli. Att räkna ut hur många extra personer man skulle kunna anställa för ett visst belopp är ingen svårighet, inte heller att säga hur många ytterligare ärenden som i genomsnitt skulle kunna avgöras. Problemet är att säga hur mycket detta skulle kunna påverka den genomsnittliga väntetiden eftersom sådan statistik inte finns tillgänglig. Detta är ett tydligt exempel på att lätta frågor kan ha svåra svar. Detta rör en mycket komplicerad och till viss del okontrollerbar process där varje fall är individuellt med särskilda förutsättningar.

Att det finns ett samband mellan prövning och mottagande och deras respektive resurser är klart, exakt hur detta samband ser ut är däremot svårare att påvisa. Migrationsverket själv hävdar att förhållandet är fyra till ett – att en satsad krona på asylprövning skulle ge en besparing på fyra kronor i asylmottagandet, en siffra som ingen undersökning hittills vare sig emotsagt eller bekräftat.²² Det är naturligtvis svårt att säga om detta är sant och det är också svårt att undersöka då det skulle kräva att man isolerade de ärenden som blev handlagda tack

¹⁸ Statskontoret, 2004, s. 34.

¹⁹ Migrationsverket, 2003, s. 3.

²⁰ Verksamhetsplan, GDS 36/98, 991222, s. 1.

²¹ Migrationsverkets årsredovisning 2003, s. 5, Verksamhetsplan GDS02/2004, 040503, s. 2.

²² Däremot fick dåvarande Statens invandrarverk i början av 90-talet vid ett tillfälle resurser på just dessa villkor och klarade av att i mottagandet spara in fyra gånger de pengar som satsats på prövning.

vare ett resurstillskott och följa dessa, ett sådant tillvägagångssätt har inte varit möjligt i föreliggande studie.

Att det skulle minska det personliga lidande som väntetiden innebär för de asylsökande är dock givet²³ – utifrån detta perspektiv är varje dag en vinst som inte går att mäta monetärt. Som Riksdagens revisorer framhåller: ”[i] stället för att våra resurser satsas på tidig och snabb handläggning rinner de ut i kostnader för boende, sjukvård m.m. beroende på långa handläggningstider.”²⁴ Detta kunde ha varit skrivit idag och inte för tre år sedan – kanske är problemen t.o.m. värre idag.

Den gordiska knuten här är således tiden – man kan spara pengar på mottagandet genom extra resurser till prövningen – men inte samma år. Detta skulle kräva dubbla kostnader under en inledningsperiod, kostnader som sparas in senare och som ger en samhällsekonomisk vinst, men som kräver insatser under ett inledningsskede. Detta är ett svårt politiskt problem.

Riksdagens revisorer uttrycker det som att: ”[d]e nuvarande resurserna för asylprövning är små jämfört med resurserna för asylmottagning. Det är också klart att kostnaderna för mottagningssystemet ökar då tiden för asylprövning förlängs. Det betyder att det kan vara både samhällsekonomiskt och statsfinansiellt motiverat att öka resurserna för asylprövning i syfte att minska tids- och resursåtgången i mottagningssystemet.”²⁵ Inom vissa av Migrationsverkets regioner utgör anslaget till prövning ca 5% av anslaget till mottagande. Uppskattningar gör då gällande att relationen mellan prövning och mottagning för att få en bra relation skulle behöva förändras i grunden så att prövningens resurser dubblades tre till fyra gånger på mottagandets bekostnad. Migrationsverket har vid flera tillfällen varit mycket kraftfull i sin kritik: ”Genom satsningar i vissa delar av verksamheten skulle underskottet i sin helhet kunna hämtas in på fyra års sikt. Detta omöjliggörs dock av underbudgeteringen och den föråldrade anslagsstrukturen. --- fortsätter pengarna att ”läcka” och underskottet att öka.”²⁶

²³ Bet. 2001/02:SfU2.

²⁴ 2001/02:RR16 s. 27

²⁵ 2001/02:RR16, s. 152.

²⁶ Migrationsverkets budgetunderlag 2000-2002, s. 6

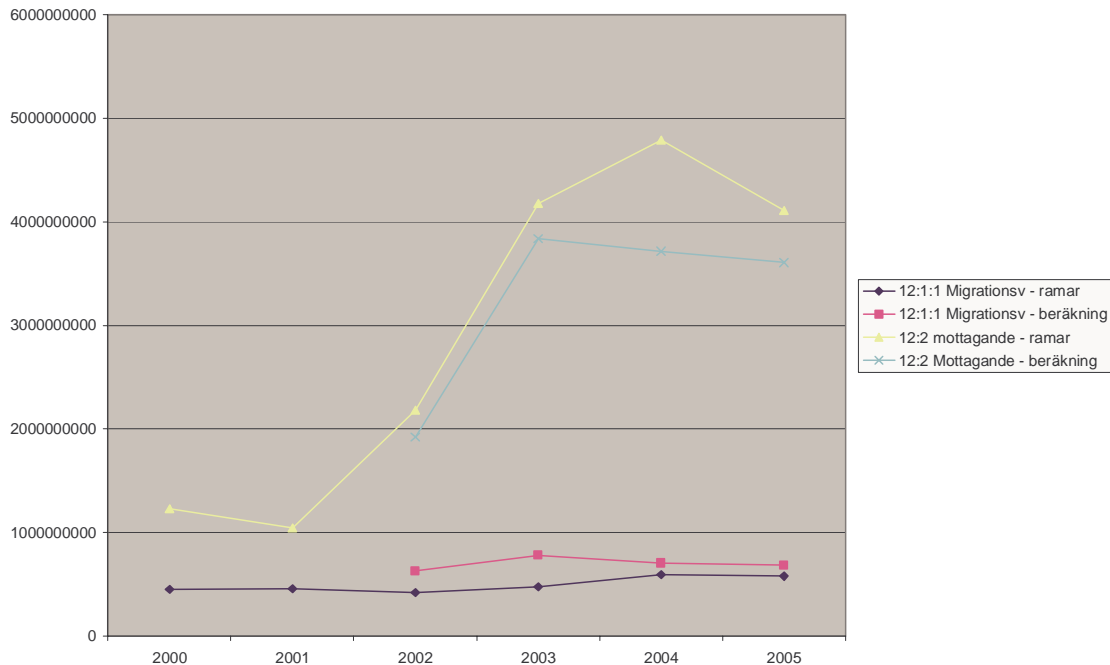


Diagram 2. Migrationsverkets anslagsäskanden utifrån de ramar regeringen gett det respektive vad Migrationsverket beräknat behövs för att det ska kunna uppnå de av regeringen uppsatta målen.

Som vi ser av diagrammet skulle en förhållandevis liten ökning av anslaget till prövning (skillnaden mellan de två nedre linjerna) kunna leda till en stor besparing på anslaget till mottagande (skillnaden mellan de två övre linjerna). Detta enligt den beräkningsmodell som Migrationsverket använt sig av i budgetsammanhang. Vi ser dock också att det här finns en tidsförskjutning, besparingarna i mottagandet uppnås inte förrän ett par år efter satsningarna på asylprövning.

Det finns således ett samband mellan tiden i asylprocessen och kostnaderna för mottagandet. Sambandet kommer dock att variera från fall till fall. Om vi som den ena extremen tar ett exempel med en asylsökande som får ett negativt beslut och som kommer från ett land som inte tar emot sina egna medborgare så spelar det ingen roll hur snabbt hans/hennes ärende har handlagts för han kommer ändå inte att kunna avvisas utan hänvisas till en lång tid i mottagningsystemet innan avvisningsbeslutet preskriberas efter fyra år och han/hon kan ansöka om asyl på nytt. I andra fall kommer det direkt att ge genomslag. En person som får ett positivt beslut i första instans kan direkt flytta ut i en kommun och påbörja sin introduktion där och kommer då inte att ta mer mottagningsresurser i anspråk. Det varierar således från fall till fall. För vidare exempel kring detta hänvisas till Bilaga 2 där Migrationsverket för denna rapportens räkning avidentifierat ett par verkliga ärenden och kostnadsberäknat dessa för att visa på den spridning som finns.

Dessutom finns det här en risk för proppar i systemet. Det gäller att alla de berörda myndigheterna kan arbeta i samma takt för att effektivitetsvinster ska uppnås. Om Migrationsverket effektiviserar sitt arbete och får ner handläggningstiderna men det bara resulterar i att väntetiderna blir längre i Utlänningsnämnden eller hos polisen för avvisning så blir det inga/mindre samhällsekonomiska vinster.

Resurserna för asylprövning har inte ökat i samma takt som antalet asylsökande. Som vi ser av Diagram 3, vilket indexerats så att år 2000 är index 100, så har anslaget till prövning inte alls följt inströmningen av asylsökande och det har lett till att anslaget till mottagande rusat i höjden och ligger högre än inströmningen av asylsökande. För att sätta det i perspektiv bör man tänka på att även år 2000 var situationen ansträngd inom Migrationsverket och handläggningstiderna låg inte inom de uppsatta målen. Diagrammet visar således bara förändring – hur situationen förvärrats sedan år 2000.

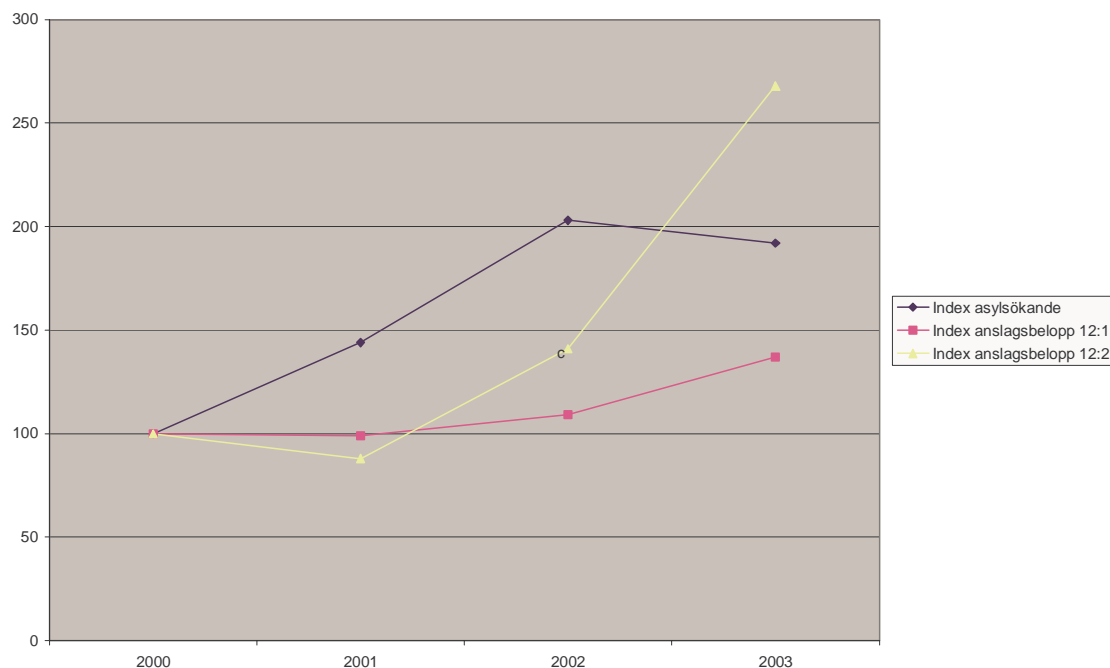


Diagram 3. Index 2000 = 100. Jämförelse av utvecklingen över tid mellan asylsökande och anslagsbelopp till mottagande och prövning.

Det finns också många faktorer som påverkar kostnaderna i asylprocessen. En del går att påverka för myndigheterna medan andra är beroende av de asylsökandes eget val. Ett exempel på att asylsökandes val påverkar kostnaderna är andelen som bor i eget boende. Det egna boendet är betydligt billigare än anläggningsboendet, men det är den asylsökande själv som väljer boendeform. 2001 kostade ett dygn i anläggningsboende i genomsnitt 227 kr och i eget boende 147 kr, d.v.s. en skillnad på 80 kr per inskriven och dygn. Bostadsersättningen till asylsökande i eget boende är 350 kr/månad för ensamstående och 850 kr/månad för en familj. Således kommer mottagningskostnaderna att påverkas av hur stor andel som har eget boende. Andelen i eget boende har under senare år minskat från ca 60 % för att nu vara mindre än hälften. En fördel med eget boende är att det är billigare än anläggningsboende. Det ska dock förtydligas att anläggningsboende inte längre innebär stora förläggningar, utan handlar om vanliga lägenheter i vanliga bostadsområden som Migrationsverket hyr.

Tiden för asylprövning kan vara en liten del av mottagningstiden. Ett problem som uppmärksammas allt mer på senare år är problemen kring verkställighet och polisens låga prioritering av dessa ärenden. Samma sak gäller bosättningen som Integrationsverket är ansvarigt för – om detta inte prioriteras kommer det att belasta Migrationsverkets anslag för asylmottagning.

3.1. Bifall

Vilka resurser som behövs i asylprocessen påverkas av vilka beslut som fattas av Migrationsverket. Avslag i snabbprocess genom avvisning till hemlandet eller till tredje land genom Dublin-processen gör att de sökande inte kommer att stanna så länge i landet och således bara under en kort tid omfattas av mottagningssystemet. Även de sökandes nationaliteter påverkar till viss del hur lång tid asylprocessen tar – det går mycket fortare med ett uppenbart bifall än med ett avslag som överklagas o.s.v.

Vid de långa ärendena kommer dock ett avslag i första instans i de flesta fall att innebära ett överklagande vilket kräver ytterligare resurser både för handläggning och mottagande. Detta är dock inget som verket kan ta hänsyn till i asylprövningen. En högre andel avslag i första instans kommer således i många fall att innebära längre tid i mottagningssystemet och längre genomströmningstid.

Under senare år har andelen avslag ökat markant. Bifallsprocenten i första instans har nästan halverats under åren 2001 – 2003, från 28% till 15%. Detta kommer att leda till längre vistelsetider i mottagningssystemet och således en högre samhällsekonomisk kostnad som dock är utanför Migrationsverkets kontroll. En del av förklaringen till detta är att situationen på Balkan förbättrats.

Samtidigt har Utlänningsnämnden under de senaste åren bifallit mellan 33 och 50% av överklagandena. Den största delen bifall ges av humanitära skäl som ofta har uppstått under vistelsen i landet.

3.2. Anslagsstruktur

Anslagsstrukturen har väckt ett stort intresse under åren och berörs i rapporter från såväl Riksdagens revisorer och Statskontoret som Riksrevisionen. Förslagen till ändringar har varit många. Trots detta måste det beröras även i denna studie då anslagskonstruktionen så starkt genomsyrar hela arbetet inom Migrationsverket. Det går inte att förklara det som händer inom politikområdet om man inte också berör anslagskonstruktionen.

Anslagsstrukturen förhindrar en bra och heltäckande redovisning och försvårar flexibilitet i resursanvändningen. Idag har Migrationsverket fyra anslag med nio anslagsposter. Detta kan jämföras med många myndigheter som bara har ett anslag för hela sin verksamhet.²⁷ Statskontoret menar i sin undersökning att det inte finns någon anledning att ha så många anslag då riksdagen inte har något behov av att detaljstyra verksamheten och om riksdagen ändå vill det borde anslagsstrukturen vara annorlunda utformad efter verksamhetsområden.²⁸ Således handlar frågan om anslagen ytterst om vem som ska avgöra hur resurserna ska användas – är myndigheten bäst lämpad för detta eller regeringen? Denna studie fokuserar på två av Migrationsverkets anslag. Anslag 12:1 för asylprövning och anslag 12:2 för asylmottagning. 12:1 avser i huvudsak förvaltningskostnader för Migrationsverket medan 12:2 ”finansierar mottagandet av asylsökande m.fl. Boende, dagersättning, särskild ersättning och organiserad verksamhet utgör delar av kostnaderna för mottagandet.”²⁹ Således ges det i

²⁷ Statskontoret, 2004, s. 9, 84.

²⁸ Statskontoret, 2004, s. 83.

²⁹ Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 8, s. 50.

två olika anslag medel till löner, lokaler m.m.³⁰ Migrationsverkets ledning kan inte själv fördela anslagen och prioritera p.g.a. restriktioner i den externa ekonomiska styrningen.³¹ Det ska dock påpekas att Migrationsverket fått en revisionsanmärkning för användningen av medlen på anslaget 12:2.³² Man menar från vissa håll att delar av detta anslag använts till prövning, den stora tvistefrågan är hur initialprocessen ska bedömas – är det prövning eller mottagande? Detta har lett till att vissa undersökningar justerat Migrationsverkets redovisningar, i denna studie har jag dock inte haft möjlighet att ta hänsyn till detta utan använder mig av Migrationsverkets redovisade siffror som grund för mina resonemang och beräkningar. Detta kan dock leda till vissa smärre differenser avseende ex. personalredovisning och liknande.

Statskontoret påpekar också att delningen mellan anslagen kan uppmuntra till en tudelning av asylprocessen vilket är mycket olyckligt ur ett individperspektiv eftersom det är viktigt att asylprocessens olika delar hålls samman, då mottagning och prövning vid samma tidpunkt är delar av ett och samma ärende.³³

Anslagsstrukturen är således relativt fast även om det finns en viss flexibilitet genom tilläggsbudget och anslagsöverskridanden från regeringen. Även systemet med anslagskrediter kan utnyttjas av myndigheten.³⁴ Samtidigt erkänns det från regeringens sida att det tar tid att göra ändringar då det ska utredas, ut på remiss, beredas, beslutas o.s.v. Migrationsverket är å sin sida starkt kritiskt: "[f]lexibiliteten som regeringen anser finns inbyggd i anslagskonstruktionen fungerar inte i realiteten."³⁵ En annan tolkning är att systemet skulle kunna vara flexibelt men att det är beloppen som man är oense om.

Här måste göras vissa förtydliganden. Anslaget för asylprövning är ett myndighetsanslag som till stor del går till personal, lokaler och liknande kostnader för att göra asylprövning. Anslaget till asylmottagande är dock av en helt annan karaktär. Även här finns resurser för personal m.m. men den största delen av anslaget är transfereringar till asylsökande i form av bostadsersättning, dagbidrag m.m. Detta gör att anslaget till mottagande på många sätt blir ett automatiskt anslag som måste följa antalet asylsökande, vilket inte är nödvändigt för prövningsanslaget. Dessutom försvåras analysen av resurserna och resursanvändningen av att anslaget för mottagande omfattar den asylsökandes hela tid i mottagningssystemet, således även medan man väntar på beslut i överklagandeinstansen, verkställighet m.m. Sammantaget gör detta att bara en del av mottagandet är beroende av Migrationsverkets insatser och resten av kostnaderna är opåverkbara för Migrationsverket eftersom de beror på andra myndigheters arbete och de asylsökandes egna val. Transfereringarna är med andra ord inte möjliga att styra politiskt, i alla fall inte på kort sikt – det anslaget "lever ett eget liv". Dessa transfereringar är lagstadgade vilket gör att största delen av 12:2 kan Migrationsverket inte prioritera inom eller göra besparingar i. 2003 utgjorde transfereringarna 2,5 miljarder av anslagets totalt 3,7 miljarder³⁶ – närmare 68%.

³⁰ Statskontoret, 2004, s. 22.

³¹ Statskontoret, 2004, s. 24.

³² Prop 2004/05:1, utgiftsområde 8, s. 53.

³³ Statskontoret, 2004, s. 46.

³⁴ 2001/02:RR16, s. 133.

³⁵ Migrationsverkets budgetunderlag 2004-2006, s. 7.

³⁶ Statskontoret, 2004, s. 93.

Det är således viktigt att ökade resurser till asylprövning förenas med ökade resurser till Utlänningsnämnden annars finns det en ”flaskhals” som skulle kunna ta bort en del av de positiva effekterna.³⁷

Migrationsverkets andel av 12:2 anslaget för asylmottagande kan räknas ut som antal öppna ärenden multiplicerat med genomsnittlig handläggningstid och kostnaden för ett flyktingdygn. För 2002 skulle detta bli ca 1,1 miljard kr och för 2003 ca 1,3 miljarder kronor således mindre än hälften av den totala kostnaden för asylmottagning. För att göra optimala besparingar på anslaget till mottagande skulle således extra resurser behöva tillföras också till Utlänningsnämnden och polisen för deras arbete med verkställighet.

Automatiken i anslaget illustreras också av att regeringen vid flera tillfällen mycket sent på året har gett Migrationsverket extra anslag eller medgivit överskridanden för anslaget till mottagande, eftersom varken regeringen eller Migrationsverket kan påverka anslaget på kort sikt.

Det är viktigt att komma ihåg att anslaget för mottagande är mångdubbelt större än anslaget för prövning. 2002 kostade mottagandet nästan 3 miljarder kronor vilket ska jämföras med drygt 300 miljoner för prövningen.³⁸ Således nästan en faktor på tio. Statskontoret räknar i sin rapport med att asylärendet i första instans kostar 11 000, medan uppehållet medan man väntar på detta beslut kostar 55 000.³⁹ Asylsökande kommer hit för att få ett beslut i sitt asylärende men det kostar fem gånger mer att ge dem mat och husrum under väntetiden än att ge dem ett beslut.

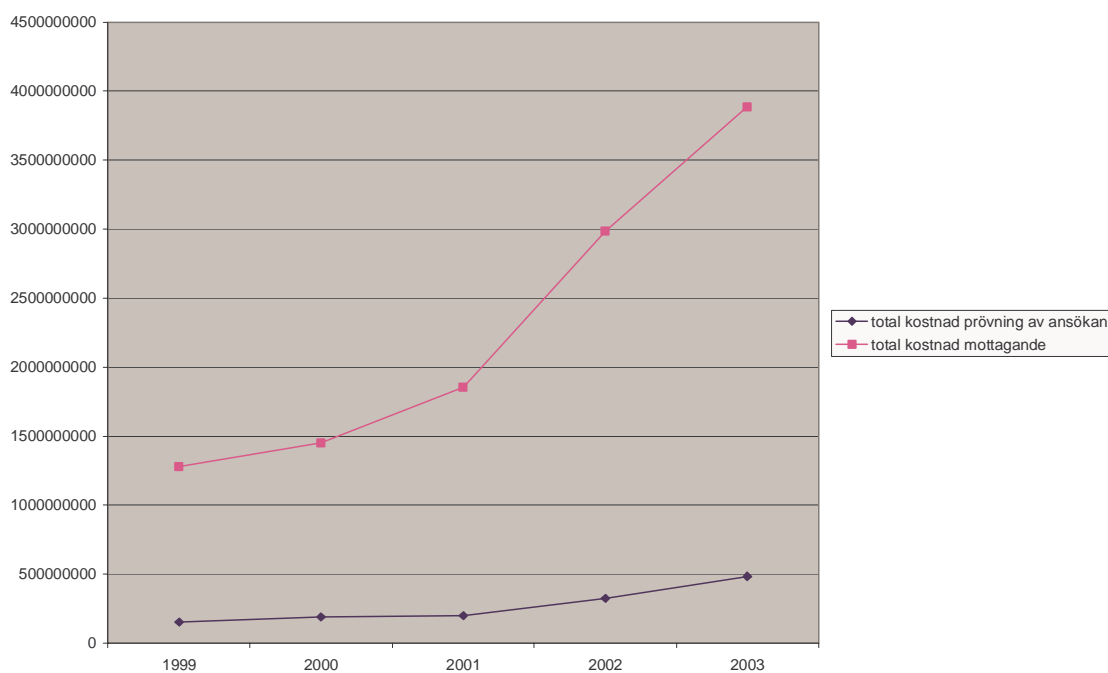


Diagram 4. Totala kostnader för prövning respektive mottagande.

³⁷ Migrationsverkets budgetunderlag 2001-2003, s. 6.

³⁸ Skr. 2003/04:53, s. 15.

³⁹ Statskontoret, 2004, s. 30.

Anslaget för mottagande är svårt att förutse då det i hög grad beror av antalet asylsökande, vilket i sig är svårt att prognostisera. Det är här inga små underskattningar vi talar om – under 2002 är underskottet på anslag 12:2 över en miljard kronor eller 60%, såsom framgår av tabell 1. Detta gör att anslaget 12:2 i efterhand har mycket lite att göra med det belopp som aviserades i budgeten.

Med andra ord beror kostnaderna inom politikområdet mycket på hur många personer som söker asyl, inte bara under ett aktuellt år utan också under året innan.

Kostnaderna för mottagande påverkas sammanfattningsvis av många olika faktorer. En är Migrationsverkets handläggningstider, men det är också många andra faktorer spelar in, såsom

- andelen beslut som överklagas
- handläggningstiden i Utlänningsnämnden
- NUT
- Verkställighet
- Väntetid vid kommunplacering

Regeringen har också vid flera tillfällen, bl.a. 2000 och 2001, gett extra resurser för att minska handläggningstiderna och möta ökningen i antalet asylsökande.⁴⁰ Dessa resurstillskott har varit försök att undvika en ökning av handläggningstiderna – en minskning av handläggningstiderna har dock inte uppnåtts, eftersom antalet asylsökande konstant ökat.⁴¹

12:1:1	1999	2000	2001	2002	2003
Regleringsbrev	431	435	416	477	601
Utfall	436	444	455	572	608
Varav asylprövning	127	147	147	221	243
Differens	-5	-9	-39	-95	-7
12:2					
Regleringsbrev	875	1176	1039	1652	3154
Utfall	1213	1372	1787	2702	3717
Differens	-338	-196	-748	-1068	-563

Tabell 1. Anslag i decembers regleringsbrev och faktiskt utfall i miljoner kronor⁴²

Anslagsstrukturen är här av intresse då det finns direkta kopplingar mellan anslagen och en satsning på prövning skulle kunna tjäna in flera gånger om på mottagandet. Trots hård kritik mot anslagssystemet, bl.a. från Riksdagens revisorer och Statskontoret, har regeringen hårdnackat motsatt sig en förändring med motiveringen att det är viktigt att förvaltningsanslag (som bekostar centrala förvaltningsuppgifter) och sakanslag (som bekostar en verksamhet som sköts av myndigheten) hålls åtskilda för att underlätta styrningen av förvaltningen. Anledningen till detta är att förvaltningen inte ska kunna växa på verksamhetens bekostnad.⁴³ UD menar således att det redan i det nuvarande systemet finns flexibilitet. Inom regeringskansliet pågår dock en översyn av flexibiliteten mellan anslagen. Inom

⁴⁰ 2001/02:RR16, s. 144.

⁴¹ 2001/02:RR16, s. 147.

⁴² Statskontoret, 2004, s. 93. Här finns således en viss differens jämfört med diagram 4 p.g.a. de tidigare påpekade justeringarna av Migrationsverkets redovisning.

⁴³ 2001/02:RR16, s. 140, Statskontoret, 2004, s. 24, 84-85.

Migrationsverket är inställningen klar – dörren borde öppnas mellan anslagen för ett maximalt effektivt resursutnyttjande. ”Ett exempel på en flexibel anslagskonstruktion, som skulle möjliggöra denna anpassning, är att medel för asylprövning, i en definierad akut situation, även kan belasta anslaget 12:2.”⁴⁴

Det har också från verkets sida funnits konkreta förslag om att öka anslaget till prövning och minska anslaget till mottagande lika mycket.⁴⁵

Det finns många röster för att ändra anslagsstrukturen, antingen så att allt blir ett enda anslag eller så att de två anslagen blir kvar, men att ett anslag blir ett rent transfereringsanslag.⁴⁶ Statskontoret föreslår i sin rapport i första hand att Migrationsverket skulle få disponera ett ramanslag för hela verksamheten. Man menar här också att det inte skulle begränsa regeringens möjligheter att styra verksamheten då man i regeringsbrev kan ange beloppsrestriktioner.⁴⁷ Även socialförsäkringsutskottet har bett regeringen redovisa ett sätt att möjliggöra ett flexiblere utnyttjande av anslagen.⁴⁸

4. Långsiktighet

”Sett över en längre tidsperiod, hade en större förutsägbarhet i resurstilldelningen kunnat ge bättre kostnadseffektivitet för Migrationsverket/asylprocessen?”

Det torde vara av största betydelse att lägga fast långsiktiga ramar för Migrationsverkets anslag. Riksdagens revisorer föreslog ”att regeringen anlägger ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken” och påpekade att extra insatser till asylprövning kan ses som en investering även om vinsterna inte kan hämtas hem förrän några år senare.

Generellt är Migrationsverket kritiskt till det kortsiktiga perspektiv som Finansdepartementet har på budgeten. Detta är tydligen inget nytt fenomen eftersom det även påpekas av Riksdagens revisorer i deras rapport från 2001.⁴⁹ ”Det är därför svårt att finansiera asylprövning med tillfälliga resurstillskott.”⁵⁰ Eller som en tjänsteman på Migrationsverket uttryckte det: ”tillfälliga pengar är kortsiktiga och blir dyra pengar.” Om man till detta lägger konkreta exempel om att nyanställda fått ett halvt års introduktion, jobbat i ett år och sedan sagts upp, så förstår man innebörden i citatet ännu bättre.

Långsiktigheten är av stor betydelse för Migrationsverkets planering och framförhållning. Extra tilldelning av resurser i ett sent skede gör väldigt lite nytta. Generellt kan sägas att anslagen som ges genom tilläggsbudgetar är sena och kortsiktiga och försvårar rekrytering och inskolning. Från Migrationsverkets sida framhålls att de resurser som eventuellt tillförs för asylprövning i tilläggsbudgeten i juni inte är av så stor nytta om rekryteringar och liknande behövs. I så fall måste tillskotten vara kända långt i förväg så att en omfattande planering kan vara gjord innan beslutet om tillskott fattas. Om anslag ska ges genom tilläggsbudget är det viktigt att det är i tilläggsbudget 1 och inte tilläggsbudget 2 för ”då är det helt meningslöst”, som en anställd på Migrationsverket uttryckte det. Som exempel nämns att för ett par år sedan

⁴⁴ Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007, s. 7.

⁴⁵ Migrationsverkets budgetunderlag 2001-2003, s. 5.

⁴⁶ Migrationsverkets budgetunderlag 2002-2004, s. 6, Migrationsverkets budgetunderlag 2001-2003, s. 6-7.

⁴⁷ Statskontoret, 2004, s. 24.

⁴⁸ Bet. 2000/01:SfU2.

⁴⁹ 2001/02:RR16, s. 138.

⁵⁰ 2001/02:RR16, s. 7.

fick man 60 miljoner i tilläggsbudget 2 som man sedan inte fick behålla nästa budgetår. Vad kan man göra med 60 miljoner på ett par månader som inte blir panikartat?

När tillägg görs i tilläggsbudgetar och liknande så innebär detta också merarbete för myndigheten. Det riskerar att bli en cirkel där man inte hinner få extra anslag förrän det är dags att be om ytterligare resurser o.s.v. ”Vi fick ett extra tillskott av resurser under våren för att klara den stora ökningen av asylsökande och korta handläggningstiderna. Antalet asylsökande 2002 blev dock högre än regeringen antog när den beviljade oss pengar och därför måste vi redan på nyåret 2003 begära mer.”⁵¹ Även detta skulle kunna undvikas med mer stabila förutsättningar för att undvika denna, vad en tjänsteman kallade, ”administrativa cirkus.”

Detta är inget nytt, eller som det uttryckts: ”att det vid det aktuella budgetårets början och under en stor del av dess löptid är osäkert om det kommer att finnas pengar för verksamhet hela året. Det blir merarbete för att i prognoser och genom framställningar till regeringen bevaka att det verkligen finns pengar.”⁵²

Vid flera tillfällen under den undersökta tidsperioden har Migrationsverket mycket sent på året fått extra medel eller fått överskrida det givna anslaget för mottagande. Det finns vissa år då de tilldelade medlen för detta anslag varit slut redan i början av september.⁵³

Ett annat exempel härrör från år 2001 då regeringen gav möjlighet till överskridande av anslaget 12:2 för asylmottagandet vid två tillfällen, först med 518 miljoner och sedan med 24 miljoner.⁵⁴ De senare pengarna kom så sent som den 20 december detta år. Trots detta utgjorde de utökade ramarna bara hälften av det Migrationsverket begärt.⁵⁵ För år 2002 är tillskotten ännu större med 560 miljoner i vårpropositionen och 600 miljoner i tilläggsbudgeten.⁵⁶ Med andra ord tillfördes drygt en miljard kronor detta år. Således är det omöjligt för Migrationsverkets ledning att veta vilka ekonomiska ramar som kommer att gälla.⁵⁷ Detta illustrerar att detta anslag för mottagande måste finansieras, antingen planerat i förväg eller med panikinsatser av denna typ. Justeringar görs i många fall men ofta för sent så att besluten kommer långt efter att myndigheten hade behövt veta vilka ekonomiska ramar som man hade att röra sig med.⁵⁸ Anslaget 12:2 är till stor del automatiskt följande antalet asylsökande varför det lika bra kunde finnas en, i alla fall delvis, automatisk koppling.

Under 2003, som var ett relativt stabilt år genom att antalet asylsökande inte förändrades nämnvärt, ändrades regleringsbrevet nio gånger varav den sista ändringen gjordes 15 dagar efter budgetårets slut.⁵⁹ Detta illustrerar hur orimlig Migrationsverkets planering är. Nackdelarna för Migrationsverket är uppenbara både i uppbyggnad och neddragning. I uppbyggnadsperioder måste man anställa personal m.m. utan att veta om och hur mycket man får i ersättning för detta, i neddragningstider vet man att anslagen kommer att minska men inte med hur mycket och ofta väldigt sent.⁶⁰

⁵¹ Migrationsverkets årsredovisning 2002, s. 5.

⁵² Migrationsverkets budgetunderlag 2000-2002, s. 8.

⁵³ Regleringsbrev, 010906, regleringsbrev 020919.

⁵⁴ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 8, s. 49.

⁵⁵ Migrationsverkets årsredovisning 2001, s. 6.

⁵⁶ Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 8, s. 53.

⁵⁷ Statskontoret, 2004, s. 24.

⁵⁸ Statskontoret, 2004, s. 25.

⁵⁹ Statskontoret, 2004, s. 85.

⁶⁰ Statskontoret, 2004, s. 85.

Det finns dock också exempel på att beviljade medel även har fått användas under kommande budgetår, vilket möjliggör en större långsiktighet.⁶¹

Just nu, under andra halvåret 2004, finns det en satsning på 20 miljoner för ett projekt som ska ta tag i gamla ärenden, särskilt gällande barnfamiljer vars ärenden är mer än 180 dagar gamla, dessa ska tas om hand av en särskild ”insatsstyrka”. Anledningen till att denna insats behövs nu är enligt tjänstemän inom verket att resurserna var otillräckliga när asylinströmningen ökade och att stora ingående balanser av ärenden därför skapades. Förr eller senare måste dessa arbetas av men det finns mycket som tyder på att det blir dyrare ju längre tid som går. En ungefärlig uppskattning säger att de 20 miljoner som man fått nu kanske hade kostat 5 miljoner för 4 år sedan – alltså en fjärdedel. Således är det viktigt att sätta in ordentligt med resurser mycket tidigt – det är den första miljonen som ger störst effekt. Man kan här diskutera om detta är det bästa möjliga sättet att göra en insats – 20 miljoner som måste användas på sex månader med rekrytering, arbete och avveckling av ca 80 personer. Vissa inom verket gör bedömningen att den verkliga effekten av detta kanske motsvarar 10 miljoner under en längre tidsperiod. Även här syns således kortsiktigheten tydligt. Eller som en tjänsteman på Migrationsverket uttryckte det ”avarbetning av gamla ärenden är som en ökenvandring”. En annan uttrycker det som: ”balanser tar tid – det går från handläggning till förvaltning av ärendena”.

Dessa 20 miljoner kan dock jämföras med de 75 miljoner per år i två år som Migrationsverket äskat för att komma till rätta med de gamla ärendena. Detta motsvarar 12 000 ärenden á 12 700 kronor.⁶²

Å andra sidan så beräknar Migrationsverket att om man inte får ökade anslag till prövning, vilket man för perioden 2005-2007 äskat till 210 miljoner så kommer verksamheten totalt fram till 2007 att bli 2,4 miljarder kronor dyrare än vad som annars är fallet. Migrationsverkets beräkningar menar alltså att en investering på 210 miljoner kan ge en vinst på mer än 10 gånger pengarna – 2,4 miljarder.⁶³ Detta åstadkoms genom att en snabbare prövning minskar kostnaderna för mottagandet. Liknande beräkningar med liknande resultat finns också för tidigare år.⁶⁴

Statskontoret räknar med att om den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet ökar med en dag så ökar de totala kostnaderna med drygt 10 miljoner kronor.⁶⁵

Samtidigt finns det under sommaren 2004 inom Migrationsverket en rädsla för neddragning på 12:1 anslaget för asylprövning. Precis när man börjar få näsan över vattenytan så ändras förutsättningarna. Eftersom man inte vet någonting så går man och avvaktar höstens budget och kan inte göra de förberedelser som skulle behövas – detta leder till att man hela tiden tar beslut för sent vilket gör besluten sämre och kostsammare både i upp- och nergång. Tidigare har regeringen höjt anslagsberäkningen för tre år med 120 miljoner, detta har dock sänkts i år med 20 miljoner då prognosen gick neråt. Detta tycker jag illustrerar den verklighet som Migrationsverket lever i – man får pengar ena dagen men vet aldrig om man får behålla dem

⁶¹ Migrationsverkets årsredovisning 2001, s. 14.

⁶² Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007, s. 9.

⁶³ Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007, s. 24

⁶⁴ Migrationsverkets budgetunderlag 2004-2006, s. 6-7, 19, Migrationsverkets budgetunderlag 2003-2005, s. 7-8.

⁶⁵ Statskontoret, 2004, s. 31.

nästa dag. Att planera eller bedriva en verksamhet under dessa betingelser torde vara ytterst problematiskt. En större långsiktighet är i hög grad önskvärd.

Anslagskrediten, som kan ses som ett medel för flexibilitet, har enligt UD bara använts av myndigheten en gång. Med andra ord kan detta tolkas som att myndigheten inte visat regeringen att anslagen inte räcker till. Utifrån detta synsätt kan och bör verket använda sin anslagskredit vilket inte varit fallet under den här studerade tidsperioden.

För att öka långsiktigheten och förutsägbarheten vore en möjlighet att koppla anslaget 12:1 till det verkliga antalet asylsökande och inte till den prognos som regeringen gör. Det kanske inte kan vara en full proportionalitet, men ett par trappsteg för resurstilldelning till asylprövningen utifrån asylinströmningen, så att Migrationsverket på förhand visste att vid detta antal asylsökande får vi en viss tilldelning, om antalet istället blir detta så kommer tilldelningen att bli så mycket, o.s.v. Inom verket finns det de som anser att det optimala hade varit en kombination av en stabil grund med viss flexibilitet och olika nivåer där resurser tillförs. Statskontoret för fram en liknande tanke: ”.. viktigt för en myndighetsledning att den vet hur de ekonomiska ramarna för verksamheten kommer att förändras om verksamhetsvolymen förändras i förhållande till gjorda prognoser.⁶⁶ Verket har diskuterat införande av en asylpeng där resurserna, eller en stor del av dem, var direkt kopplade till antalet asylsökande.⁶⁷

Frågan är om det inte på längre sikt hade varit befogat med en basorganisation som låg fast även vid temporära nedgångar i asylinströmningen. Samhällsekonomiskt skulle detta kunna vara försvarbart då kostnaderna för att öka och minska organisationen är betydande. Fördröjningarna vid upp och nedgång har stora samhällsekonomiska kostnader. Det tar sex månader för en nyanställd att arbeta med full kapacitet, vilket gör att en mängd asylsökande kostar pengar i mottagningssystemet under den tiden. Vid upp- och nedgångar förlorar man också organisatorisk kompetens. Genom en bemannad basorganisation skulle också en eventuell ytterligare rekrytering inte bli lika panikartad. Samma sak gäller när organisationen sedan bantas. Dessutom kan man förvänta sig att en stabilare bas skulle kunna förbättra arbetsmiljön väsentligt för de anställda – en dålig arbetsmiljö har också samhällsekonomiska kostnader. Nedskärningar kan också ge oproportionerliga konsekvenser för verksamheten, eller som en tjänsteman på Migrationsverket uttryckte det: ”som det är nu kommer växandet alltid som en chock och när det ska krympa uppkommer känslor av panik och kris.” Kopplat till denna grundorganisation kunde man ha en femårig finansiering så att denna var känd på lång sikt.

Detta påminner om vad Migrationsverket efterlyser i sitt budgetunderlag: ”[f]ör att bli en robust och flexibel organisation krävs en stabil och mer långsiktig finansiering, där basen för vår verksamhet blir mindre känslig för upp- och nedgångar i antalet asylsökande. En förutsättning för att få denna långsiktigt stabila bas är att anslagskonstruktionen förändras. Utrymme måste skapas för att snabbt kunna sätta in resurser vid en förändring som överstiger en normal variation.”⁶⁸

Samtidigt är det viktigt att det inom myndigheten finns en beredskap utöver denna basorganisation eftersom man inte kan ha någon kontroll över arbetsbelastningen i framtiden. Som tidigare påpekats handlar Migrationsverkets verksamhet om att reagera snarare än agera men en förberedelse för aktion måste finnas. Samtidigt kan det finnas problem med för

⁶⁶ Statskontoret, 2004, s. 25.

⁶⁷ Migrationsverkets budgetunderlag 2001-2003, s. 8.

⁶⁸ Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007, s. 7.

mycket central styrning just p.g.a. de föränderliga förutsättningarna för verksamheten med ursprung i omvärlden. Var resurserna krävs vid en viss tidpunkt, särskilt vid en kraftig ökning av antalet asylsökande, ser man bäst på en låg nivå i organisationen.

I början av 2000 skulle verket ha en beredskap att omedelbart kunna öka antalet platser med 500 och på längre sikt med 1000 platser/månad.⁶⁹ Även dessa siffror måste dock sättas i relation till det normala antalet asylsökningar under en tidsperiod. Därför talas det om planering för tre olika situationer: massflykt, evakuering och successiv ökning av antalet asylsökande.⁷⁰

5. Tidsaspekter

”Kan man i förväg avgöra när ökade resurser för administrationen är nödvändiga för att inte öka andra kostnader alltför mycket?”

Handläggningstider är av stor betydelse för alla typer av offentliga ansökningsförfarande och liknande. Inom all offentlig verksamhet är det viktigt att handläggningstiderna är så korta som möjligt. Avseende asylsökande är detta extra viktigt då det är samhället som står för de asylsökandes kost och logi under väntetiden. En lång väntetid innebär således ett långt försörjningsansvar för samhället. De asylsökande står också till stor del utanför arbetsmarknaden under väntetiden. Att detta är ett angeläget problem illustreras av att det diskuterats i varje budgetproposition under de här aktuella åren. Likaledes har socialförsäkringsutskottet uppmärksammat problemet vid ett flertal tillfällen.⁷¹

Målet från regeringen är att beslut i ett asylärende ska fattas inom sex månader i första instans och inom sex månader vid överklagande. Migrationsverket har inte funnit detta mål realistiskt givet resurstilldelningen utan har internt satt upp målet att öppna ärenden inte ska vara äldre än tio månader om inte särskilda skäl föreligger.⁷² Migrationsverket har tidigare haft som mål att beslut ska fattas i första instans inom sex månader i 60% av fallen.⁷³ Ambitionsnivån har sänkts under årens lopp under slutet av 1990-talet.⁷⁴ Migrationsverket når inte upp till målet om sex månader men målet har kommit närmre under 2004 när asylinströmningen har minskat och det är också det som nu är Migrationsverkets övergripande mål för asylprövningen. Samtidigt finns det inom myndigheten interna mål som exempelvis inom en av regionerna där målet är att asylutredningen ska ta max fyra månader.

Man kan här diskutera vilket mål som är viktigast – är det att undvika att vissa ärenden blir väldigt gamla eller är det den genomsnittliga handläggningstiden? Olika mål kommer att ge olika prioriteringar och resultat. Man kan också diskutera det vettiga att ha generella mål när ärendena är så olika – sex månader kanske inte är det bästa målet i alla ärenden, vissa kanske bara ska ta en månad. Man måste sträva efter ett system som gynnar alla så att alla så snart som möjligt kan få ett korrekt beslut. Jag tycker att man kan gå ännu längre genom att ställa frågan om mål rörande handläggningstid är ett bra sätt att styra verksamheten. Det finns risk för snedvridningar i vilka ärenden som avgörs för att kunna uppnå målet.

⁶⁹ Verksamhetsplan, GDS 36/98, 000404, s. 9.

⁷⁰ Verksamhetsplan, GDS 3/01, 010110, s. 4.

⁷¹ Bet. 2001/02:SfU13.

⁷² 2001/02:RR16, s. 69, Migrationsverkets årsredovisning 2001, s. 14.

⁷³ Verksamhetsplan GDS02/2004, 040503, s. 4.

⁷⁴ 2001/02:RR16, s. 143.

Statskontoret har i sin rapport kritiserat att det finns så många av regeringen satta mål för Migrationsverkets verksamhet. Statskontoret säger att det senaste regleringsbrevet anger mellan 25 och 30 olika mål för Migrationsverkets verksamhet.⁷⁵ Man menar också att dessa mål är orealistiskt högt satta med tanke på tillgängliga resurser och efterlyser färre mål som är tydliga och nåbara då styreffekten annars minskar.⁷⁶ Statskontoret uppskattar att sex mål hade varit rimligt.⁷⁷

En annan intressant fråga som Statskontoret ställer är vad som händer om målen inte uppnås – ”[O]m så sker under en följd av år så tyder detta på att de grundläggande förutsättningarna för resultatstyrningen inte finns och att någon form av åtgärd behövs från statsmakternas sida. De åtgärder som skulle kunna vidtas är en bättre anpassning av målen i förhållande till resurserna eller vice versa samt att utkräva ansvar av myndighetens ledning.”⁷⁸ Inget av detta har varit fallet under den här studerade tidsperioden.

För handläggningstider kan man diskutera vilket som är det bästa måttet – medel eller median. Medel innebär ett genomsnitt för alla och är således känsligt för extremvärden både uppåt och neråt. Genomsnittsmåttet säger således ganska lite när variationen är stor inom det som mäts.⁷⁹ Medianen anger när den person som befinner sig i mitten av spannet fick ett visst beslut. Det finns således lika många som fick vänta längre som fick vänta kortare. Medianen kan kompletteras med kvartilen. Ett alternativt sätt är att dela upp de sökande i kohorter och titta på de som sökt asyl ett visst år. Det är det tillvägagångssätt som Riksdagens revisorer valt. Fördelen är att man kan se en klarare utveckling över tid, nackdelen är dock att man måste vänta ett par år innan kohorten kommit igenom systemet för att se de slutliga resultaten – av denna anledning har jag valt att inte använda mig av detta i denna studie. När det finns möjlighet kommer jag att redovisa både medel- och medianvärden. Det är dock viktigt att skilja på snabbprocessen och den vanliga processen.

Handläggningstiderna har sett ut på följande sätt under åren 1999-2003.

⁷⁵ Statskontoret, 2004, s. 25.

⁷⁶ Statskontoret, 2004, s. 9.

⁷⁷ Statskontoret, 2004, s. 87.

⁷⁸ Statskontoret, 2004, s. 26.

⁷⁹ Statskontoret, 2004, s. 29

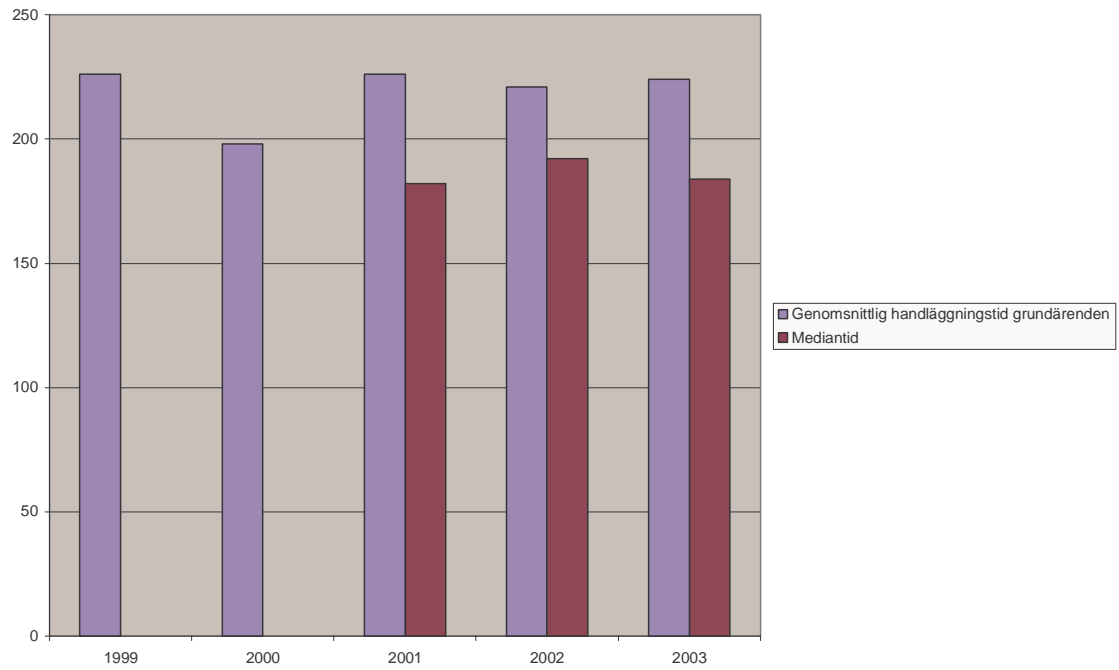


Diagram 5. Handläggningstid, antal dagar, i genomsnitt och median för alla ärenden.

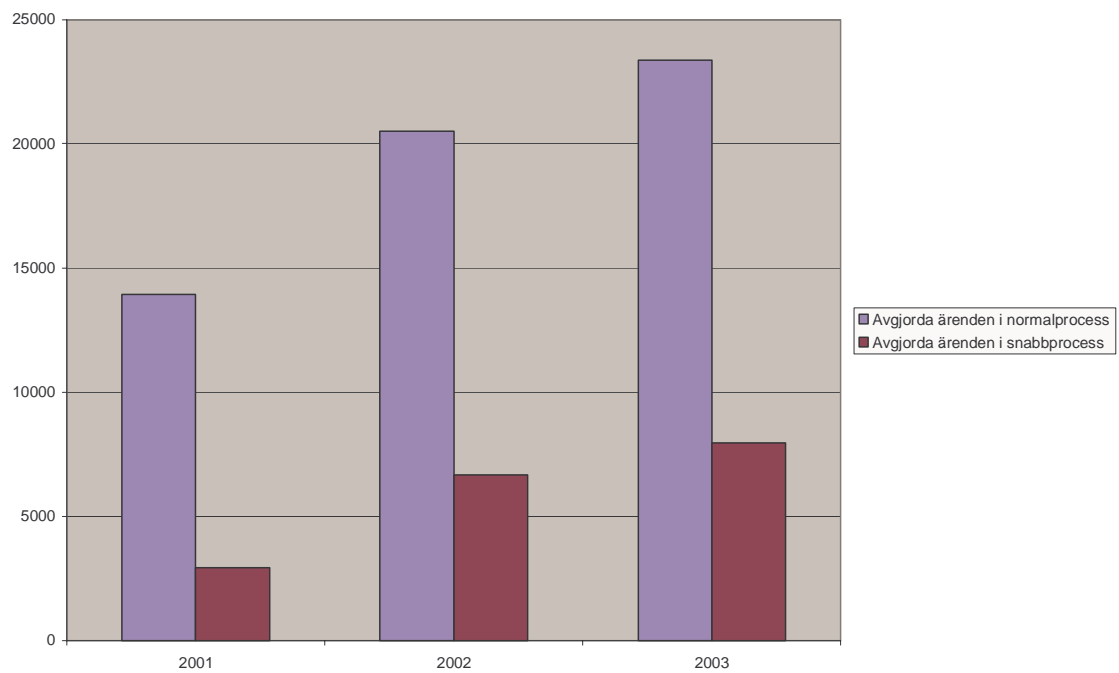


Diagram 6. Antal ärenden avgjorda i snabb- respektive normalprocess.

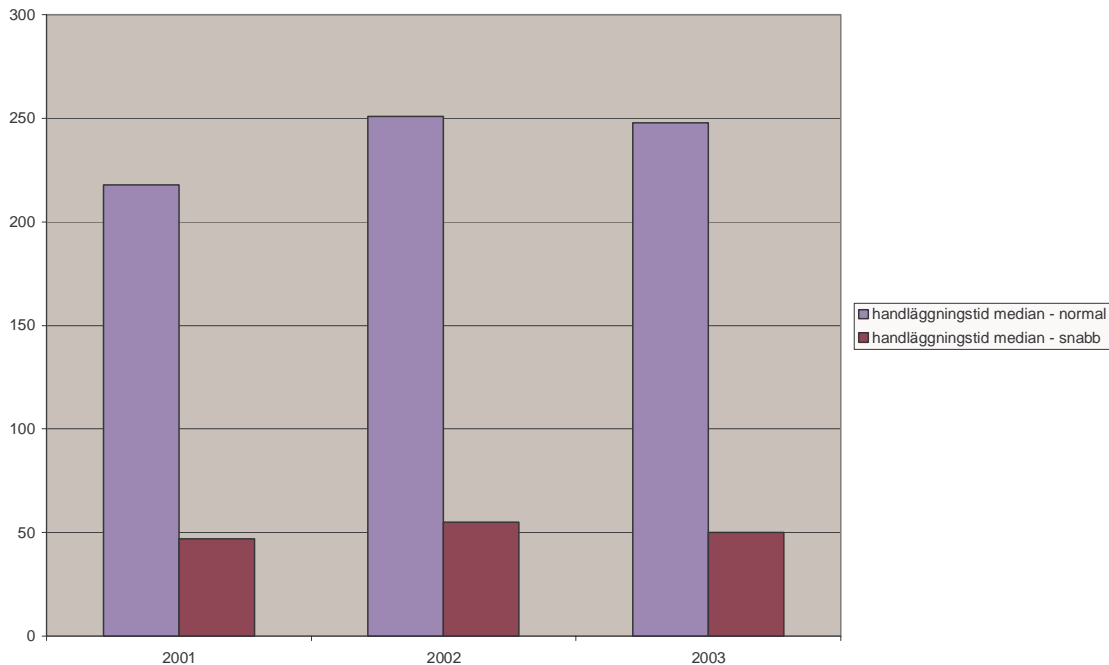


Diagram 7. Handläggningstider, antal dagar, median för ärenden i snabb- respektive normalprocess.

Som framgår av diagrammen är medeltiden högre än mediantiden vilket förklaras med att det finns höga extremvärden som påverkar medeltiden. Som vi också kan se kommer mediantiden att påverkas av hur många och hur snabbt de snabba ärendena hanteras. Således är normalärendenas handläggningstid i median högre än genomsnittet.

Samtidigt kan man redan här utläsa att en större andel av ärendena bedömts som snabba ärenden de senaste åren då medeltiden ligger stilla trots att mediantiden både i snabbprocessen och normalprocessen har ökat. Detta kan också leda till undanträngningseffekter, man måste välja om man ska prioritera de snabba ärendena eller de normala. Med många snabba ärenden finns det således en risk att ärendena i den normala processen blir äldre och att mediantiden där därför ökar. Denna form av prioriteringar måste dock alltid göras så längre resurserna är knappa. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv torde det vara mer ekonomiskt att prioritera de snabba ärendena, såsom Migrationsverket gjort, då dessa därigenom kan hindras att bli ytterligare ett ärende i normalprocessen med lång handläggningstid. Eller som en tjänsteman uttryckte det ”pengar satsade på transit ger störst vinst då dessa ger effekt direkt så att de asylsökande inte behöver komma in i systemet.”

Även mellan olika typer av asylärenden finns en prioritering. Detta leder till kortare handläggningstider för de prioriterade ärendena, men samtidigt, när många prioriteras så kommer de som inte är prioriterade väldigt långt bak. Ärenden utan förtur kan bli liggande tre till fem månader extra p.g.a. högar av andra, prioriterade, ärenden.

Det finns dock en tendens till att handläggningstiderna har legat på, en jämfört med tidigare år, hög nivå under de år som denna studie avser och att de har legat relativt stilla där under åren. Detta kan anses vara förvånande med tanke på att asylinströmningen under samma period ökat med mer än 40 % årligen. Med andra ord har de extra resurser som satts in för att minska handläggningstiderna lett till att förhindra längre handläggningstider eftersom antalet asylsökande konstant ökat.

Riksdagens revisorer förklarar varför handläggningstiderna inte har minskat med att antalet asylsökande kraftigt har ökat under den period som undersökts och att resurstillskotten till asylprövningen varit mindre än ökningen i antal asylsökande. De säger också att regeringens åtgärder för att möjliggöra kortare handläggningstider varit otillräckliga.⁸⁰ Samma gäller under den här undersökta tidsperioden, såsom tidigare påpekats.

Riksdagens revisorer drar i sin rapport slutsatsen att tidsåtgången är mindre för avslagsbeslut än för bifallsbeslut, vilket till viss del torde förklaras med att de allra flesta ärendena i snabbprocessen är avslag. Annars avgörs de inte i snabbprocess utan i normalprocess. Som tidigare påpekats finns det här också tidsgränser för att kunna utnyttja möjligheten att direktavvisa en sökande o.s.v. Naturligt nog är det också så att ju fler instanser som ett ärende går igenom ju längre blir handläggningstiden. Revisorerna fann dock också mycket stora skillnader mellan olika ärenden med samma resultat i samma instans vilket tyder på att det finns stora individuella skillnader mellan olika typer av ärenden.⁸¹

Det är inte bara handläggningstiderna som är intressanta utan också tiden i mottagningssystemet, d.v.s. tiden från asylansökan till utflyttning i kommun eller avvisning. Denna har i genomsnitt ökat från 316 dagar 2001 till 404 dagar 2003. Statskontorets förklaring till ökningen är att vistelsetiden ökat med ca 100 dagar för de som hade öppna, ej överklagade asylärenden hos Migrationsverket.⁸² Målet är att man bara ska vara inskriven i mottagandesystemet och ha rätt till ersättning enligt Lag om mottagande av asylsökande (LMA) i tolv månader. I genomsnitt ligger tiderna under flera år runt detta men eftersom det är ett genomsnitt och en del stannar betydligt kortare tid finns det också många som stannat avsevärt längre vilket gör att målet inte nås. Såsom framgår av diagrammen nedan har antalet med rätt till ersättning ökat under åren och det blir allt fler som varit inskrivna mer än ett år.

⁸⁰ 2001/02:RR16, s. 150.

⁸¹ 2001/02:RR16, s. 103.

⁸² Statskontoret, 2004, s. 34.

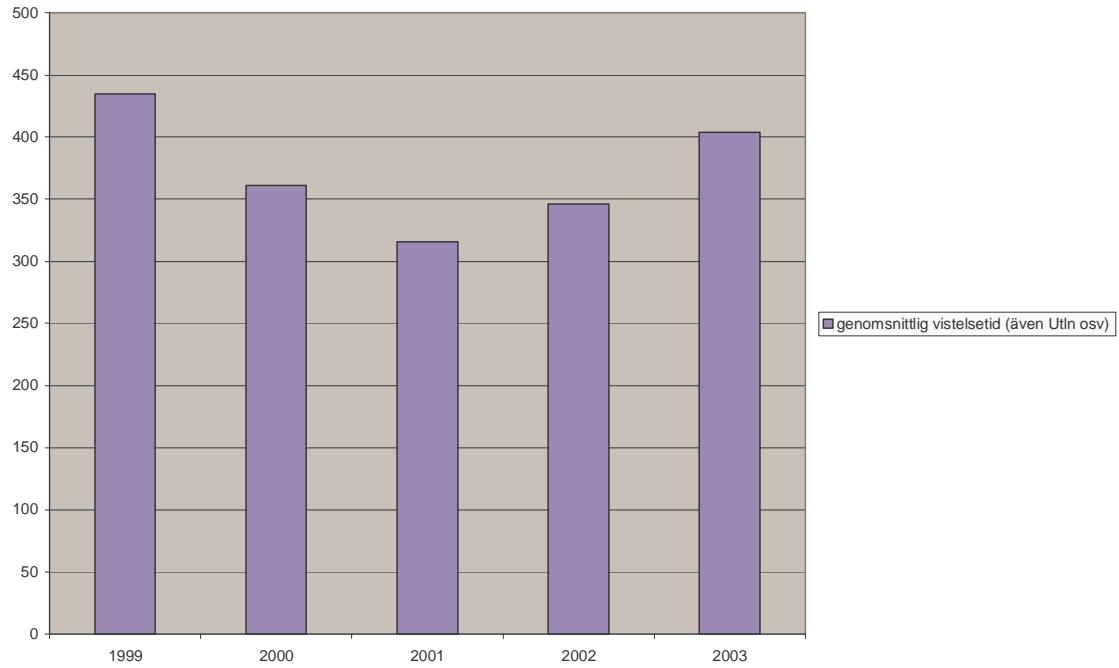


Diagram 8. Genomsnittlig vistelsetid (antal dagar)

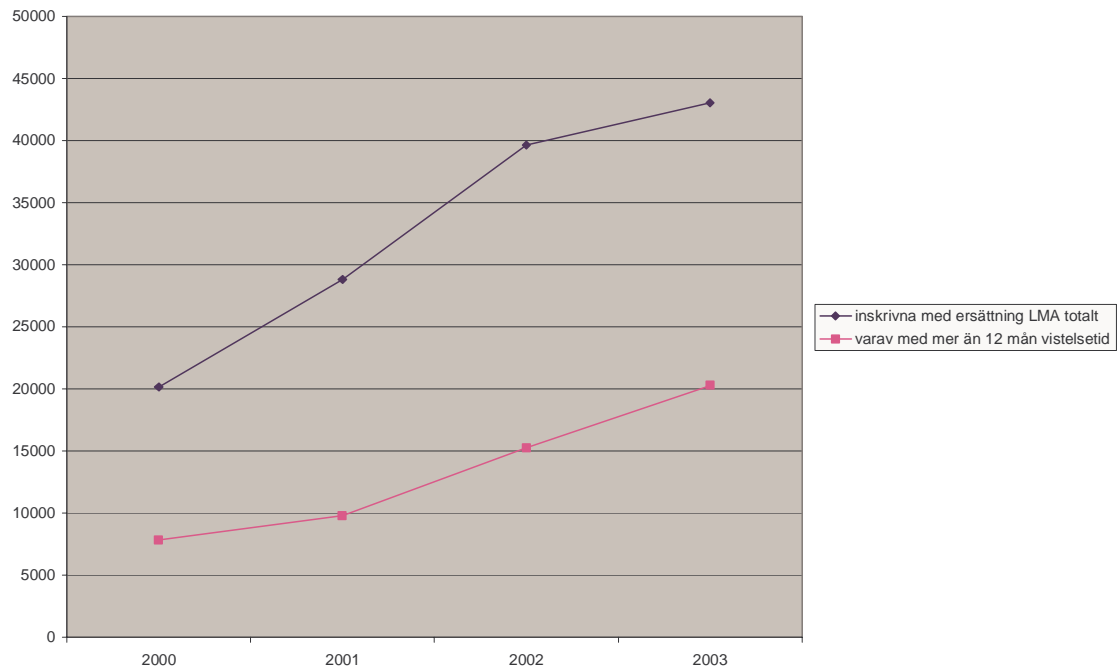


Diagram 9. Antalet inskrivna med rätt till ersättning enligt Lag om mottagande av asylsökande och antalet som varit berättigade till ersättning mer än ett år.

5.1. Väntetid

Väntetid är till viss del ofrånkomlig och hör samman med att uppgifter måste införskaffas och kontrolleras. Den rent passiva väntetiden då ett ärende bara ligger på en hylla för att ingen har tid att arbeta med det är dock fullständigt onödigt och innebär bortkastade resurser.

I vissa fall kan väntetiden också motiveras med att man från Migrationsverkets sida avvaktar praxisbeslut från regeringen. Erfarenheten säger att dessa ibland kan dröja mycket länge vilket gör att handläggningstiderna förlängs åtskilligt. Då det här kan vara fråga om många individer från samma land är det av största vikt att regeringen skyndsamt fattar dessa beslut för att minska kostnaderna i mottagningsystemet. Denna väntetid är utanför Migrationsverkets kontroll.

Det finns anledning att fokusera på den passiva väntetiden inom Migrationsverkets del av asylprocessen. Statskontoret uppskattar i sin rapport från 2004 den passiva väntetiden till ca hälften av den totala handläggningstiden vilket innebär drygt 100 dagar.⁸³ ”En optimal styrning av verksamheten innebär att det i regel inte bör finnas ”passiva väntetider” i ärendehantering som beror på bristande handläggningsresurser.”⁸⁴

Statistiken på området är många gånger inte lätt att tolka. När antalet asylsökande ökar kommer den genomsnittliga vistelsetiden att minska vilket inte har något med handläggningstiderna att göra utan bara innebär att det finns många i systemet som kommit nyligen.

Tyvärr måste det här konstateras att det finns aspekter av tidsstudierna som inte finns dokumenterade inom Migrationsverket, vilket både jag och Statskontoret uppmärksammat.⁸⁵ För att svara på utskottets frågor på ett bra sätt skulle krävas mer statistiskt material rörande liggtider, vad ett asylärende kostar, hur lång tid rimlig handläggning tar m.m. Denna typ av material finns inte att tillgå, vilket måste ses som en brist och vara en uppmaning till Migrationsverket att för framtida, interna och externa, studier upprätta denna typ av material för att på ett bättre och mer relevant sätt kunna följa handläggningen genom hela asylprocessen och konsekvenserna av detta för samhällsekonomin. Även avseende de statistiska bearbetningarna av materialet inom Migrationsverket skulle en förbättring behöva ske.

I rapporten från Riksdagens revisorer har man gjort fallstudier av ett antal asylärenden och i detalj granskat vad handläggningstiden har använts till. I flera fall här uppges den passiva tiden – väntetiden – har varit nio till tolv månader. Denna undersökning gjordes för ett par år sedan men eftersom antalet asylsökande sedan dess ökat konstant har ärendemängden för Migrationsverket ökat varför det inte finns anledning att tro att denna passiva tid skulle varit kortare under den här undersökta tidsperioden. En tjänsteman på Migrationsverket gör idag uppskattningen att ca 80% av handläggningstiden är väntetid, vilket innebär ca 175 dagar av genomsnittet 221. I en av regionerna var de ärenden som avgjordes i juni 2004 inlämnade under 2003, fränsett ärendena från Irak som var från 2002 – vilket säger en del om väntetiderna.

⁸³ Statskontoret, 2004, s. 30.

⁸⁴ Statskontoret, 2004, s. 31.

⁸⁵ Statskontoret, 2004, s. 22.

Detta ger också konsekvenser inte bara för samhällsekonomin eller för den väntande eftersom lång väntetid i sig kan utgöra grund för uppehållstillstånd av humanitära skäl. Detta är paradoxalt. Ju långsammare ett ärende handläggs desto större är sannolikheten att personen får stanna trots att han/hon egentligen inte har tillräckliga asylskäl. De signaler som detta skickar till potentiella asylsökande och till samhället är olyckliga.

Ärenden har ackumulerats hela tiden sedan 1999. Detta kan ses i ljuset av vad en tjänsteman på huvudkontoret uttryckte som ”problemen uppstår när man lägger ärenden på hög – det är källan till allt ont.” Balansen av gamla ärenden övergår på försommaren 2004 6-månaders inströmmande balans. För att kunna uppnå uppsatta mål om handläggningstider kan man ha ca 10 000 öppna ärenden – sommaren 2004 var de dubbelt så många.

5.2. Teoretisk brytpunkt

Med utgångspunkt i ovan förda resonemang är det dags att försöka räkna ut den teoretiska brytpunkten - ”*dvs. när gränsen för att anställa mer personal för att minska väntetiderna nås*”. Som tidigare berörts är detta inte så lätt som det kan verka, men vissa saker kan vi slå fast. Vi tar här utgångspunkt i siffrorna för 2003 och utgår från en given rättssäkerhet och kvalitet.

Kostnaderna för personal i asylprocessen var under det året 164 341 000 kronor och antalet årsarbetskrafter var 291. Detta ger en genomsnittlig kostnad på 564 765 kronor. Under året avgjordes totalt 31 334 ärenden (varav 23 375 i normalprocessen) av 291 årsarbetare arbetande med prövning vilket ger ett genomsnitt på 80 ärenden per årsarbetare. Under samma år kostade en asylsökande i genomsnitt 246 kronor per dygn för mottagandet. En årsarbetares lön motsvarar då 2296 dygn i mottagningssystemet. Det är så många dygn som denna årsarbetare ska minska väntetiden i de föreliggande ärendena. Då den genomsnittliga handläggningstiden för grundärenden i normalprocessen detta år var 248 dagar så innebär det en knapp halvering för 20 asylsökande. Om handläggaren kan handlägga 80 ärenden innebär det att bara en minskning med drygt en tiondel av handläggningstiden (29 dagar) för dessa ärenden skulle innebära att lönen var intjänad. Allt utöver detta kommer att bli en ren samhällsekonomisk besparing enligt detta resonemang. Varje handläggare som kan uppfylla dessa krav borde anställas, oavsett om det är 10 eller 100, då förtjänsterna på mottagandet täcker kostnaderna för prövningen. Detta utgår dock från att handläggaren redan genomgått utbildning och inskolning annars kommer ju hans/hennes produktivitet att vara betydligt lägre det första året. Således krävs långsiktighet och att resurserna sätts in direkt vid en uppgång för att minimera kostnaderna.

Denna typ av beräkningar är dock mycket osäkra och beror helt på vilka antaganden som görs. Här har jag exempelvis bara räknat med antal ärenden i normalprocessen. Med samma sätt att räkna blir siffrorna liknande för de andra åren i den studerade tidsperioden.

Trots detta ger det en uppfattning om storleksordningar. Det visar också att det nästan är omöjligt att säga på förhand – även uträkningarna ovan är ju en efterhandskonstruktion. Om det över huvud taget går att förutsäga så är det dock på en mycket låg nivå i organisationen där man ser ärendehögarna och kan uppskatta väntetider.

Varje dag som dessa extra handläggare inte anställs utan högarna fortsätter att växa är då ett samhällsekonomiskt slöseri eftersom kostnaden för själva handläggningen i asylprövningen

inte minskar utan tvärtom ökar och personen under väntetiden har kostat i genomsnitt 246 kronor om dagen.

6. Ärendebelastning och personal

”Hur mycket resurser förbrukar arbetet med ärendebalanser om resurstillskott görs alltför sent?”

Migrationsverket själva uttrycker det på följande sätt i en rapport: ”Systemet måste balanseras så att inflödet står i proportion till utflöde och att antalet öppna ärenden inte ökar i någon del. En effektiv hantering som inte bygger upp balanser av öppna ärenden måste ha tillgång till tillräckligt med kompetent personal. Underdimensionering ger negativa effekter under lång tid.”⁸⁶

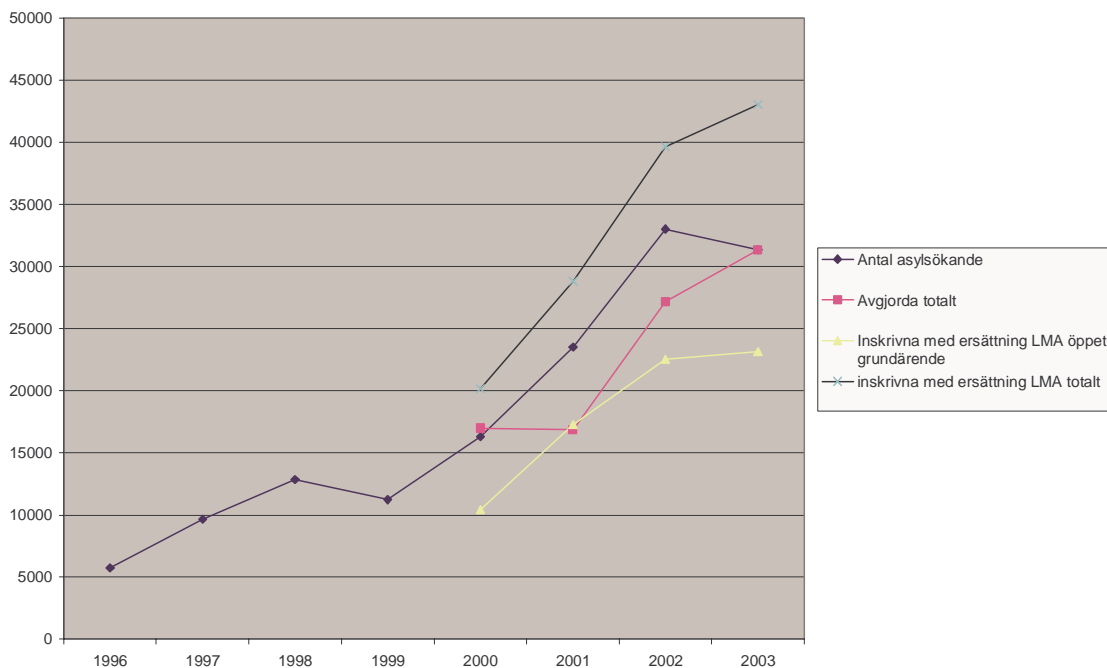


Diagram 10. Antalet asylsökande, avgjorda ärenden och inskrivna med ersättning enligt LMA vilka väntar på olika beslut.

Under år 2003 avgjorde Migrationsverket lika många ärenden som kom in. Antalet avgjorda ärenden har ökat under den här studerade perioden. Skillnaderna mellan de två linjerna som avser personer med rätt till ersättning enligt LMA är de som väntar på andra typer av beslut än i grundärendet, ex. överklagande eller verkställighet.

Riksdagens revisorer konstruerar i sin studie ett mått på ärendebelastningen genom att lägga ihop öppna ärenden vid årets början med antalet nya asylansökningar under året.⁸⁷ Detta är inget perfekt mått då alla ärenden inte kommer samtidigt men ger ändå en uppfattning om arbetsbelastningen avseende asyl inom verket ett visst år. Om vi gör likadant för de år som

⁸⁶Migrationsverket, 2003, s. 11.

⁸⁷ 2001/02:RR16, s. 123.

denna studie omfattar så ser vi i diagrammet nedan att ärendebelastningen ökat betydligt under åren – det handlar om mer än en fördubbling av antalet ärenden.

Arbetsbelastningen kan då sättas i relation till antalet avgjorda ärenden. Differensen mellan linjerna är de ärenden som samlas på hög för att ingen har tid att handlägga dem. Antalet sådana har som synes ökat under den undersökta perioden.

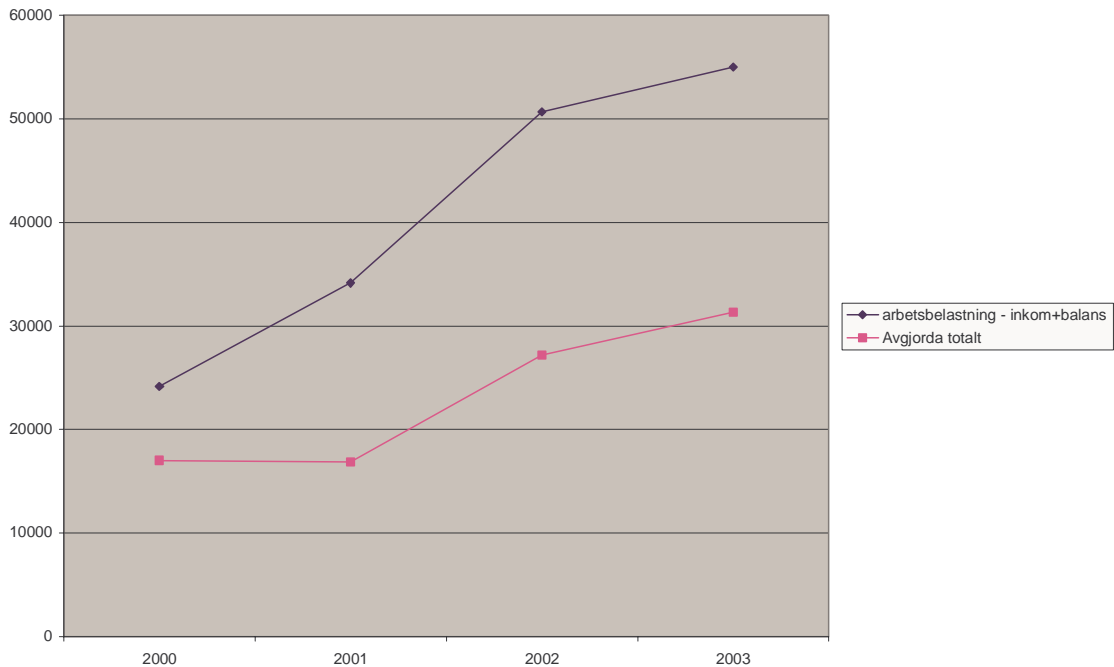


Diagram 11. Arbetsbelastning och antalet avgjorda ärenden hos Migrationsverket

Detta ska då sättas i relation till det antal personer som arbetat med asylprövning och mottagande inom verket vilket har sett ut på följande sätt under den studerade tidsperioden.

	2000	2001	2002	2003
Asylprövning	197	184	262	291
Initial	-	-	222	321
Mottagande	676	833	1000	1393
Totalt	1507	1669	2215	2817

Tabell 2. Årsarbetskrafter⁸⁸

Genom att på samma sätt som tidigare indexera siffrorna med år 2000 som utgångspunkt kan vi också se årsarbetskrafterna med asylprövning i relation till arbetsbelastningen

⁸⁸ Statskontoret, 2004, s. 96.

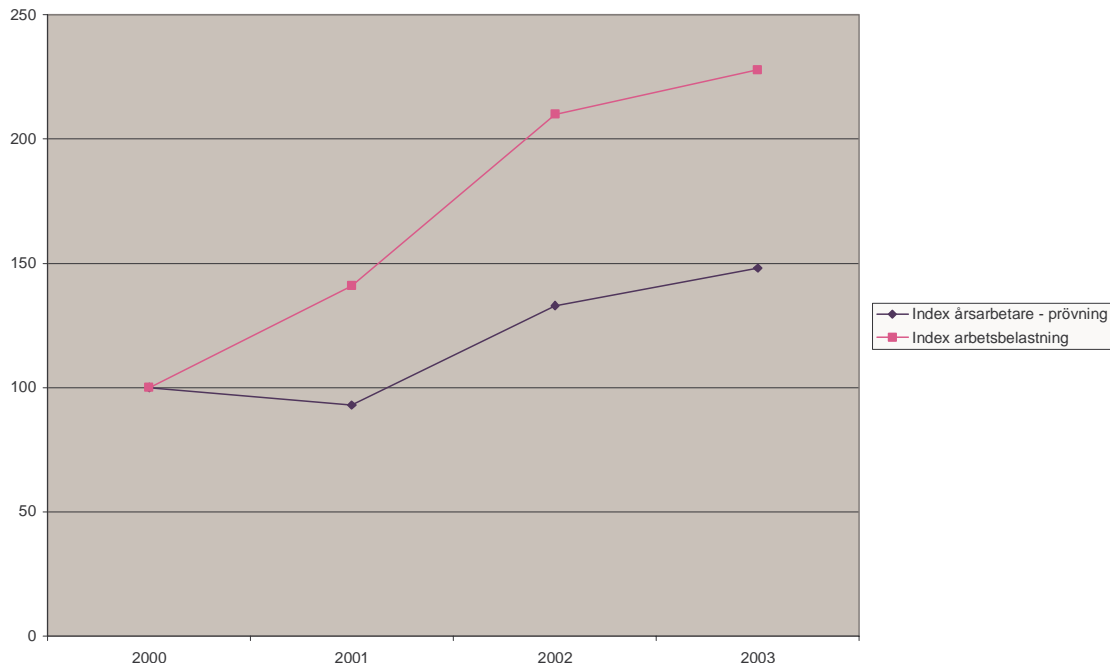


Diagram 12. Index för årsarbetskrafter asylprövning och öppna ärenden + inkommande under året

Antalet anställda som arbetar med asylprövning har ökat men inte lika mycket som antalet asylärenden.⁸⁹

Det är också så att antalet asylsökande inte är jämt fördelat varken inom eller mellan år och detta leder till stockningar. Som tidigare påpekats måste nyinkomna ärende prioriteras för en första inledande utredning för att kunna skilja ut de snabba ärendena vilket gör att äldre ärenden i den normala processen kan bli liggande ännu längre.⁹⁰ Till viss del konkurrerar dessa dock inte med varandra då det är olika personal som gör de inledande och fullständiga utredningarna. Däremot kommer de inledande utredningarnas kvalitet att variera med denna personals arbetsbelastning.

Riksdagens revisorer gör i sin rapport en uppskattning av den aktiva arbetstiden per asylärende till ungefär tre arbetsdagar.⁹¹ Även Statskontoret kommer i sin rapport fram till ett liknande resultat på 3 till 4 dagar.⁹² Detta ska dock ses som ett mycket ungefärligt mått.

Statkontoret uppger att en årsarbetskraft inom asylprövningen (inkl. handläggare, beslutsfattare, assistenter och chefer) i genomsnitt klarar ca 50 ärenden per år.⁹³ Räknar man däremot antalet avgjorda ärenden under 2003 i relation till redovisat antal årsarbetare inom prövning blir siffran över 100. Om man bara tittar på ärendena avgjorda i normalprocessen blir siffran 80. Differensen i siffrorna beror som tidigare påpekats på om man bedömer initialprocessen som prövning eller mottagande.

⁸⁹ Statskontoret, 2004, s. 96-97.

⁹⁰ 2001/02:RR16, s. 125.

⁹¹ 2001/02:RR16, s. 128.

⁹² Statskontoret, 2004, s. 31.

⁹³ Statskontoret, 2004, s. 31.

Personalstyrkan inom Migrationsverket varierar mycket och har alltid gjort. Antalet anställda har mer än fördubblats mellan 2001 och våren 2004. Det är dock framför allt antalet anställda inom mottagandet som ökar och inte inom prövningen, eller som en tjänsteman inom verket uttryckte det: ”man ökar lagringen och inte prövningen”. Under de senare åren har handläggningsresurserna inte ökat i samma takt som antalet asylsökande – det finns således en obalans mellan resurser och ärendevolymer.⁹⁴ Fördelningen av årsarbetskrafterna på anslagen 12:1 och 12:2 har under de här undersökta åren i procenttermer varierat mellan 14 – 22 inom prövningen och således 78 – 86 % inom mottagandet vilket också säger en del av den obalans som finns mellan asylprövning och mottagning.

	2001	2002	2003
Asyl, prövning	76,6	113,7	133,4
Asyl mott. Exkl. förvar	257,1	416,9	629,6
Summa hela verket	674,9	905,5	1232
- varav lönekostnader	443,8	614,6	807,5

Tabell 3. Kostnader för personal fördelat på verksamhetsområden och totalt för hela Migrationsverket (mkr).⁹⁵

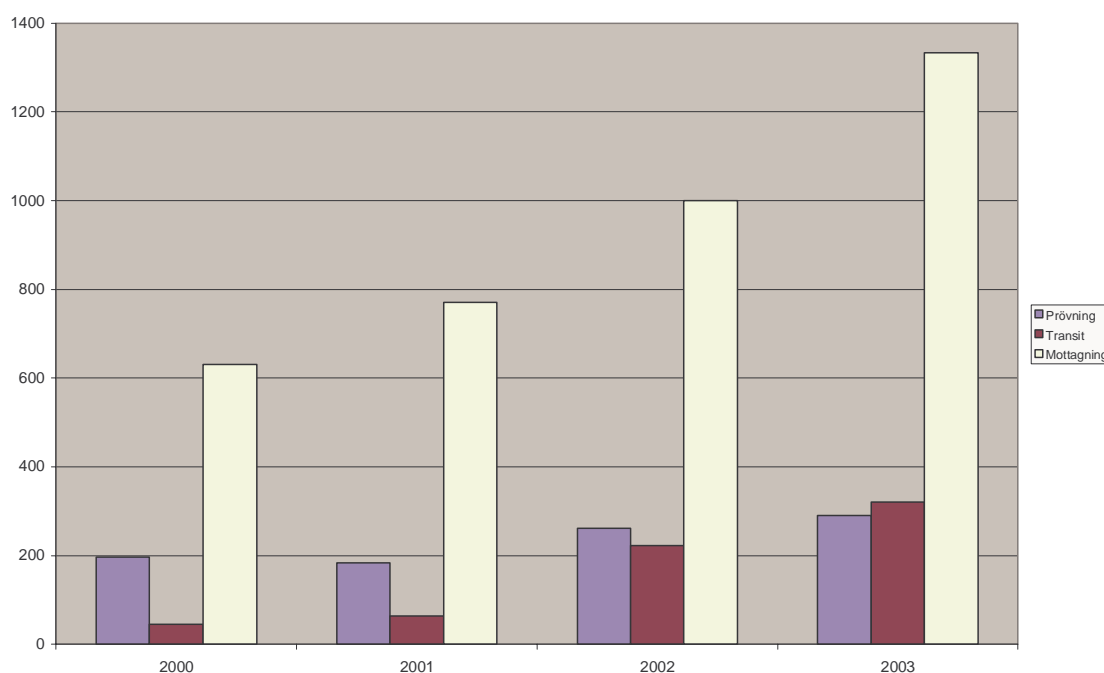


Diagram 13. Antal årsarbetare inom olika delar av asylprocessen.

Som vi ser av diagrammet är det under hela perioden mångdubbelt fler som arbetar med mottagande av asylsökande än med prövning av asylärenden.

Arbetsbelastningen påverkar också arbetsmiljön som på många håll inte är bra – inom prövningen har man ärenden på hög och inom mottagningen får man p.g.a. väntetiden i många fall allt sjukare klienter.

⁹⁴ Statskontoret, 2004, s. 31.

⁹⁵ Statskontoret, 2004, s. 97.

6.1. När bör resurstillskott göras?

På liknande sätt är det oerhört väsentligt att Migrationsverket direkt får ökade anslag till asylprövning när antalet asylsökande stiger. Annars kommer mycket snabbt personer att ackumuleras i mottagningssystemet, utan att någon har tid att handlägga deras ärenden. Detta leder omedelbart till stora kostnader för samhället. Det farliga här är om regeringen säger ”vi väntar och ser” eller ”det går nog ner igen” – om detta inte slår in har man direkt stora balanser som leder till långa handläggningstider. Just med tanke på den snabbhet som här krävs bedömer jag att ett system med trappsteg hade varit att föredra – då hade man kunnat komma ifrån dagens situation där resurser inte kan sättas in för att möta ett kraftigt ökat mottagande utan att först förhandla med Finansdepartementet om ökade anslag. Denna fördröjning har stora samhällsekonomiska kostnader i en akut situation. Ju tidigare man får ökade anslag desto bättre.

Statskontoret föreslår att ”[r]esurserna för asylhandläggning anpassas snabbare mot förändringar av ärendemängden”⁹⁶ för att kunna minska handläggningstiderna. ”Om antalet asylsökande skulle öka i framtiden, trots prognoser om en viss minskning, bör Migrationsverket se till att handläggningsresurserna omedelbart förstärks i motsvarande mån för att hålla tillbaka en stark kostnadsökning i mottagningssystemet. När Migrationsverkets egna möjligheter till omprioritering är uttömda så bör regeringen uppmärksammas på förhållandena så att åtgärder snabbt kan vidtas för att undvika stora kostnadsökningar i mottagningssystemet.”⁹⁷ Lite tillspetsat kan man ju säga att det är det som Migrationsverket har gjort. Det har inte hjälpt hittills – varför skulle det hjälpa i framtiden?

Från Migrationsverkets sida räknar man med att det tar sex månader innan en nyanställd kan arbeta på 100%. Utifrån denna typ av resonemang ifrågasätter UD hur mycket resurser verket kan hantera. Det är med andra ord svårt att anpassa resurserna i början särskilt eftersom budgetpropositionen skrivs redan i augusti. Detta är enligt min mening ytterligare ett argument för en ökad långsiktighet.

Samtidigt hävdas det från regeringens håll att det kan vara svårt att motivera en större organisation än absolut nödvändigt då andra myndigheter tvingas till besparingar och att utgiftstaket sätter en begränsning. Jag kan till viss del förstå resonemanget, men anser att det samhällsekonomiskt försvarbara måste vara det rätta svaret och att Migrationsverket på många sätt är avvikande då de i så stor utsträckning är beroende av en okontrollerbar omvärld. Samhällsekonomiskt och på sikt är jag övertygad om att en mer konsistent och konsekvent politik skulle ge stora vinster.

7. Flexibilitet

”Skulle ökad flexibilitet i resursutnyttjandet kunna medföra ett effektivare resursutnyttjande? Hur snabbt kan Migrationsverkets organisation anpassas till ett kraftigt ökat eller minskat antal asylsökande?”

Flexibilitet är svårt att definiera. Vad man kan göra är att försöka hitta ett par indikatorer som tillsammans kan säga något om flexibiliteten.

⁹⁶ Statskontoret, 2004, s. 30.

⁹⁷ Statskontoret, 2004, s. 31.

En indikator på flexibilitet är antalet anställda inom Migrationsverket. Detta har varierat kraftigt under åren och följer till väldigt stor del hur stor inströmningen av asylsökande varit. Eller som en anställd på Migrationsverkets huvudkontor uttryckte det – ”flexiblare myndighet än Migrationsverket finns inte, vi har upplevt både fördubbling och halvering på två år.”

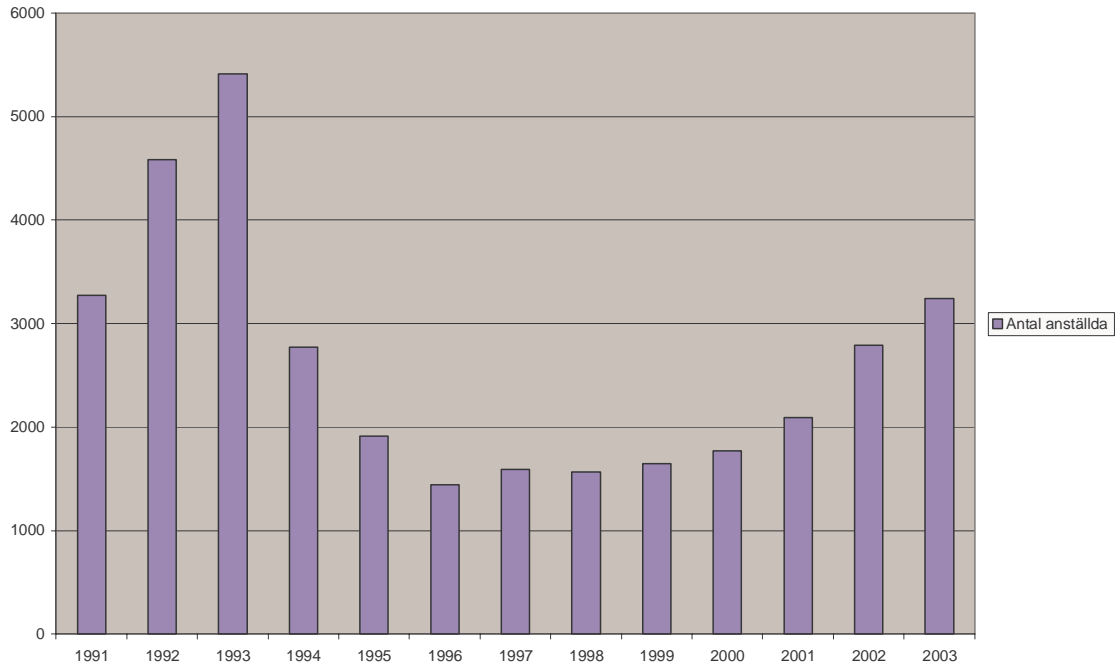


Diagram 14. Antal anställda inom Statens Invandrarverk/Migrationsverket 1991-2003

Statskontoret diskuterar i sin rapport flexibilitet i arbetsformer vilket de definierat som:

- möjlighet till snabb anpassning av varierande verksamhetsvolym,er,
- möjlighet att vid behov göra omprioriteringar inom verksamheten,
- möjlighet till ändrad geografisk lokalisering efter omvärldskrav.⁹⁸

Att anställa personal har ofrånkomligen relativt stora initialkostnader. Inom Migrationsverket räknar man med att det tar upp till sex månader innan en nyanställd kommer upp i full produktion p.g.a.inskolning m.m. Likaledes finns det kostnader i samband med uppsägning av personal i form av uppsägningstider m.m. Med andra ord kostar det att vara flexibel och ha en organisation som växer eller minskar.

Personalomsättningen på Migrationsverket har varit ganska hög vilket till viss del kan förklaras med just flexibilitet. Personalomsättningen ligger runt 20% men kommer till stor del av fluktuation i antal anställda – verket skapar en stor del av den själv. I tider av ökande antal asylsökande anställs personal vilket medför personalomsättning och vid minskande antal asylsökande friställs personal vilket också syns i statistiken för personalomsättning. Som exempel på hur stort rekryteringsbehov Migrationsverket kan ha kan nämnas att efter den stora ökningen i antalet asylsökande hade vid slutet av år 2002 25 % av personalen varit anställd i mindre än ett år.⁹⁹ Detta säger något om de kvantiteter som det handlar om och ger en fingervisning om vilka kvalitetsproblem detta medför. Vissa enheter inom

⁹⁸ Statskontoret, 2004, s. 43.

⁹⁹ Migrationsverkets årsredovisning 2002, s. 4.

Migrationsverket, framför allt i Stockholm, har problem med personalomsättning. Det finns samtidigt, vilket här bör tilläggas, många med lång rutin inom Migrationsverkets verksamheter.

Många röster hörs inom Migrationsverket för att det skulle kunna finnas möjlighet att i större utsträckning plocka personal mellan olika sysslor eftersom arbetsbelastningen ofta varierar mellan olika enheter över tid. En ökad rörlighet skulle kunna öka flexibiliteten. På så vis skulle man kunna tänka sig att när antalet asylsökande sjunker kan fler från mottagandet arbeta med återvändande o.dyl. Detta kräver dock en flexibilitet mellan anslagen. Personalkapaciteten skulle på detta sätt kunna följa kohorten – stora kohorter kräver mer personal o.s.v. Det innebär att man först skulle behöva mycket personal på transit som när antalet asylsökande sjunker kunde fortsätta att arbeta på asylenheterna. När ärendebelastningen sjönk där skulle personalen kunna arbeta med besök och bosättning som följer av att många personer som fått uppehållstillstånd vill ha hit sina familjer o.s.v. Ytterligare senare kommer många att ansöka om svenskt medborgarskap och då skulle personalstyrkan kunna ökas där. Detta kräver att åtminstone en del av personalen har bred och allmän kompetens om hela det migrationspolitiska fältet. Jag tror dock att det är lättare att lära upp någon som redan tidigare har varit del av organisationen till nya arbetsuppgifter än att nyanställa någon utifrån.

Man kan också tänka sig att viss personal inom mottagandet utbildades i asylprövning för att startsträckan när resurser snabbt behöver sättas in inte ska vara så lång. Detta kommer att kräva en del resurser men är samtidigt kompetensutvecklande. Startsträckan vid en stor flyktinginströmning skulle då kunna minskas genom att kompetent personal snabbt skulle kunna arbeta med asylärendena. Detta är en lösning som föreslås från många håll inom Migrationsverket¹⁰⁰ även om det finns de som är rädda att det skulle kunna leda till att ex. kunskaperna om förhållandena i olika länder blir gamla innan de kommer till användning. Detta skulle man till viss del kunna komma runt genom kontinuerliga uppföljningar efter den grundläggande utbildningen. Jag tror att en sådan satsning skulle kunna vara mycket viktig för att minska handläggningstider och samhällsekonomiska kostnader vid en stor asylinströmning.

Statskontoret konstaterar också att möjligheten att omplacera personer ökar med den utbildningsnivå som personen har.¹⁰¹ Utbildning av personalen är således det viktigaste för att underlätta en flexibel organisation där personer kan arbeta med olika saker utifrån de för dagen gällande behoven och prioriteringarna.

En variant som diskuterats inom Migrationsverket är att på olika sätt poola personal med andra myndigheter såsom polis och socialtjänst. Detta har dock inte blivit verklighet men skulle nog förtjäna en djupare granskning än vad som kan göras i denna rapport.

¹⁰⁰ Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007, s. 7.

¹⁰¹ Statskontoret, 2004, s. 45.

8. Slutsatser

Prövning - mottagande

På utskottets huvudfråga: ”Hur ser sambandet ut när det gäller ökade resurser för Migrationsverkets asylprövning i förhållande till kostnaderna för asylmottagandet?” är slutsatsen av denna studie att man vid ökad asylinströmning, så som varit fallet de senaste åren, skulle kunna spara resurser inom asylmottagandet genom att satsa resurser på asylprövning. Generellt innebär en högre flyktinginströmning än beräknat att extra resurser måste tillföras prövningen så att mottagningskostnaderna inte skenar iväg med mångdubbelt större belopp. Detta generella samband är till stor del logiskt och uppenbart – ju längre tid någon väntar på ett beslut desto mer kostar mottagandet. Att specificera sambandet till exakta belopp och tidpunkter är dock mycket svårt och är beroende av tidigare kapacitet och satsningar, hur stor asylinströmningen är o.s.v. Lång väntetid har dock bara nackdelar, dels samhällsekonomiskt, dels i lidande för individen.

Vi kan således i studien konstatera att snabba insatser på ett tidigt stadium hade varit av största vikt. Under den här studerade perioden pekade alla kurvor brant uppåt utom kurvan över resurser till asylprövning. En sådan situation är ohållbar och leder bara till samhällsekonomiska kostnader då ärendena ändå måste behandlas förr eller senare. Tidsaspekterna är här av största betydelse – ju snabbare desto bättre, enkelt uttryckt. Behovet kommer först att märkas på lägre nivåer i organisationen och det är då av yttersta vikt att det snabbt fortplantar sig uppåt i organisationen och att myndigheten har möjlighet att omedelbart vidta åtgärder. Att som varit fallet de senaste åren låta mycket lång tid gå innan insatser sattes in är samhällsekonomiskt slöseri. Följande exempel illustrerar detta förhållande. Om en genomsnittlig månads asylärenden under 2003 blev liggande en månad utan åtgärd så kostade detta över 20 miljoner kronor. Det bör tilläggas att betydligt fler ärenden blivit liggande under betydligt längre tid.



Diagram 15. Indexering av antal asylsökande, arbetsbelastning, årsarbetare inom prövningen, nettokostnad för prövning och nettokostnad för mottagande.

Samma sak visas också av ovanstående diagram där asylsökande, arbetsbelastning och kostnad för mottagandet stiger brant uppåt, medan det finns en betydande eftersläpning i nettokostnaden för prövning. Årsarbetare inom prövning aldrig kommer upp i en tillräcklig nivå under den här studerade tidsperioden. Ärendebalanser förbrukar således stora resurser, inte minst inom mottagandet om resurstillskott görs för sent – det är därför linjen för kostnaden för mottagandet är brantast och högst.

Flexibilitet

Även förutsägbarhet och flexibilitet blir här av betydande intresse. När det är så extremt svårt med förutsägelser som är fallet inom detta politikområde blir flexibiliteten av stor vikt.

Under den här studerade perioden har Migrationsverket inte vetat vilka resurser det haft att röra sig med – i början av året har man i princip bara vetat att de inte kommer att räcka. Detta påverkar givetvis också flexibiliteten – om hela organisationen är ansträngd till bristningsgränsen är det inte lätt att vara flexibel. Flexibilitet kräver luft någonstans i organisationen så att någon eller några resurser kan flyttas. Flexibilitet är också kostsamt, då det kräver kompetens som kan utnyttjas och således kräver utbildning. Här tror jag att ökade resurser skulle kunna spela en stor roll och i jämförelse med andra kostnader inom politikområdet handlar det om relativt lite pengar.

Som konstaterats är att det är svårt att räkna på alternativa utfall då det statistiska materialet svårigen tillåter sådana övningar. För detta skulle mer information om väntetider, handläggningssituation m.m. vara nödvändig. Dessutom beror det helt på vilka prioriteringar och antaganden som görs i den konkreta situationen och har således liten generell giltighet.

Valmöjligheter

Vissa tjänstemän inom Migrationsverket ser det som att Migrationsverket inte haft några reella val då dessa har blockerats av det rådande systemet. Detta är ej en helt fullständig bild, men i många avseenden har Migrationsverkets val varit starkt begränsade. De stora och viktiga valen under den studerade tidsperioden har rört resurser – hur mycket och när. I backspeglarna är det lätt att konstatera att det ej satsats tillräckligt med resurser på asylprövning vilket lett till att enorma, och ökande, resurser krävts för asylmottagandet. Samtidigt är det viktigt att understryka att ingen förväntade sig den utveckling av antalet asylsökande som blev fallet.

Prognoser

Det är således av största vikt att prognoserna över antalet asylsökande så långt möjligt överensstämmer med verkligheten. Prognostisering är mycket svårt men också mycket viktigt, eftersom resurstilldelningen beräknas efter prognoserna och möjliggör korrekta resurser från början istället för justeringar i efterhand när antalet asylsökande visat sig inte överensstämma med prognoserna. Prognoserna måste förbättras för att sedan vara den givna utgångspunkten för resurstilldelning och planering men utrymme måste också finnas för en avsevärd flexibilitet utifrån oförutsägbara händelser.

Referenser

Invandrarverket/Migrationsverket, Verksamhetsplaner för perioden 981222 - 040503

Migrationsverket, prognoser och kommentarer till dessa för perioden 001101 - 040201

Migrationsverket, 2003, "En samlad analys av asylprocessen", dnr N-11-2003-6669.

Migrationsverkets budgetunderlag 2005-2007.

Migrationsverkets budgetunderlag 2004-2006.

Migrationsverkets budgetunderlag 2003-2005.

Migrationsverkets budgetunderlag 2002-2004.

Migrationsverkets budgetunderlag 2001-2003.

Migrationsverkets budgetunderlag 2000-2002.

Migrationsverkets årsredovisning 2003.

Migrationsverkets årsredovisning 2002.

Migrationsverkets årsredovisning 2001.

Prop. 2004/05:1, utgiftsområde 8.

Prop. 2003/04:1, utgiftsområde 8.

Prop. 2002/03:1, utgiftsområde 8.

Prop. 2001/02:1, utgiftsområde 8.

Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 8.

Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 8.

Regleringsbrev 010916 - 040129

Skr. 2003/04:53.

Skr. 2002/03:28.

Skr. 2001/02:5.

Skr. 2000/01:4.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU2.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU8

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2002/03:SfU2.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU13.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU2.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2000/01:SfU2.

Statskontoret, 2004, ”Tydligare styrning av Migrationsverket”, 2004:20.

2003-12-11

Uppföljningsstudie av Migrationsverkets resurser

Beslut

Socialförsäkringsutskottet har vid sammanträde den 11 december 2003 beslutat om uppdrag om uppföljningsstudie av Migrationsverkets resurser enligt nedanstående.

Bakgrund

Socialförsäkringsutskottet har tidigare konstaterat att långa handläggningstider i utlänningsärenden länge har varit ett problem. Det är viktigt, men också mycket svårt, att göra prognoser över utvecklingen av antalet asylsökande. Utskottet har pekat på att det finns anledning att analysera huruvida de medel som anvisas för migrationspolitiken används rationellt. Långa handläggningstider blir särskilt kostsamma i asylärenden på grund av att de sökande under tiden vistas i Migrationsverkets mottagningssystem. Långa handläggningstider leder också till att de sökande under tiden tvingas leva under psykisk press och att även personalen vid Migrationsverket påverkas av detta och den stress som det för med sig.

Utskottet har uttalat att det bör vidtas åtgärder för att få till stånd ett bättre utnyttjande av de medel som anvisas för migrationspolitiken. Inte minst i asylprövningen, där det måste ställas höga krav på personalens kompetens, finns det gränser för hur mycket verksamheten med kort varsel kan utökas.

Våren 2003 beslöt utskottet att låta riksdagens utredningstjänst göra en förstudie med utgångspunkt i följande frågeställningar: Hur ser sambandet ut när det gäller ökade resurser för Migrationsverkets asylprövning i förhållande till kostnaderna för asylmottagandet? Kan man i förväg avgöra när ökade resurser för administrationen är nödvändiga för att inte öka andra kostnader alltför mycket? Skulle ökad flexibilitet mellan anslag inom migrationspolitiken kunna medföra ett effektivare resursutnyttjande? Hur mycket resurser förbrukar arbetet med ärendebalanser om resurstillskott görs alltför sent? Hur snabbt kan Migrationsverkets organisation anpassas till ett kraftigt ökat eller minskat antal asylsökande?

Utredningstjänstens förstudie överlämnades till utskottet i mitten av september 2003.

Uppföljningsstudie

Utskottet har beslutat att genomföra en uppföljningsstudie. Den huvudfråga som skall belysas i studien är följande:

Hur ser sambandet ut när det gäller ökade resurser för Migrationsverkets asylprövning i förhållande till kostnaderna för asylmottagandet?

Följande delfrågor kan därvid belysas:

a) Kan man i förväg avgöra när ökade resurser för administrationen är nödvändiga för att inte öka andra kostnader alltför mycket?

Utifrån empiriska fakta och teoretiska antaganden undersöks denna fråga närmare. Det bör inom ramen för en sådan studie ingå att analysera var en teoretisk brytpunkt är, dvs. när gränsen för att anställa mer personal för att minska väntetiderna nås.

b) Skulle ökad flexibilitet i resursutnyttjandet kunna medföra ett effektivare resursutnyttjande? Hur snabbt kan Migrationsverkets organisation anpassas till ett kraftigt ökat eller minskat antal asylsökande?

I studien bör frågan om ökad flexibilitet beröras, både vad gäller flexibilitet över tid och mellan olika ändamål. Antalet asylsökande varierar kraftigt över tid och därmed storleken på vilken personalresurs som behövs för asylhandläggning, samtidigt som det är svårt att i förväg uppskatta resursbehoven. Kostnader är förknippade både med att utöka och minska handläggaresurserna. I studien bör undersökas hur snabbt Migrationsverkets organisation kan anpassas till ett kraftigt ökat eller minskat antal asylsökande. Studien skall inte avse möjligheten att utnyttja resurser flexibelt ur ett anslagstekniskt eller organisationstekniskt perspektiv utan det är de praktiska möjligheterna till flexibilitet med hänsyn till t.ex. kompetens, arbetsbelastning m.m. som avses.

c) Hur mycket resurser förbrukar arbetet med ärendebalanser om resurstillskott görs alltför sent?

I studien bör ingå att närmare studera tidsaspekterna på resurstilldelningen och vilka konsekvenser nuvarande hantering har fått för verksamheten och dess kostnader. En fråga i sammanhanget är vid vilken tidpunkt som en eventuell resursförstärkning bör göras för att uppnå ett optimalt resultat. Sett över en längre tidsperiod, hade en större förutsägbarhet i resurstilldelningen kunnat ge bättre kostnadseffektivitet för Migrationsverket/asylprocessen? Hur påverkas effektiviteten i asylprocessen i de fall som resurstilldelningen sker uppdelat på flera tidpunkter, t.ex. vid tilläggsbudget? I studien bör ingå att beskriva och analysera de olika valsituationer som Migrationsverket, regeringen och riksdagen ställs inför och hur dessa hanterats under den tidsperiod som studien föreslås omfatta. En fråga att uppmärksamma i detta sammanhang är hur resurserna för asylprocessen skulle ha påverkats vid alternativa åtgärder/insatser under en tidsperiod.

Avgränsning

Studien bör avgränsas till att fokusera Migrationsverkets resurser för asylprocessen och bör avse anslagen 12:1 *Migrationsverket* och 12:2 *Mottagande av asylsökande*. Resurserna till bl.a. Utlänningsnämndens verksamhet bör bara beröras i den mån det är av särskild vikt för att bedöma sambanden mellan Migrationsverkets resurser för ärendehandläggning och asylmottagande.

Genomförande

Ett sätt att undersöka hur sambanden ser ut mellan storleken på de resurser som beslutas för ärendehandläggningen och hur detta i senare led påverkar resurserna för mottagande är att göra en återblickande studie för en tidsperiod. Huvudfokus bör läggas på att analysera insatser

och utveckling under perioden 2000–2003, dvs. den tid som Migrationsverket har varit verksamt i sin nuvarande form.

Som underlag för studien används i första hand uppgifter om prognoser och utfall avseende antalet asylsökande, Migrationsverkets anslagsframställningar, anslag för asylhandläggning och mottagningsverksamhet enligt förslag i budgetpropositioner och tilläggsbudgetar, kostnader, ärendemängder, handläggningstider och personella resurser m.m. Dessa uppgifter bör med vissa kompletteringar kunna läggas till grund för analyser om sambandet mellan insatta resurser för ärendehandläggning och kostnadsutvecklingen för mottagningsverksamheten. Dessutom kan tidigare utredningar inom området ge värdefulla underlag för det fortsatta arbetet. Den kompletterande utredningen kan även bestå av intervjuer inom bl.a. Migrationsverket och Regeringskansliet. Av intresse kan också vara den skrivelse till riksdagen som regeringen har aviserat under hösten 2003 angående frågan om att anlägga ett flerårigt synsätt på resursfördelningen till migrationspolitiken och underlag för bedömningen av behovet och utnyttjande av resurser för asylprocessen.

Tidsplan

Studien redovisas skriftligen till utskottet senast den 15 september 2004

Fallbeskrivningar med beräkningar

Nedan beskrivna fall är autentiska och hämtade ur vår databas. Beräkningarna är däremot uppskattade och schabloniserade, eftersom vi i vårt ekonomisystem inte har personuppgifter. De schabloner vi har räknat med är kostnad per bodygn, vilket innefattar alla slags kostnader som fördelas på antalet bodygn som "produceras" på enheten.

1. Uppenbart ogrundad asylansökan

En rumänsk man (30 år) sökte asyl den 16 april 2004. Migrationsverket bedömde ansökan som uppenbart ogrundade och fattade därför beslut om omedelbar avvisning till hemland (s.k. avv - OH) den 22 april. Mannen reste ut ur Sverige den 25 april som en enskild resa. Mannen satt i förvar under tiden som hans ärende prövades. Från ansökan till beslut tog det 6 dagar. Totalt tog det 9 dagar från det att mannen ansökte om asyl till dess att han var utrest.

Beräkning av kostnad: Prövning av ärende ungefär 6 000 kronor, förvar i 9 dagar cirka 21 100 kronor och återvändanderesor cirka 6 300 kronor. Totalt kostade det 33 400 kronor.

2. Normalärende som inte överklagats.

En bosnisk kvinna (42 år) ansökte om asyl den 30 januari 2003. En begäran om övertagande ställdes 27 mars 2003. Den 19 juni avslogs begäran om övertagande. Ett biträde förordnades 21 augusti 2003. Verket fattade avslagsbeslut den 9 oktober 2003. Kvinnan reste ut ur Sverige den 13 november 2003 som en enskild resa. Från ansökan till beslut hos verket tog det 8 månader. Totalt tog det cirka 10 månader från det att kvinnan ansökte om asyl till utresa.

Beräkning av kostnad: Prövning av ärende ungefär 5 900 kronor, boende i mottagning (ABO) 10 månader cirka 67 800 kronor, offentligt biträde cirka 2 000 kronor och återvändanderesor cirka 5 000 kronor. Totalt kostnad cirka 80.700 kronor.

3. Normalärende som överklagats.

En bosnisk man (25 år) ansökte om asyl första gången den 17 november 1999. Verket beslutade samma dag om omedelbar avvisning till Tyskland förenat med ett återreseförbud till och med 2001-11-17. Utresan skedde samma dag.

Mannen reste in på nytt den 17 november 2000 och ansökte om asyl. Verket fattar beslut om avvisning den 18 april 2001. Mannen överklagar beslutet, som överlämnas till nämnden den 17 maj 2001. Nämnden fastställer verkets beslut om avvisning den 13 juni 2002. Mannen lämnar in en ny ansökan (N-UT) den 17 september 2002. Nämnden avslår N-UT:en den 24 september 2002. Den 18 oktober 2002 reser mannen ut ur Sverige med personal från verket.

Den 17 januari 2003 reser mannen in egen och ansöker om asyl för tredje gången. Verket fattar beslut om avvisning den 9 oktober 2003. Mannen överklagar beslutet, som överlämnas

till nämnden den 31 oktober 2003. Nämnden fastställer verkets beslut om avvísning den 26 januari 2004. Den 17 mars 2004 reser mannen ut ur Sverige som enskild resa.

Den första ansökan som mannen gjorde avslutades på en dag. Detta med stöd av det avtal med Tyskland som vi hade före Öresundsbron och Schengen.

Vid det andra ansökningstillfället som mannen gjorde tog det fem månader innan verket fattade beslut. Tiden från överklagande till avslag på N-UT hos nämnden uppgick till 17 månader. Total tid för den andra ansökan till utresa var 23 månader.

Vid det tredje ansökningstillfället tog det verket 9 månader att fatta beslut. Tid för överklagande och ny ansökan hos nämnden tog 3 månader. Total tid från ansökan till utresa uppgår till 14 månader.

Beräkning av kostnad:

Första ansökan: Prövning av ärende ungefär 5 400 kronor och återvändanderesor cirka 2 000 kronor. Totalt kostade första ansökan 7 400 kronor.

Andra ansökan: Prövning av ärende ungefär 5 000 kronor, offentligt biträde cirka 2 700 kronor, boende i mottagandet under vårt beslut 33 500 kronor, under väntan på beslut i överklagandeärendet cirka 93 700 kronor, väntan på beslut i N-UT kostade 19 400 och boende i mottagandet innan återvändande kostade 6 400 kronor och återvändanderesor cirka 4 400 kronor. Totalt kostade andra ansökan 165 100 kronor.

Tredje ansökan: Prövning av ärende ungefär 5 900 kronor, offentligt biträde cirka 2 000 kronor, boende under väntan på vårt beslut 61 000 kronor, i väntan på beslut hos nämnden 20 300 kronor och boende innan återvändande cirka 13 600 kronor och återvändanderesor cirka 6 300 kronor. Totalt kostade tredje ansökan 109 100 kronor.

Den totala kostnaden för mannen uppgår till 281 600 kronor.

4. Normalärende med särskilda omständigheter

En man från norra Irak reste in och ansökte om asyl den 18 april 2001.

Med anledning av det oroliga läget i Irak överlämnade verket fem ärenden till regeringen i november 2001 för vägledande beslut. Den 11 april fattar regeringen vägledande beslut om ny praxis.

I enlighet med den nya praxisen fattar verket den 27 juni beslut om avslag. Mannen överklagade verkets beslut, som överlämnades till nämnden 12 juli 2002. Nämnden fastställde verkets beslut den 27 januari 2003.

I mars 2003 invaderar USA m.fl. Irak och det blir ett generellt verkställighets och beslutsstopp.

Mannen lämnade in en ny ansökan den 14 oktober 2003. Den 15 maj 2004 fastställer Utlänningsnämnden i beslut att det då fanns tillräckligt underlag för att återuppta beslutsfattande i irakiska asylärenden samt en revidering av tidigare praxis gentemot Irak. Med stöd av bl.a den nya praxisen avslår Nämnden mannens ansökan den 9 juni 2004. Mannen har ännu inte rest tillbaka till Irak..

Beräkning av kostnad: Prövning av ärende ungefär 5 300 kronor, offentligt biträde 4 000 kronor, EBO-boende i avvaktan på överlämnanden av beslut till regeringen 30 500 kronor, EBO-boende i väntan på att regeringen fattar vägledande beslut 22.700 kronor, EBO-boende i väntan på vårt beslut 9 000 kronor, EBO-boende i väntan på beslut i överklagande 30 700, EBO-kostnader under verkställighetsstoppet 39 400 kronor, EBO kostnader under väntan på beslut i N-UT 35 000 kronor. Kostnader i EBO fram till idag (2004-09-17) 13 800 kronor. Total kostnad hittills 190 400 kronor.