

Utgiftsområde 8 Migration
– regeringens resultatredovisningar
i ett 20-årigt perspektiv

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-88607-54-6
Riksdagstryckeriet, Stockholm, 2018

Förord

Den 7 december 2017 beslutade socialförsäkringsutskottet om en uppföljning av resultatredovisningen i regeringens budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017 inom utgiftsområde 8 Migration och att bilda en projektgrupp med utskottsledamöter med ansvar för uppföljningen.

Uppföljningen ska ge utskottet fördjupad kunskap och ett fördjupat underlag inför kommande beredning av budgetärenden. Underlaget för uppföljningen har tagits fram av utvärderare Madeleine Nyman, forskningssekreterare Lars Eriksson och praktikant Christian Hultgren vid utvärderings- och forskningssekreteriet i samarbete med kanslichef Kari Hasselberg och föredraganden Maria Norberg vid socialförsäkringsutskottets kansli.

Projektgruppen överlämnar härmed sin rapport där resultaten av uppföljningen redovisas.

Stockholm i juni 2018

Solveig Zander (C), ordförande, Carina Ohlsson (S), Mathias Tegnér (S), Maria Abrahamsson (M), Paula Bieler (SD)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1 Inledning.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Syfte och frågeställningar.....	8
1.3 Genomförande och metod.....	9
1.4 Centrala begrepp och definitioner.....	9
1.5 Utgiftsområdet.....	10
1.6 Rapportens disposition.....	10
2 Utgångspunkter.....	12
2.1 Lagen om statsbudgeten.....	12
2.2 Budgetlagen.....	13
2.3 Mål- och resultatstyrning och politikområden.....	14
2.4 Finansutskottets uttalanden.....	15
2.5 Riksdagens riktlinjer.....	17
3 Regeringens resultatredovisningar 1997–2017.....	18
3.1 Mål.....	18
3.1.1 Riksdagens övergripande mål.....	18
3.1.2 Regeringens underliggande mål.....	20
3.2 Struktur.....	20
3.3 Indikatorer och resultat.....	21
3.4 Analys och slutsatser.....	23
3.5 Anslagsutveckling.....	24
3.6 Socialförsäkringsutskottets granskningar.....	25
3.7 Sammanfattning.....	27
4 Granskningar och utredningar inom migrationsområdet.....	29
4.1 Riksrevisionen.....	29
4.2 Ekonomistyrningsverket.....	31
4.3 Statskontoret.....	33
5 Gruppens iakttagelser och bedömningar.....	35
5.1 Målet för utgiftsområdet är svårt att följa upp.....	35
5.2 Från målstruktur till indikatorstruktur.....	35
5.3 Indikatorer och längre tidsserier har utvecklats över tid.....	36
5.4 Delar av måluppfyllelsen analyserades först 2017.....	37
5.5 Omvärldshändelser påverkar anslagsutvecklingen.....	37
Källor.....	39
<i>Bilagor</i>	
Tabeller.....	43
Granskningar och utredningar inom migrationsområdet.....	48

Sammanfattning

Socialförsäkringsutskottet beslutade i december 2017 att följa upp resultatredovisningen i regeringens budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017 inom utgiftsområde 8 Migration. Syftet med uppföljningen är att ta fram ett fördjupat kunskapsunderlag till utskottet. Genom att studera utvecklingen över en längre tid ges bättre förutsättningar för utskottet att bedöma målluppfyllelsen inom utgiftsområdet samt ges riksdagen förutsättningar att styra inriktningen av verksamheten.

I uppföljningen studeras målens utveckling, redovisningens struktur, användningen av indikatorer, anslagens utveckling samt hur regeringens bedömningar redovisats. Uppföljningen har genomförts huvudsakligen genom dokumentstudier och bearbetning av befintlig statistik. Därutöver har man gått igenom vissa relevanta granskningar och utredningar inom migrationsområdet utförda av Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.

Nedan sammanfattas de huvudsakliga iakttagelserna och utskottets bedömningar.

Målet för utgiftsområdet är svårt att följa upp

Riksdagens mål för utgiftsområde 8 Migration har omformulerats vid flera tillfällen sedan 1997. Det nu gällande målet beslutades 2009 och innehåller följande fem målformuleringar:

1. att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och
2. som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser,
3. främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och
4. tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt
5. fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Riksdagens mål är snarare av vägledande karaktär än operativt utformat, vilket gör det svårare att följa upp. Riksrevisionen har uppmärksammat svårigheterna att följa upp målen inom utgiftsområde 8 och funnit att flertalet av regeringens mål på asylområdet varken är specifika, mätbara eller tidsatta.

År 2011, när den nya budgetlagen trädde i kraft, tydliggjordes att det framför allt är riksdagsbundna mål som ska redovisas och följas upp.

Projektgruppen bedömer att det är en utmaning för regeringen att operationalisera målet för utgiftsområdet, dvs. göra målet mätbart, antingen med underliggande mätbara mål eller med indikatorer. Projektgruppen ser positivt på den utveckling som skett under senare år där regeringen redovisat indikatorer för delar av det riksdagsbundna målet.

Från målstruktur till indikatorstruktur

Regeringen har sedan 2015 valt att redovisa indikatorer i stället för att dela upp resultatredovisningen efter verksamhetsområden. Resultatredovisningarna för 2002, 2007 och 2012 delades in efter verksamheter och mål för dessa.

Uppföljningen visar att regelverk och riktlinjer för regeringens resultatredovisning har varierat och utvecklats under den studerade perioden. Det finns inga krav i budgetlagen om hur strukturen på resultatredovisningen ska se ut, utan det är regeringen som beslutar om den. I riksdagens beslutade riktlinjer för behandlingen av regeringens resultatredovisning slås fast att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. I sammanhanget vill projektgruppen peka på det utrymme som riksdagens riktlinjer ger utskottet att behandla resultatredovisningen. Även om regeringen själv avgör hur redovisningen läggs upp har riksdagen – genom sina utskott – en viktig funktion som beställare.

Indikatorer och längre tidsserier har utvecklats över tid

Resultatredovisningen har utvecklats successivt, och enligt gruppens mening har redovisningen förbättrats över åren. I budgetpropositionens resultatredovisning för 2017 redovisades indikatorer i tidsserier om fem år. Det skiljer sig från tidigare år då huvudsakligen endast resultat från föregående år redovisats.

Likvärdiga indikatorer har under åren redovisats för några områden, t.ex. handläggningstider och vistelsetider. För andra områden saknas dock fortfarande indikatorer, t.ex. för rättslig kvalitet och internationell rörlighet.

Projektgruppen anser att det är viktigt att relevanta indikatorer används och att längre tidsserier redovisas för dem. Projektgruppen ser även positivt på att analyserna fördjupas under vissa år för att man ska kunna följa hela asylprocessen.

Delar av måluppfyllelsen analyserades först 2017

I budgetlagen ställs det krav på att regeringen ska redovisa resultat i förhållande till riksdagsbundna mål, dvs. redovisa en måluppfyllelse. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen uppfyllelsen för delar av det övergripande målet.

I budgetpropositionen för 2012 redovisade regeringen uppfyllelsen av några av de underliggande målen. Det gällde målen om migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen samt några mål inom verksamhetsområdet Arbete, besök och bosättning.

Regeringen har i de tidigare budgetpropositionerna inte gjort någon tydlig analys av måluppfyllelsen.

Det är grundläggande att regeringen uttalar sig om måluppfyllelsen, och projektgruppen ser positivt på att regeringen – i vart fall för delar av det övergripande målet – gjorde sådana bedömningar i budgetpropositionen för 2017. Gruppen vill dock betona vikten av att regeringen fortsätter att utveckla detta

arbete. Resultatredovisningen inom utgiftsområdet bör kompletteras med bättre redovisningar av måluppfyllelse för att möjliggöra för utskottet att ta ställning till om det migrationspolitiska målet är uppfyllt för att sedan lägga detta till grund för behandling av budgetförslag och andra förslag som regeringen lämnar i budgetpropositionen.

Omvärldshändelser påverkar anslagsutvecklingen

Regeringens anslagsbelopp för utgiftsområdet har ökat från ca 2 miljarder kronor till 33 miljarder kronor i de undersökta budgetpropositionerna. Det som framför allt påverkar anslagen är hur utgifterna utvecklas. Utgifterna påverkas i sin tur i stor utsträckning av omvärldshändelser, t.ex. av stora migrationsströmmar till Sverige 2015. Anslagsnivåerna baseras även på prognoser för migranter.

Statskontoret konstaterade 2004 att Migrationsverkets kanske svåraste uppgift är att hantera den osäkerhet som ligger i ett mycket starkt omvärldsberoende, vilket ställer krav på regeringens styrning och uppföljning av verksamheten.

Projektgruppen noterar att det kan vara svårt att göra rättvisande prognoser för en komplex och omvärldsstyrd verksamhet. Resultatredovisningen och särskilt användningen av resultatindikatorer är viktiga för att utskottet ska kunna bedöma framtida anslagsbehov. Därför anser projektgruppen att prognoserna bör utvecklas vidare så att de blir mer träffsäkra.

Socialförsäkringsutskottets granskningar

I budgetbetänkandet för 2017 behandlade socialförsäkringsutskottet resultatredovisningen under en egen rubrik och lämnade där en samlad uppföljning. I budgetbetänkandena för 2007 och 2012 följdes vissa resultat upp i andra delar av betänkandena. Dessförinnan har regeringens resultatredovisning inte behandlats i socialförsäkringsutskottets budgetbetänkanden.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Enligt 4 kap. 8 § regeringsformen ska varje utskott följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sitt ämnesområde. Såväl konstitutionsutskottet som regeringen betonade i sina förarbetsuttalanden¹ att i riksdagens granskning av rikets styrelse och förvaltning ingår den uppföljning och utvärdering av riksdagsbesluten som varje utskott gör inom sitt ämnesområde. Riksdagen har även beslutat om riktlinjer² för utskottens uppföljning och utvärdering (se avsnitt 2.5). I förarbetena³ till riksdagens beslut om riktlinjer betonades granskningen av regeringens resultatinformation i budgetpropositionen.

Socialförsäkringsutskottet beslutade den 7 december 2017 om en uppföljning av resultatredovisningen i regeringens budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017 inom utgiftsområde 8 Migration och att bilda en projektgrupp med utskottsledamöter med ansvar för uppföljningen.

Underlaget för uppföljningen har tagits fram av utvärderare Madeleine Nyman, forskningssekreterare Lars Eriksson och praktikant Christian Hultgren vid utvärderings- och forskningssekreterariatet i samarbete med kanslichef Kari Hasselberg och föredraganden Maria Norberg vid socialförsäkringsutskottets kansli.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppföljningen är att ta fram ett fördjupat kunskapsunderlag till utskottet om regeringens resultatredovisningar inom utgiftsområde 8 Migration. Genom att studera utvecklingen över en längre tid ges bättre förutsättningar för utskottet att bedöma måluppfyllelsen inom utgiftsområdet samt förutsättningar att styra inriktningen av verksamheten. Vidare kan uppföljningen tjäna som underlag till andra fördjupade uppföljningar och utvärderingar inom området.

Utgångspunkter för uppföljningen har varit följande frågeställningar:

1. Hur har målen för utgiftsområde 8 Migration utvecklats?
2. Hur har strukturen på resultatredovisningen inom utgiftsområdet utvecklats?
3. Hur har redovisningen av indikatorer och resultat inom utgiftsområdet utvecklats?
4. Hur har regeringens bedömningar (slutsatser och analys) utvecklats?
5. Hur har anslagen för utgiftsområdet utvecklats?

¹ Prop. 2009/10:80 s. 117, bet. 2009/10:KU19 s. 31, rskr. 2009/10:304 och 305.

² Förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276; framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335.

³ Framst. 2005/06:RS3 s. 13.

1.3 Genomförande och metod

Uppföljningen har genomförts huvudsakligen genom dokumentstudier och bearbetning av befintlig statistik. Samtliga budgetpropositioner och utskottsbetänkanden för berörda år har analyserats utifrån frågeställningarna. Även regleringsbrev, årsredovisningar och regeringsskrivelser har analyserats.

Därutöver har man gått igenom vissa relevanta granskningar och utredningar inom migrationsområdet utförda av Riksrevisionen, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.

Intervjuer har gjorts med företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) för att få information om utvecklingsarbetet i fråga om resultatredovisningen.⁴

1.4 Centrala begrepp och definitioner

Några centrala begrepp inom resultatstyrning som används i uppföljningen beskrivs och definieras nedan.⁵

Mål brukar definieras som önskat framtida tillstånd. I uppföljningen använder vi begreppet *övergripande mål* för det riksdagsbundna målet för utgiftsområde 8 Migration och *underliggande mål* för mål som regeringen redovisat i budgetpropositionerna, t.ex. verksamhetsmål. Uppföljning av mål förutsätter att målen operationaliseras, dvs. att målen blir mät- och uppföljningsbara. Detta kan göras genom att väsentliga aspekter i målet tilldelas indikatorer.

En eller flera **indikatorer** anger hur målet ska mätas och undersökas och vilka kvantifierbara data som ska samlas in.

För att en bedömning av **måluppfyllelse** ska vara transparent kan man behöva fastställa ett kriterium för måluppfyllelse och en tidsangivelse. Kriteriet anger vid vilket värde på indikatorn (eller i vissa fall indikatorerna) som målet är uppfyllt. Tidsangivelsen anger vid vilken tidpunkt eller med vilken regelbundenhet data ska samlas in och bedömas mot kriteriet.

Resultat är lika med prestationer och effekter. Resultat är det som har levererats till någon mottagare eller målgrupp (exempelvis ett beslut) samt vad som har inträffat därefter (exempelvis andra levnadsbetingelser och nya insikter). Resultat är vad som har kommit av verksamheten (prestationer) och vad prestationerna har bidragit till (**effekter**).

Prestationer är varor och tjänster som har lämnat en myndighet eller som på annat sätt har blivit tillgängliga, åtkomliga eller synliggjorda. Arbetet med att planera och färdigställa prestationer brukar kallas **aktiviteter**. De samlade aktiviteterna inklusive internt stöd utgör **verksamheten**. Det är verksamheten som ska finansieras, ibland med anslag och ibland med avgifter. Verksamheten kan förväntas producera prestationer, om finansieringen ger tillräckliga resur-

⁴ Intervju med Justitiedepartementet 2018-04-16.

⁵ Resultatuppföljning av statens budget, ESV-rapport 2017:46.

ser. Prestationer kan i sin tur leda till effekter, om prestationerna är av tillräcklig kvalitet. Anslaget är inom flera utgiftsområden ingen direkt orsak till avsedda effekter i samhället, men möjliggör att en verksamhet kan bedrivas och påverkar verksamhetens omfattning.

1.5 Utgiftsområdet

Utgiftsområde 8 Migration omfattar enligt budgetpropositionen för 2018⁶ frågor som rör utlänningars rätt att resa in i och vistas i Sverige samt frågor som rör mottagande av asylsökande. Inom utgiftsområdet återfinns främst (se tabell 4 i bilaga 1) ett myndighetsanslag varifrån Migrationsverkets förvaltningsutgifter finansieras och utgifter för ersättningar och bostadskostnader. Därutöver finansieras inom utgiftsområdet bl.a. personer som ska vidarebosättas och offentliga biträden samt EU-fonder inom området. Vidare finansieras inom utgiftsområdet verksamheten vid migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och Kriminalvårdens utgifter för utresor för avvisade och utvisade. Inom utgiftsområdet ryms även deltagande i EU-samarbete och annat internationellt samarbete.

I sammanhanget kan även nämnas att i budgetpropositionen⁷ anges att det är flera myndigheter som delar ansvaret för den verksamhet inom migrationsområdet som ska leda till att det övergripande målet uppnås. I propositionen anges vidare att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bl.a. uppehållstillstånd, arbetstillstånd, mottagande av asylsökande och återvändande. Vid sidan av dessa uppgifter har verket också ett särskilt ansvar för att det övergripande målet för utgiftsområdet ska uppnås. Av budgetpropositionen framgår även att Migrationsverket ska vara drivande i samarbetet mellan myndigheterna när det gäller att upprätthålla en effektiv verksamhet med god rättslig kvalitet, som säkerställer god service till sökanden och andra intressenter. Slutligen anges i budgetpropositionen bl.a. att Polismyndigheten och Kriminalvården ansvarar för att verkställa beslut om avvisning eller utvisning med tvång och att migrationsdomstolarna överprövar Migrationsverkets beslut i de fall den sökande överklagar.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisas utgångspunkter för regeringens resultatredovisning. I kapitel 3 beskrivs utvecklingen av resultatredovisningen för åren 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017 för områdena mål, struktur, indikatorer och resultat, analys och slutsatser, anslagsutveckling samt socialförsäkringsutskottets granskningar. I kapitel 4 redovisas kortfattat granskningar från Riksrevisionen och utredningar utförda av Ekonomistyrningsverket och Statskontoret med avse-

⁶ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 8 s. 9.

⁷ Prop. 2017/18:1 utg.omr. 8 s. 10.

ende på relevansen för regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 8 Migration. I kapitel 4 finns sammanfattande iakttagelser och bedömningar från uppföljningen. I bilaga 1 finns mer utförliga tabeller, och i bilaga 2 redovisas mer utförliga referat av granskningarna och utredningarna i kapitel 4.

2 Utgångspunkter

I det följande lämnas en kortfattad redogörelse för lagstiftning, förarbeten och uttalanden från riksdagsorgan om regeringens resultatredovisning som är relevant för uppföljningen.

2.1 Lagen om statsbudgeten

Redan i 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ställdes krav på att regeringen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden för riksdagen. Syftet var enligt förarbetena⁸ att genom resultatstyrning främja hög effektivitet och god hushållning. Ett annat syfte var att klargöra att den som begär eller utnyttjar statliga medel för ett visst ändamål (dvs. regeringen) måste kunna ange vad den vill uppnå. Regeringen måste också vidta åtgärder så att de resultat som rent faktiskt uppnås kan redovisas och jämföras med vad som var avsett. Ytterligare ett syfte var att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultatet av den verksamhet som riksdagen beslutat om. På detta sätt stärktes riksdagens roll i budgetprocessen. Bestämmelsen tog inte enbart sikte på åtgärder som faller inom finansmaktens område utan även på t.ex. föreskrifts- och kontrollmaktens områden, i vart fall till den del åtgärderna påverkar statsbudgeten på ett tydligt sätt.

Regeringen anförde vidare i förarbetena till lagen att styrningen av den statliga verksamheten hade fått en så stark anknytning till budgetprocessen att det var lämpligt att i budgetlagen särskilt beröra frågor om resultatstyrning (prop. 1995/96:220 s. 21). Att ange ett mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts var, enligt regeringens mening, helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en allt effektivare och mer ändamålsenlig verksamhet.

I förarbetena angav regeringen att mål- och resultatredovisningens utformning och precision dock skulle komma att variera mellan olika områden. På vissa områden kunde det vara svårt att beskriva mål och uppnådda resultat med någon högre grad av precision. Det sätt på vilket mål och resultat angavs skulle därför enligt regeringens uttalanden i förarbetena i hög grad anpassas till de förutsättningar som gäller på olika statliga verksamhetsområden. På områden där det inte hade förekommit någon resultatredovisning utgjorde enligt regeringen bestämmelsen en uppfordran till ett fortsatt utvecklingsarbete. Vidare angav regeringen att budgetlagen inte borde innehålla några föreskrifter om resultatredovisningens form.

⁸ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27–30.

2.2 Budgetlagen

Enligt 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska regeringen i budgetpropositionen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har antagit. Redovisningen ska vara anpassad till utgiftsområdena. I förarbetena⁹ konstaterade regeringen att riksdagen sedan budgetlagen infördes konsekvent hade efterfrågat en nära koppling mellan budgetförslaget och de resultat som uppnåtts, att målen skulle vara mätbara och uppföljningsbara och beslutas av riksdagen samt att resultatredovisningen skulle följa budgetens indelning och riksdagens beredningsformer.

Den nu gällande bestämmelsen i budgetlagen trädde i kraft den 1 april 2011 och har sedan dess inte ändrats i sak¹⁰. De krav på regeringens redovisningskyldighet som föreskrivs i bestämmelsen preciserades i några avseenden jämfört med tidigare gällande krav i 2 § lagen om statsbudgeten (1996:1059), se avsnitt 2.1 ovan. I budgetlagen läggs fast att de resultat som uppnåtts i statens verksamhet ska redovisas i budgetpropositionen. Det är i första hand fråga om resultatredovisning på sådana områden där ekonomiska styrmedel används i stor utsträckning. Syftet med att lämna resultatredovisningen i budgetpropositionen är enligt förarbetena att redovisningen tydligare ska ansluta till de förslag som lämnas där. Redovisningen ska relateras till verksamheten som helhet och inte enbart avse t.ex. effekterna av en ändrad anslagstilldelning. Redovisningen ska avse de mål som riksdagen har beslutat om (den tidigare budgetlagen lämnade däremot öppet vem som skulle besluta om målen).

Av förarbetena framgår även att riksdagen har velat ha resultatinformationen utformad så att den kan utgöra en grund för riksdagens beslut om utgiftsramar och anslag samt andra förslag som lämnas i budgetpropositionen. Vidare har riksdagen efterfrågat en ökad användning av tidsserier och resultatindikatorer samt välformulerade, mätbara och uppföljningsbara mål. Vad gäller det sistnämnda anges i förarbeten att regeringen ”självfallet [ska] sträva efter att utforma förslagen till mål så att de uppfyller dessa grundläggande krav”.¹¹

I förarbetena betonas även vikten av att genomgående visa på hur de statliga insatserna bidragit till måluppfyllelse, då effekter på en mer övergripande nivå kan vara svåra att påvisa.

I sammanhanget kan nämnas propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt¹², som föregick förslaget om en ny budgetlag. Där bedömde regeringen att verksamhetens karaktär är avgörande för hur redovisningen av resultat inför riksdagen utformas. Vidare bedömde regeringen i den ovannämnda propositionen att budgetpropositionen på de flesta områden

⁹ Prop. 2010/11:40 s. 100, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

¹⁰ Bestämmelsen justerades den 1 september 2014 men ändringen var endast en anpassning till att förekomsten av utgiftsområden inte längre var villkorad av att riksdagen särskilt hade beslutat att hänföra statens utgifter till utgiftsområden. Någon ändring i sak var således inte avsedd (se prop. 2013/14:173 s. 45, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351 och 352).

¹¹ Prop. 2010/11:40 s. 101.

¹² Prop. 2009/10:175 s. 103, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

är det mest lämpliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på olika områden.

2.3 Mål- och resultatstyrning och politikområden

Mål- och resultatstyrningen och budgetprocessen som infördes i mitten av 1990-talet innebar att riksdagen och regeringen skulle bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och ställa bestämda resultatkrav. De statliga myndigheterna gavs samtidigt en större frihet att välja medel för att nå målen. Denna ökade ekonomiska ramstyrning syftade inte minst till att decentralisera ansvar och befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analyser av verksamhetens utfall.

En viktig utgångspunkt i utvecklingsarbetet har varit att genom återrappor-tering av resultatinformation säkerställa att riksdagen och regeringen får ett bättre beslutsunderlag. I budgetpropositionen för 1998 gavs bl.a. de avsnitt som behandlade de olika utgiftsområdena en mer enhetlig struktur, de viktigaste målen inom respektive utgiftsområde lyftes fram och resultatbedömningarna utvecklades. Det var enligt vad regeringen anförde viktigt att informationen i budgetpropositionen om mål och resultat hade en tydlig koppling till utgiftsområdena och regeringens budgetförslag. Redovisningen följde därmed utgiftsområdesstrukturen och den indelning i verksamhetsområden som fanns inom utgiftsområdena.¹³ Finansutskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen vidtagit.¹⁴ Se vidare avsnitt 2.4.

Införandet av politikområden

I budgetpropositionen för 2001 införde regeringen en indelning av den statliga verksamheten i totalt 47 politikområden inom ramen för de rådande utgiftsområdena. Detta var ett första steg mot en mer renodlad verksamhetsbaserad struktur i budgetpropositionen. För varje politikområde fastställde riksdagen ett eller flera mål.¹⁵ Införandet av politikområden togs inte väl emot i riksdagen. I yttranden till finansutskottet framförde flera utskott¹⁶ synpunkter på att politikområdena skar över flera utgiftsområden, vilket innebar att beredningsansvaret kom att delas mellan flera utskott. Beslut om mål kunde därmed komma att beredas av ett utskott medan beslut om finansiering bereddes av ett annat. Vidare kom utgiftsområdena att innefatta insatser som låg utanför ett utskotts ansvarsområde enligt riksdagsordningen. Finansutskottet välkomnade regeringens mer konkreta mål men betonade vikten av att politikområdesindelningen anpassades till riksdagens arbetsformer. Utskottet förutsatte därmed att regeringen skulle beakta de synpunkter som framkommit i yttrandena.¹⁷

¹³ Prop. 1997/98:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 6.

¹⁴ Jfr bet. 1997/98:FiU1, rskr. 1997/98:35.

¹⁵ Jfr prop. 2000/01:1 och bet. 2000/01:FiU20, rskr. 2000/01:288.

¹⁶ Se t.ex. yttr. 2000/01:FöU1y och yttr. 2000/01:BoU1y.

¹⁷ Bet. 2000/01:FiU1 avsnitt 5 s. 278, rskr. 2000/01:36.

Avskaffandet av politikområden

I budgetpropositionen för 2009 föreslog regeringen att den då aktuella riksdagsbindningen med mål för politikområden skulle upphöra. I stället föreslog eller angav regeringen vilka verksamhetsmål inom de olika utgiftsområdena som skulle följas upp.¹⁸ När finansutskottet behandlade budgetpropositionen för 2009 framförde utskottet att det länge varit kritiskt till att indelningen i politikområden inte överensstämte med indelningen i utgiftsområden. Utskottet välkomnade att detta problem avlägsnades. Samtidigt menade utskottet att många centrala frågor som var av intresse för riksdagen var obesvarade och måste diskuteras vidare mellan riksdagen och regeringen, t.ex. att det fanns oklarheter om hur målen skulle utformas och hur en ny underindelning av utgiftsområdena skulle se ut.¹⁹

2.4 Finansutskottets uttalanden

Finansutskottet har gjort vissa uttalanden och bedömningar om regeringens resultatredovisning i budgetpropositionerna som har betydelse för uppföljningen. Dessa bedömningar har bl.a. berört värdet av dialogen mellan riksdagen och regeringen i mål- och resultatfrågor och att målen är välformulerade och uppföljningsbara för att resultatstyrningen ska vara meningsfull och effektiv samt vikten av resultatindikatorer och nyckeltal. Vid sin behandling av den ekonomiska vårpropositionen 1997 anförde finansutskottet²⁰ bl.a. att det naturliga tillfället för en redovisning av mål och resultat enligt budgetlagen var i anslutning till budgetförslaget för nästkommande år (dvs. budgetpropositionen). Vidare anförde utskottet att en viktig förutsättning för riksdagens ställningstagande till fördelning av utgifter på utgiftsområden och anslag är en resultatanalys för föregående år. Det borde också vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vilken utsträckning som målen hade uppnåtts och – om de inte uppnåtts – varför så var fallet.

Vid behandlingen av 1998 års ekonomiska vårproposition angav utskottet²¹ vissa krav på återrapporteringen av resultatinformation som borde beaktas av regeringen i budgetförslaget för 1999, bl.a. att regeringen borde prioritera att utveckla resultatredovisningarna på utgifts- och verksamhetsområdesnivå, medan resultatinformationen på anslagsnivå i vissa fall kunde göras mindre omfattande.

I samband med utskottets behandling av Årsredovisningen för staten 2004²² uttalade sig utskottet om regeringens resultatredovisning. Exempelvis framhöll utskottet då som sin mening att användandet av resultatindikatorer kan ge ett viktigt bidrag för att göra det möjligt att bedöma om verksamheter utvecklas i rätt riktning.

¹⁸ Prop. 2008/09:1 Förslag till statsbudget, finansplan m.m. avsnitt 10.4.

¹⁹ Bet. 2008/09:FiU2, rskr. 2008/09:147–149.

²⁰ Bet. 1996/97:FiU20, rskr. 1996/97:284.

²¹ Bet. 1997/98:FiU20 s. 216, rskr. 1997/98:318 och 319.

²² Bet. 2004/05:FiU28 s. 14 f., rskr. 2004/05:304 och 305.

Senast finansutskottet gjorde en mer utförlig bedömning var hösten 2015. Året därpå upprepade utskottet sin bedömning.²³ Hösten 2015 uttalade finansutskottet²⁴ att budgetlagens bestämmelse i 10 kap. 3 § ska ses mot bakgrund av att det är riksdagen som har både normgivnings- och finansmakten. Utskottet betonade att riksdagens roll i styrkedjan är central, vilket också enligt finansutskottet underströks av att riksdagen har kontrollmakten, dvs. granskar rikets styrelse och förvaltning, och att riksdagens utskott har till uppgift att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut inom sina respektive ämnesområden. Finansutskottet konstaterade att arbetet med att förbättra regeringens resultatredovisning till riksdagen har pågått kontinuerligt lika länge som modellen med resultatstyrning i statsförvaltningen har funnits. Utskottet har tagit aktiv del i utvecklingsarbetet och har i de sammanhangen betonat riksdagens utgångspunkter och behov. I ljuset av samarbetet mellan Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen för att utveckla resultatredovisningen till riksdagen noterade då finansutskottet att regeringens resultatredovisning för de 27 utgiftsområdena i budgetpropositionen för 2015 hade utvecklats i positiv riktning; t.ex. pekade utskottet på regeringens gemensamma struktur för samtliga utgiftsområden för att redovisa riksdagens mål och regeringens resultatindikatorer för att mäta resultaten. Samtidigt ansåg utskottet att det fanns utrymme för att ytterligare utveckla resultatredovisningen för att den skulle kunna utgöra ett bra underlag för riksdagens ställningstagande till regeringens budgetförslag. Enligt utskottet var det rimligt att det fortsatta utvecklingsarbetet utgår från de förslag som samarbetsgruppen mellan Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen föreslagit. Det handlade om att

- koncentrera resultatredovisningen till att redovisa och bedöma faktiskt uppnådda resultat av genomförda statliga insatser i förhållande till de mål riksdagen beslutat om
- identifiera och utveckla resultatindikatorer; indikatorerna bör spegla utvecklingen av resultat, inte omvärldsförändringar eller insatser
- göra en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen för de riksdagsbundna målen
- koncentrera resultatredovisningen på de resultat som har störst betydelse för budgetförslagen, att skilja på ”stort” och ”smått” och att föra en dialog om vad som är riksdagens behov
- begränsa redovisningen och beskrivningen av olika insatser och myndigheternas löpande arbete.

²³ Bet. 2015/16:FiU1 s. 164 f., rskr. 2015/16:51.

²⁴ Bet. 2014/15:FiU1 s. 121 f., rskr. 2014/15:29.

2.5 Riksdagens riktlinjer

Riksdagen har beslutat om riktlinjer för behandlingen av regeringens resultatredovisning.²⁵ I riktlinjerna slås fast att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. För att styrningen ska fungera måste riksdagen få information om resultaten. Det kan t.ex. handla om att resurser har fördelats enligt de politiska prioriteringarna, om att avsedda resultat har uppnåtts eller om att de lagar som riksdagen har beslutat om har fått avsedda effekter. Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering är därmed ett sätt att få en sådan resultatinformation som framgår av riktlinjerna. I riktlinjerna anges vidare att uppföljning och utvärdering inom riksdagen bör vara framåtblickande och ge underlag för väl underbyggda ställningstaganden i utskottens beredningsarbete samt fungera som ett instrument för att bedöma vilka eventuella justeringar som kan behövas i budgeten eller lagstiftningen.

²⁵ Förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276 och framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335.

3 Regeringens resultatredovisningar 1997–2017

I detta kapitel beskrivs utvecklingen av resultatredovisningen i budgetpropositionerna för områdena mål, struktur, indikatorer och resultat, analys och slutsatser samt anslagsutvecklingen för åren 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017. Därutöver redovisas socialförsäkringsutskottets granskningar av regeringens resultatredovisning för de studerade åren.

3.1 Mål

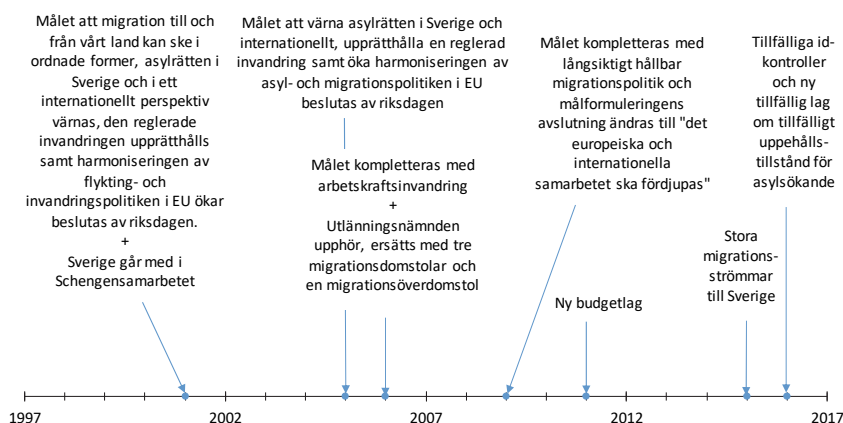
Som framgår av avsnitt 1.4 benämns i denna uppföljning det riksdagsbundna målet för utgiftsområdet *det övergripande målet* och regeringens övriga mål *underliggande mål*.

Utgångspunkterna för regeringens resultatredovisning har utvecklats under den 20-årsperiod som uppföljningen avser, se kapitel 2 (särskilt avsnitt 2.1 och 2.2).

3.1.1 Riksdagens övergripande mål

Riksdagens fastslagna mål för utgiftsområdet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.²⁶ Det övergripande målet har omformulerats och kompletterats vid ett flertal tillfällen under de undersökta åren, se figur 1 nedan. Enskilda formuleringar har också tagits bort mellan åren.

²⁶ Prop. 2009/10:1 utg.omr. 8, bet. 2009/10:SfU2, rskr. 2009/10:132.

Figur 1 Tidsaxel med beslutade övergripande mål och relevanta händelser

Första gången ett övergripande mål redovisades för de undersökta åren var i budgetpropositionen för 2002.²⁷ Då gällde målet som antogs 2001 ”att migration till och från vårt land kan ske i ordnade former, asylrätten i Sverige och i ett internationellt perspektiv värnas, den reglerade invandringen upprätthålls samt att harmoniseringen av flykting- och invandringspolitiken i EU ökar”. Regeringen angav i budgetpropositionen för 2002 att arbetet med målets uppfyllande ska präglas av rättssäkerhet, humanitet och respekt för individens mänskliga rättigheter.

En formulering från 2001 finns fortfarande kvar i den nuvarande målformuleringen från 2009: värna asylrätten. Efter 2001 har riksdagen omformulerat och kompletterat det övergripande målet vid tre tillfällen: 2005, 2006 och 2009. År 2005 avskaffades målformuleringen att migrationen till och från landet kan ske i ordnade former, och 2006 kompletterades målet med skrivningen främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring. År 2009 avskaffades målformuleringarna att upprätthålla en reglerad invandring och ökad harmonisering av asyl- och migrationspolitiken i EU och målet kompletterades med formuleringarna att migrationspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och det europeiska och internationella samarbetet ska fördjupas.

I budgetpropositionen för 2017 angav regeringen att Migrationsverket har ett särskilt ansvar för att koordinera arbetet med andra myndigheter för att målet för utgiftsområdet ska kunna uppnås. Dessutom menade regeringen att effektivt hanterande av de sökande, god rättslig kvalitet och en hög servicenivå är förutsättningar för att målet ska uppnås.

Förslag till nytt övergripande mål

Mottagandeutredningen har föreslagit att det ska införas ett nytt övergripande mål för mottagandet. Förslaget är att ”mottagandet av asylsökande ska stödja

²⁷ I budgetpropositionen för 1997 redovisades inte ett övergripande mål.

en snabb och rättssäker asylprövning. Systemet ska skapa förutsättningar och möjligheter för de asylsökande att ta eget ansvar för en framtida etablering i Sverige eller för ett snabbt återvändande till ett annat land. Samhällets samlade resurser för mottagandet ska användas effektivt”. Målet bör enligt utredningen vara gemensamt för de olika verksamheter som medverkar i mottagandet.²⁸ Detta kan komma att påverka det övergripande målet för utgiftsområde 8 Migration i framtiden.

3.1.2 Regeringens underliggande mål

Regeringen har redovisat ett antal underliggande mål i form av verksamhetsmål och övriga mål i resultatredovisningarna för 1997, 2002, 2007 och 2012. Dessa mål är ofta formulerade som kvantitativa målsättningar för hur långa handläggnings-, vistelse- och väntetiderna högst ska vara, t.ex. att handläggningstiden inte ska vara längre än sex månader. Ett annat exempel är verksamhetsmålet för asyl i budgetpropositionen för 2002: att värna asylrätten genom tidig, rättssäker och förutsägbar prövning. I budgetpropositionen för 2017 redovisades inga underliggande mål för utgiftsområdet; däremot redovisades indikatorer för exempelvis handläggnings- och vistelsetider. Ett skäl till att inga nedbrutna kvantitativa målsättningar, s.k. underliggande mål, redovisades var enligt Justitiedepartementet att en alltför detaljerad målstyrning kan leda till suboptimering.²⁹

Antalet mål varierar mycket mellan resultatredovisningarna för de undersökta åren. I budgetpropositionen för 1997 redovisades ett flertal icke-kvantifierbara mål för de två anslagen A:1 Statens invandrarverk och A:4 Utlänningsnämnden, i övrigt återgavs inga målangivelser. I budgetpropositionen för 2002 redovisades 5–10 underliggande mål. Motsvarande antal var mellan 20 och 25 i budgetpropositionerna för 2007 och 2012. Flera av målen återkommer i dessa tre resultatredovisningar. För verksamhetsområdet asyl förekom t.ex. en målformulering om väntetider på högst tolv månader och handläggningstider på sex månader i resultatredovisningarna för 2002, 2007 och 2012. För en översikt se tabell 2 i avsnitt 3.7.

3.2 Struktur

Som framgår av tidigare avsnitt ställer budgetlagen inga direkta krav på hur innehållet i resultatredovisningen ska struktureras. I förarbetena till den tidigare budgetlagen bedömde regeringen att lagen inte borde innehålla några föreskrifter om resultatredovisningens form (se avsnitt 2.1). Regeringen bestämmer således själv hur den vill strukturera innehållet. Ett viktigt underlag för regeringens resultatredovisningar är myndigheternas årsredovisningar. Regeringen har under den undersökta perioden beslutat om flera förordningar med

²⁸ SOU 2018:22 s. 336.

²⁹ Intervju med Justitiedepartementet 2018-04-16.

regler och riktlinjer för myndigheternas årsredovisningar som bl.a. berör strukturen, t.ex. verksamhetsområden och politikområden. Finansdepartementets budgetavdelning har utarbetat gemensamma interna riktlinjer (s.k. budgetcirkulär) för texterna i budgetpropositionen som haft styrande inverkan på hur innehållet ska struktureras.

Sammantaget har strukturen på innehållet i resultatredovisningarna förändrats och utvecklats under den undersökta tidsperioden. Den resultatredovisning som förekom i budgetpropositionen för 1997 var ett sammanfattande avsnitt rubricerat Resultatinformation samt uppdelat efter utgiftsområdets anslag. För efterföljande undersökta budgetpropositioner har det funnits separata redovisningar för det övergripande målet, resultat, analys och slutsatser i olika avsnitt. För 2002, 2007 och 2012 strukturerades resultatredovisningen utifrån de mål och uppdrag som angavs i Migrationsverkets instruktion och regleringsbrev.

Resultatredovisningarna för 2002, 2007 och 2012 är indelade efter olika verksamheter. Antalet verksamheter har varierat mellan tre och sex stycken. Verksamhetsområdena Asyl, Svenskt medborgarskap och Besök och bosättning förekommer i samtliga tre resultatredovisningar. Prövningsverksamheten redovisades i budgetpropositionerna för 2002 och 2007 som ett separat avsnitt. I budgetpropositionen för 2012 redovisades prövningsverksamheten under varje verksamhetsområde.

I budgetpropositionen för 2012 utökades redovisningen av resultat för verksamheterna vid migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, polisen, Kriminalvården och utlandsmyndigheterna.

I budgetpropositionerna för 2007, 2012 och 2017 ökade användandet av tidsserier. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen tidsserier på upp till fem år.

I budgetpropositionen för 2017 förändrades strukturen på resultatredovisningen från en indelning i verksamhetsområden till en indelning efter indikatorer. Indikatorerna användes som grund för bedömning av målformuleringen långsiktigt hållbar migrationspolitik i det övergripande målet. Dock fanns det inte indikatorer för alla målformuleringar. En annan skillnad var att regeringen inte längre redovisade några underliggande mål till det övergripande målet för utgiftsområdet.

Resultatredovisningen för 2017 inleds med en omfattande redogörelse för förutsättningarna för migrationspolitiken. Stora migrationsströmmar till Sverige, de tillfälliga id-kontrollerna och Migrationsverkets prioriteringar av motagningsverksamheten är exempel på förklarande orsaker. Dessa orsaker upprepas flera gånger i resultatredovisningen.

3.3 Indikatorer och resultat

I budgetlagen ställs inte några uttryckliga krav på redovisningen av indikatorer, men de är avgörande för att kunna bedöma resultatet av gjorda insatser.

Finansutskottet har pekat på behovet av att identifiera och utveckla resultatindikatorer (se avsnitt 2.4). Indikatorerna bör spegla utvecklingen av resultat, inte omvärldsförändringar eller insatser och redovisas för flera år. Ekonomistyrningsverket tog på uppdrag av regeringen i regleringsbrevet för budgetåret 2013 fram ett förslag till en struktur och modell för hur resultatindikatorer kan användas som stöd i regeringens löpande budgetarbete och i resultatredovisningen till riksdagen.³⁰ En slutsats var att resultatindikatorer bör kunna användas för regeringens redovisning till riksdagen.³¹

I samtliga undersökta resultatredovisningar redovisas indikatorer, men det var först i resultatredovisningen för 2017 som måtten benämndes uttryckligt och tydligt som indikatorer. Ett flertal likvärdiga indikatorer återkommer i samtliga resultatredovisningar, t.ex. handläggningstider, vistelsetider och till viss del kostnader per avgjort ärende och antal ärenden per årsarbetskraft (se tabellerna 6 a och 6 b i bilaga 1).

I budgetpropositionen för 1997 beskrev regeringen översiktligt utvecklingen inom utgiftsområdet och redovisade indikatorer i begränsad omfattning för två av anslagen: A:1 Statens invandrarverk och A:4 Utlänningsnämnden, där handläggningstiderna redovisades. I stort sett saknas tidsserier för indikatorernas utfall.

I resultatredovisningarna för 2002, 2007 och 2012 redovisade regeringen resultaten som uppfyllelsen av underliggande mål, t.ex. att 55 procent av asylärenden 2002 handlades inom sex månader. Redovisningen av tidsserier ökar efter hand från att tidigare huvudsakligen ha bestått av jämförelser med föregående år; t.ex. fanns 2012 ett flertal tabeller med redovisning för tre år.

I budgetpropositionen för 2017 använde regeringen som grund för bedömning av målformuleringen om långsiktigt hållbar migrationspolitik i det övergripande målet i huvudsak följande indikatorer:

- vistelsetiden i mottagandet
- handläggningstider för övriga avgjorda ansökningar om tillstånd
- kostnad per avgjort ärende
- avgjorda ärenden per årsarbetare inom olika ärendeslag.

Regeringens resultatredovisning redovisades även uppdelat i ett flertal underkategorier och delprocesser.

Regeringen redovisade inga indikatorer för rättslig kvalitet och servicenivå, något som enligt regeringen är förutsättningar för att kunna nå det övergripande målet. Däremot beskriver regeringen relativt omfattande sitt pågående arbete för att förbättra den rättsliga kvaliteten och servicenivån, bl.a. med hänvisning till antalet JO-anmälningar. Regeringen gjorde denna operationalisering för delar av det övergripande målet första gången i budgetpropositionen för 2015.

³⁰ ESV (2013), Visa resultat – Att använda resultatindikatorer i statsbudgeten, dnr Fi2013/1840.

³¹ ESV drog även slutsatsen att det behövs riskanalyser för att undvika felaktig användning av resultatindikatorer.

Sedan 2007 har regeringen redovisat prestationer i separata avsnitt relaterade till målformuleringarna att öka harmoniseringen av asyl- och migrationspolitiken i EU (2007) och att fördjupa det europeiska och internationella samarbetet (2012 och 2017). Däremot har regeringen varken redovisat underliggande mål eller indikatorer för dessa målformuleringar.

I budgetpropositionen för 2017 redovisar regeringen flera tidsserier för indikatorer, allt från jämförelser med föregående år till tabeller och diagram med jämförelser fem år tillbaka.

Analys av asylprocessen i budgetpropositionen för 2012

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för 2012 Migrationsverkets analys av asylprocessen för alla personer som sökte asyl respektive år 2007–2010. Att följa alla personer som sökte asyl ett bestämt år är ett annat sätt att analysera resultaten. Om asylsökande i en sådan grupp följs under flera år framåt framgår det vad utfallet blev för gruppen som helhet, vilket ger en annan förståelse än vad som är möjligt med vanlig årsstatistik. Med den totala ärendeprocesstiden avses tiden från att en asylansökan lämnas in till datum för lagakraftvunnet beslut i någon instans. Ärendeprocessens längd påverkas av hur många instanser asylärendet prövas i.

Analysen visade att den totala ärendeprocesstiden var nio månader fram till lagakraftvunnet beslut för de personer som sökte asyl under 2007. Elva månader var motsvarande tid för de personer som sökte asyl 2008.

Den genomsnittliga handläggningstiden hos Migrationsverket för asylärenden som rörde personer som sökte asyl 2007 var åtta månader, och för asylansökningar som lämnades in 2008 var den sju månader. För de som sökte asyl 2009 var den genomsnittliga handläggningstiden fem månader, och för 2010 fanns indikationer på att handläggningstiden skulle komma att minska ytterligare. Migrationsverket bedömde att för de personer som sökte asyl 2010 och kommande år skulle de flesta av ärendena, genom det nya arbetssättet Kortare väntan, komma att kunna avgöras inom tre månader.

Denna typ av analyser är, enligt Justitiedepartementet, svåra att genomföra eftersom Migrationsverket saknar en databas med jämförbara relevanta tids-serier.³²

3.4 Analys och slutsatser

I resultatredovisningen ingår att regeringen gör en samlad analys och drar slutsatser om i vilken utsträckning redovisade resultat har bidragit till måluppfyllelsen. Finansutskottet har pekat på behovet av att göra en sammanfattande bedömning av måluppfyllelsen för de riksdagsbundna målen (se avsnitt 2.4).

För samtliga studerade budgetpropositioner, med undantag av 1997, finns rubriken Analys och slutsatser. För de flesta år redogörs under denna rubrik

³² Intervju med Justitiedepartementet 2018-04-16.

översiktligt för utvecklingen inom utgiftsområdet med fokus på förutsättningar och orsaker till utfallet. Inte för något år har analysen varit renodlat samlad under denna rubrik, utan den återfinns både under rubriken Resultat och under rubriken Politikens inriktning. Generellt saknas även en tydlig sammanfattande analys av i vilken utsträckning det övergripande målet samt olika underliggande mål har uppnåtts.

I resultatredovisningen för 1997 angav regeringen under rubriken Resultatbedömning generellt att flera verksamhetsmål inte hade uppnåtts under budgetåret 1995/96. För ett mål – handläggning av grundärenden – angavs att endast 36 procent hade avgjorts inom ramen för målet. Vid en så låg måluppfyllelse riskerade målet, enligt regeringen, att bli alltför avlägset för att ha en styrande effekt.

För 2002 redovisades ett flertal utfall för olika mål under rubriken Resultatbedömningar, medan i stort sett ingen analys av måluppfyllelsen fanns under rubriken Analys och slutsatser.

För 2007 redovisades utfall av olika mål under rubriken Resultat, men till skillnad från resultatredovisningen 2002 fanns ett resonemang under Analys och slutsatser om att asylprocessen inte var i balans och att det krävdes effektivare ärendehantering och återvändandearbete. Det saknades dock ett tydligt uttalande om måluppfyllelsen.

För 2012 redovisades ingen analys av måluppfyllelsen under rubriken Analys och slutsatser. Under rubriken Resultat fanns en mängd utfall av olika verksamhetsmål. För några mål (migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen) uttalade regeringen uttryckligt att målen hade nåtts respektive inte nåtts. För några mål inom verksamhetsområdet Arbete, besök och bosättning angav regeringen att uppfyllelsen hade minskat.

För 2017 redovisade regeringen måluppfyllelsen för delar av det övergripande målet med hänvisning till att migrationspolitiken inte var långsiktigt hållbar och att resultaten var sämre än vad som beräknats. Regeringen drog en rad slutsatser kring hur verksamheten borde utvecklas utifrån de redovisade resultaten. Regeringen angav t.ex. att kostnaderna per dygn i boende behövde minska, att produktiviteten och effektiviteten i asylprocessen måste öka och att servicen i processen inte var tillräckligt bra.

3.5 Anslagsutveckling

Regeringens föreslagna anslagsnivåer inom utgiftsområde 8 har i undersökta budgetpropositioner främst baserats på prognoser för migranter och hur utgifterna har utvecklats. Utgifterna har framför allt påverkats av antalet inskrivna i Migrationsverkets mottagande eftersom stora delar av utgiftsområdet, t.ex. anslag 1:2 Ersättningar och boendekostnader, styrs med lagstadgade ersättningar till asylsökande och till kommunerna. Stora migrationsströmmar till Sverige hösten 2015 är en omvärldshändelse som har haft stor påverkan på utgifterna.

Regeringens anslagsbelopp ökade totalt sett från ca 2 miljarder kronor till 33 miljarder kronor mellan 1997 och 2017, se tabell 4 i bilaga 1. Detta motsvarar en ökning från ca 0,3 till ca 3,4 procent av den totala statsbudgeten.³³ Det anslag som varit störst och som också ökat mest är mottagandet av asylsökande som ersattes med anslag 1:2 Ersättningar och boendekostnader, från ca 1 miljarder kronor till 24 miljarder kronor mellan 2007 och 2017.

Dessutom har skillnaden mellan anslag och de faktiska utgifterna varit störst för anslag 1:2 Ersättningar och boendekostnader; exempelvis var utgifterna ca 7 miljarder kronor högre än anslaget för 2017, se tabell 5 i bilaga 1.

I budgetpropositionen för 2017 angav regeringen att tidigare ekonomiska prognoser blivit missvisande på grund av den exceptionellt kraftiga ökningen av antalet asylsökande. Migrationsverket skrev i sin oktoberprognos för 2015 upp det beräknade antalet från 74 000 till 160 000 asylsökande. Till följd av denna utveckling reviderade regeringen sin bedömning av resursbehovet.

Dessutom angav regeringen i budgetpropositionen för 2017 att ökade utgifter till följd av längre handläggningstider och dyrare boendeformer, indikatorer som redovisas i regeringens resultatredovisning, kommer att få stor effekt på statens utgifter inom utgiftsområdet. Huruvida övriga redovisade resultat har påverkat föreslagna anslagsnivåer framgår inte av de undersökta resultatredovisningarna.

I de fem undersökta budgetpropositionerna har det varit mellan sex och nio anslag (se tabell 3 i bilaga 1). År 2017 var det åtta anslag i statsbudgeten, men dessa utökades till nio anslag i ändringsbudgeten till följd av ett tillfälligt stöd till kommuner för ensamkommande unga asylsökande m.fl.

Anslag 1:1 Migrationsverket är inom utgiftsområdet det näst största anslaget för de undersökta åren. Även för detta anslag har skillnaden mellan anslag och faktiska utgifter varit stor. Exempelvis blev de faktiska utgifterna 110 miljoner kronor högre än anslaget för 2017.

3.6 Socialförsäkringsutskottets granskningar

Regeringens resultatredovisning behandlas av utskotten i budgetbetänkanden. Utskotten har i budgetbetänkanden möjlighet att ta ställning till i vilken utsträckning riksdagens mål har uppfyllts. För de undersökta åren har socialförsäkringsutskottet granskat regeringens resultatredovisningar för åren 2007, 2012 och 2017.

I regeringens resultatredovisning för 2007 kommenterar utskottet³⁴ regeringens mål om att ärenden ska handläggas inom sex månader. Enligt utskottet var utfallet mycket nära regeringens mål om sex månaders handläggningstid.

I budgetpropositionen för 2012 kommenterade utskottet resultatredovisningen sporadiskt i anslutning till olika anslag. För migrationsdomstolarna

³³ Beräknat på den totala statsbudgeten för utgiftsområdena 677,5 miljarder kronor 1997 och 971,2 miljarder kronor 2017, se prop. 1996/97:1 och prop. 2016/17:1.

³⁴ Bet. 2006/07:StU2.

hade regeringen beslutat om kvantitativa mål för handläggningstider. Socialförsäkringsutskottet kommenterade regeringens redovisning av måluppfyllelsen ("En av de tre migrationsdomstolarna uppnådde målet 2010. Även Migrationsöverdomstolen uppnådde sitt mål."),³⁵ men utskottet gjorde ingen egen bedömning.

I budgetpropositionen för 2017 fanns en mer utvecklad redovisning av regeringens resultatredovisning, vilket utskottet tog ställning till i ett eget avsnitt i betänkandet.³⁶ Utskottet noterade i betänkandet att regeringen angav att den del av målet som innebär att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik förutsätter att verksamheten har en förmåga att hantera antalet sökande på ett effektivt sätt, har hög rättslig kvalitet i beslutsfattandet samt god service och tillgänglighet. Utskottet konstaterade att de indikatorer som regeringen redovisat enbart relaterade till förmågan att hantera sökande på ett effektivt sätt. Enligt utskottets mening kunde de indikatorer som använts inte heller anses helt täcka den del av målet som avsåg att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik. Indikatorer saknades för att mäta bl.a. rättslig kvalitet. Utskottet konstaterade att Migrationsverket hade haft i uppdrag att ta fram indikatorer för rättslig kvalitet och att regeringens bedömning var att Migrationsverket inte hade fullgjort uppdraget. När det gällde de övriga delarna av målet, som tog sikte på att värna asylrätten, att inom ramen för den reglerade invandringen underlätta rörlighet över gränser, att främja en behovsstyrd arbetskraftsinvandring samt att tillvarata och beakta migrationens utvecklingseffekter, kunde utskottet konstatera att indikatorer helt saknades och att regeringen inte gjort någon bedömning av måluppfyllelsen i dessa delar. Mot denna bakgrund kunde utskottet konstatera att det utifrån vad som redovisades i propositionen inte fullt ut gick att ta ställning till om det migrationspolitiska målet i alla delar hade uppfyllts eller inte.

I tabell 1 nedan sammanfattas utskottsbedömningarna för de utvalda åren.

Tabell 1 Utskottsbedömningar för de utvalda åren

År	Utskottsbedömning
1997	Ingen. Utskottet gör inte en samlad bedömning av regeringens resultatredovisning.
2002	Ingen
2007	Delvis. Utskottet kommenterar och hänvisar sporadiskt till resultatredovisningen i budgetpropositionen i anslutning till olika anslag. Måluppfyllelsen följs upp för migrationsdomstolarna.
2012	Delvis
2017	Samlad uppföljning. Utskottet redovisar en samlad uppföljning av resultatredovisningen i budgetpropositionen. Utskottet anser att resultatredovisningen i stora drag uppfyller villkoren för en resultatredovisning men att det baserat på informationen i budgetpropositionen inte är möjligt att ta ställning till den övergripande måluppfyllelsen.

Källor: Budgetbetänkanden för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8.

³⁵ Bet. 2011/12:SfU2 s. 25.

³⁶ Bet. 2016/17:SfU4 s.10 f.

3.7 Sammanfattning

Regeringens resultatredovisning har utvecklats successivt i de undersökta budgetpropositionerna. I tabell 2 presenteras en sammanfattning strukturerad utifrån frågeställningen för uppföljningen samt de aspekter av resultatredovisningen som beskrivs tidigare i detta kapitel.

I kolumnen Mål redovisas antalet målformuleringar i det riksdagsbundna s.k. övergripande målet för utgiftsområdet. Från och med regeringens budgetproposition för 2002 har det övergripande målet innehållit mellan tre och fem målformuleringar. Det gällande övergripande målet beslutades 2009 och har följande fem målformuleringar:

1. att säkerställa en långsiktig hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och
2. som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser,
3. främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och
4. tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt
5. fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

Av kolumnen Underliggande mål framgår att regeringens användande av egna underliggande mål i resultatredovisningen varierar. I budgetpropositionerna för 2007 och 2012 redovisades 20–25 underliggande mål. I budgetpropositionen för 2017 redovisades inga underliggande mål. I stället redovisades ett antal indikatorer, utan hänvisning till underliggande mål. I regeringens redovisning fanns i högre utsträckning än tidigare jämförelser över tid och orsaksbeskrivningar.

En skillnad i de olika resultatredovisningarna är hur regeringen valt att strukturera redovisningen. I kolumnen Struktur visas hur resultatredovisningen redovisats i olika avsnitt. I den mån resultat redovisades i budgetpropositionen för 1997 redovisade regeringen dessa under avsnittet för de olika anslagen. I budgetpropositionerna för 2002, 2007 och 2012 delades resultatredovisningen i stället in efter verksamhetsområden. I budgetpropositionen för 2017 presenterade regeringen resultaten efter indikatorer i stället för verksamhetsområden.

Även resultaten presenteras på olika sätt. I kolumnen Resultat redovisas det sätt som använts i de undersökta budgetpropositionerna. I budgetpropositionerna för 2017 redovisade regeringen genomsnittliga tider och kostnader, ofta i tidsserier om fem år. Dessförinnan redovisades även hur många ärenden i procent som uppnått nivån för underliggande mål.

I kolumnen Analys redovisas i vilken utsträckning regeringen har redovisat en samlad bedömning av den övergripande måluppfyllelsen i avsnittet Analys och slutsatser. Generellt har regeringen inte gjort någon samlad bedömning av måluppfyllelsen i avsnittet Analys och slutsatser. Dock uttalar sig regeringen i budgetpropositionen för 2017 i viss utsträckning om måluppfyllelsen för utgiftsområdet.

Tabell 2 Sammanställning av undersökta resultatredovisningar

År	Mål ¹	Underliggande mål	Struktur	Resultat	Analys
1997	– ²	– ³	Anslag ⁴	– ⁵	Ingen ⁶
2002	4	5–10	Verksamhetsområden	Procent ⁷	Ingen samlad bedömning
2007	3	20–25	Verksamhetsområden	Procent, genomsnitt och tidsserier	Ingen samlad bedömning
2012	5	20–25	Verksamhetsområden	Procent, genomsnitt och tidsserier	Ingen samlad bedömning
2017	5	–	Indikatorer	Genomsnitt och tidsserier	Delvis en samlad bedömning

1) Antal målformuleringar i det av riksdagen beslutade övergripande målet för utgiftsområdet.

2) Regeringen redovisar inget övergripande mål för hela utgiftsområdet utan endast övergripande mål för separata anslag.

3) Inga underliggande mål redovisas.

4) Resultatredovisningen är indelad efter anslag.

5) Mätbara resultat redovisas i väldigt begränsad omfattning.

6) Ingen samlad bedömning av måluppfyllelsen redovisas i avsnittet Analys och slutsatser.

7) Resultat redovisas som den procentuella måluppfyllelsen av underliggande mål.

Källor: Budgetpropositionerna för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8.

4 Granskningar och utredningar inom migrationsområdet

I detta kapitel redovisas kortfattat granskningar från Riksrevisionen och utredningar från Ekonomistyrningsverket och Statskontoret som rör regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 8 Migration. I bilaga 2 redovisas mer utförliga referat av dessa granskningar och utredningar.

4.1 Riksrevisionen

Riksrevisionen är en del av riksdagens kontrollmakt. Genom att bedriva både effektivitetsrevision och årlig revision genomför Riksrevisionen en sammanhållen granskning av hela den statliga verksamheten. Effektivitetsrevisionen granskar förhållanden som rör statens budget, genomförande och den statliga verksamhetens åtaganden och resultat. Granskningarna ska bidra till en utveckling som gör att staten får ett effektivt utbyte av sina insatser. Inom utgiftsområde 8 Migration genomförde Riksrevisionen under 2000-talet ett antal granskningar som varit relevanta för utskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning. Ingen av Riksrevisionens granskningar har specifikt avsett regeringens resultatredovisning, men några av dem har berört den information som ges till riksdagen samt förutsättningarna för resultatredovisningen. Nedan sammanfattas tre granskningar som berört regeringens resultatredovisning, regeringens svarsskrivelse för respektive granskning samt riksdagens behandling.

Regeringens information till riksdagen är bristfällig, långa väntetider för asylbeslut och onödigt höga kostnader

Riksrevisionen granskade 2004³⁷ regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och säkerställa kvalitet vid prövningen av asylärenden. Under 2000-talet ökade antalet asylsökande väsentligt. Regeringen hade satt som mål att öppna asylärenden inte ska vara äldre än sex månader. Riksrevisionens granskning visade att detta mål inte uppnåddes. Följden blev långa tider i väntan på ett asylbeslut och onödigt höga kostnader för asylprocessen i sin helhet. I mer än två tredjedelar av fallen blev ett asylärende liggande utan åtgärd.

Riksrevisionen noterade att enligt interna riktlinjer för Regeringskansliet bör de mål som fastställs i regleringsbrev uppfylla de s.k. Smartkriterierna (specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidsbundet). Utifrån dessa kriterier är, enligt Riksrevisionen, ett flertal av regeringens övergripande mål och

³⁷ Snabbare asylprövning, RiR 2004:24.

effektmål på asylområdet varken specifika, mätbara eller tidsatta. Målen rätts-säkerhet inklusive kvalitet och kvalitetssäkring i asylprövningen i regleringsbrevet var enligt Riksrevisionen inte heller specifika, mätbara eller tidsatta.

Riksrevisionens styrelse anförde i sin framställning till riksdagen³⁸ bl.a. att regeringens information till riksdagen var bristfällig i flera avseenden. Informationen i budgetpropositionerna för 2001–2004 hade blivit alltmer otydlig. Uppgifterna om vad resurserna skulle räcka till hade blivit allt mindre preciserade och även ändrats från år till år. Riksdagen hade inte heller fått information om att asylprövningen i hög grad hade finansierats från ett annat anslag än vad reglerna medgav. Styrelsen ansåg att regeringen måste förbättra informationen till riksdagen när det gällde asylprövningen. Informationen borde vara utformad så att jämförelser över tid blev meningsfulla.

Ett antal följd-motioner³⁹ lades fram med anledning av framställningen. Där lämnades yrkanden mot bakgrund av Riksrevisionens granskning. I behandlingen av framställningen och motionerna konstaterade utskottet att målet om högst tolv månaders total väntetid inte hade uppnåtts; inte heller vad gäller ensamkommande barn hade målet uppnåtts. Utskottet noterade att regeringen i en särskild resultatskrivelse till riksdagen hade redovisat utvecklingen av kostnaderna i asylprocessen⁴⁰. Vidare, konstaterade utskottet, lämnades i budgetpropositionen numera fylligare information om t.ex. kostnader och handläggningstider i asylärenden. För den händelse utskottet behövde ytterligare information i en viss fråga inhämtades sådan under beredningen. Mot bakgrund av vad som anförts var något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning inte nödvändigt. Framställningen avstyrktes.⁴¹

Kunskaper saknas om kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända

Riksrevisionen har granskat⁴² om staten har utformat ersättningssystemet så att kommuner ges rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för att ta emot asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras. En slutsats av granskningen var att regeringen inte haft ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåer för flera ersättningar. Samtidigt fanns det inget som tydde på att kommunsektorn som helhet hade underkompenserats för de kostnader ersättningarna är tänkta att täcka. Riksrevisionen menade därför att det är angeläget att förbättra kunskapen om kommunernas faktiska kostnader genom en utökad uppföljning.

³⁸ Framst. 2004/05:RRS15, Riksrevisionens styrelses framställning angående snabbare asylprövning.

³⁹ Mot. 2004/05:Sf19, 2004/05:Sf20 och 2004/05:Sf21.

⁴⁰ Skr. 2003/04:53.

⁴¹ Bet. 2005/06:SfU2 s. 27–29.

⁴² Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system, RiR 2017:10.

I sin skrivelse⁴³ med anledning av Riksrevisionens granskning ansåg regeringen att det kan finnas skäl att följa upp kommunernas kostnader, men att flera rapporter har visat på svårigheter att göra detta. Ett exempel som lyftes fram i skrivelsen är Statskontoret som i en studie⁴⁴ funnit att det inte är möjligt att sammanställa kostnaderna för de tjänster inom kommuner och landsting som de asylsökande och nyanlända tar del av.

Vid riksdagsbehandlingen⁴⁵ av regeringens skrivelse uttalade socialförsäkringsutskottet att frågan om uppföljning av kommunernas kostnader är angelägen. Riksdagen lade på utskottets förslag regeringens skrivelse till handlingarna.

Möjligt att effektivisera asylboenden – utveckla uppföljning och redovisning av boendekostnader

Riksrevisionen har granskat⁴⁶ hur Migrationsverket ordnade asylboenden under 2012–2015. Kostnaderna för asylboenden ökade under 2012–2015 och uppgick till nästan 4 miljarder kronor under 2015. Granskningen pekade på behovet av utvecklad redovisning och uppföljning av kostnader för asylboenden.

Regeringen angav i sin svarsskrivelse⁴⁷ till riksdagen att den avsåg dels att noga följa Migrationsverkets fortsatta arbete med asylboenden, inte minst i fråga om kostnadseffektivitet, beredskap, upphandlingar samt intern styrning och kontroll, dels att vidta åtgärder i frågan.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse uttalade socialförsäkringsutskottet⁴⁸ att Riksrevisionens rapport var ett viktigt bidrag för att få arbetet med asylsökande kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart. Utskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen avsåg att vidta och ansåg att det är bra att regeringen noga följer Migrationsverkets fortsatta arbete. Riksdagen lade på utskottets förslag regeringens skrivelse till handlingarna.⁴⁹

4.2 Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklar den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter samt gör analyser och prognoser för statens ekonomi. I uppdraget ingår att ge Regeringskansliet och myndigheterna expertstöd att ut-

⁴³ Skr. 2017/18:33.

⁴⁴ Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning – Analys av utredningsbehov, RiR 2016:32.

⁴⁵ Bet. 2017/18:SfU14.

⁴⁶ Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande, RiR 2016:10.

⁴⁷ Skr. 2016/17:63.

⁴⁸ Bet. 2016/17:SfU9.

⁴⁹ Rskr. 2016/17:143.

veckla sin styrning så att den blir verksamhetsanpassad och har fokus på resultat.⁵⁰ ESV har utfört ett antal regeringsuppdrag som varit relevanta för utskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning inom utgiftsområde 8 Migration. Nedan beskrivs kortfattat huvudsakligt innehåll och slutsatser.

Resultatindikatorer används i begränsad utsträckning i budgetarbetet men är till nytta för transparens, analys och diskussioner

ESV har haft i uppdrag att under 2017 ta fram ett underlag om användningen av resultatstyrning samt ett mer specifikt underlag om förhållandet mellan de av riksdagen beslutade målen inom samtliga utgiftsområden och redovisade resultatindikatorer till dessa mål.⁵¹ ESV har som ett led i studien även tagit del av internationella erfarenheter samt forskning om användningen av resultatstyrning.⁵² ESV har funnit att resultatindikatorer inte använts i budgetarbetet i någon större utsträckning i något land. Enligt ESV beror det främst på att sambanden mellan resultat och utgifter är för komplexa, men också på att man sällan hinner analysera resultaten i tillräcklig omfattning. Av ESV:s studie framgår att flera forskare lyfter fram att resultatstyrning med hjälp av indikatorer inte är nog för att skapa god styrning, utan snarare ett komplement både till andra styrmetoder och till annan information.

ESV har gjort en analys av målet för utgiftsområde 8, indikatorer och anslagsutveckling som i de flesta fallen omfattat 2006 till 2020. ESV har analyserat indikatorerna i relation till anslag 1:1 Migrationsverket samt 1:2 Ersättning och bostadskostnader. Efter att ha jämfört utvecklingen av anslag och indikatorer fann ESV att det inte går att med säkerhet säga om de valda indikatorerna mäter målet. Däremot ansåg ESV att indikatorer och anslag visar en lägesbild. Utifrån den kan en del slutsatser dras, men det finns också en rad andra faktorer som behöver beaktas vid en bedömning.

ESV:s slutsats var att resultatindikatorer kan vara till nytta för att skapa transparens samt medverka till goda diskussioner, analyser och klargörande av om insatsen är den mest effektiva vägen fram till målet. De länder som har en relativt väletablerad resultatstyrning har en iterativ (upprepningsbar), transparent och ändamålsenlig process som inkluderar indikatorerna i utvärderingar och analyser.

Förslag till förbättrad effektredevisning av myndigheternas årsredovisningar

ESV såg på regeringens uppdrag under 2016 och 2017 över reglerna för resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisningar.⁵³ I rapporten ger ESV en

⁵⁰ Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

⁵¹ Resultatuppföljning av statens budget, ESV-rapport 2017:46.

⁵² Resultatuppföljning av statens budget, ESV-rapport 2017:46 s. 18.

⁵³ Att synliggöra myndigheters resultat, ESV-rapport 2016:51 samt Behovsanpassad resultatredovisning, ESV-rapport 2017:72.

överblick över de regler som styr myndigheternas resultatredovisning de senaste 30 åren. Från att inledningsvis ha varit översiktliga inriktades reglerna under 1990-talet mot att volym, intäkter, kostnader och kvalitet skulle redovisas och kommenteras i förhållande till övergripande mål. Från 1996⁵⁴ angavs att resultat skulle redovisas i förhållande till mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet.

ESV konstaterar att Regeringskansliet har behov av effektorienterad redovisning, särskilt i förhållande till effektmål, snarare än information om prestationers volymer och kostnader. Regelverket har styr myndigheterna att rapportera prestationsinformation, fastän regeringen framför allt ska redovisa effekter till riksdagen. Hur viktig resultatredovisningen i årsredovisningen är som källa för regeringens redovisning i budgetpropositionen skiljer sig, enligt ESV:s slutsatser, åt mellan de utgiftsområden och delområden som de utvalda myndigheterna finns inom. I vissa fall går informationen att härleda till årsredovisningen, medan det i andra fall inte är lika tydligt, då uppgiften som används i budgetpropositionen förekommer i flera av myndighetens informationskanaler. Tydligt är, enligt ESV, att det är de statliga myndigheterna och den resultatinformation de lämnar som är de huvudsakliga källorna för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

ESV konstaterar att från mitten av 1990-talet till 2008 fanns det ett samlat agerande i Regeringskansliet bl.a. med syftet att förse riksdagen med bra resultatinformation i budgetpropositionen. Perioden av samlat agerande avbröts delvis i och med 2008 års regler.⁵⁵ I stället för att redovisa resultat i förhållande till mål och återrapporteringskrav skulle myndigheterna redovisa resultat i förhållande till de uppgifter som framgick av deras instruktioner. Myndigheterna skulle dessutom själva bestämma indelningsstruktur för redovisningen.

Därefter blev det, enligt ESV, mer så att varje enskilt departement, vart och ett för sig, kom att på olika sätt och i olika grad verka för denna ambition.

ESV lämnar i rapporten ett antal förslag till ändringar i 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, vilka kan förväntas skapa bättre förutsättningar för regeringens redovisning i budgetpropositionen av resultat i förhållande till de riksdagsbeslutade målen.

4.3 Statskontoret

Statskontoret ska på regeringens uppdrag genomföra utredningar, utvärderingar och uppföljningar av statlig och statligt finansierad verksamhet och av övergripande frågor om den offentliga förvaltningens funktionssätt. I detta ingår att analysera verksamheter och myndigheter ur ett effektivitetsperspektiv, redovisa effekter av statliga åtgärder och ge underlag för omprövning och effektivisering.⁵⁶ Inom utgiftsområde 8 har Statskontoret utfört ett antal reger-

⁵⁴ Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

⁵⁵ 3 kap. 1–3 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁶ Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret.

ingsuppdrag som varit relevanta för utskottets uppföljning av regeringens resultatredovisning, vars huvudsakliga slutsatser beskrivs nedan.

Osäkerhet i ett starkt omvärldsberoende ställer krav på regeringens styrning och uppföljning av verksamheten

Statskontoret har granskat hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation.⁵⁷ Statskontoret menade att Migrationsverkets kanske svåraste uppgift är att hantera den osäkerhet som ligger i ett mycket starkt omvärldsberoende, vilket ställer krav på regeringens styrning och uppföljning av verksamheten. Statskontoret bedömde att styrningen behövde anpassas, t.ex. genom färre och tydligare mål från regeringen som går att nå under ett verksamhetsår.

Förslag om nytt huvudmannaskap för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan utöka resultatredovisningen för utgiftsområde 8

Statskontoret har utrett de sammanlagda kostnaderna för den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna och bedömt verksamhetens kostnadseffektivitet.⁵⁸ Statskontorets övergripande slutsats var att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan bedrivas mer kostnadseffektivt om Migrationsverket tar över finansieringsansvaret och får ett tydligare mandat att styra verksamheten än om Utrikesdepartementet har detta ansvar. Ett av förslagen ställer krav på årliga redovisningar av hur utvecklingsarbetet bedrivits och vilka effekter detta fått för verksamhetens kostnader och kvalitet. Om Statskontorets förslag genomförs kan informationen i resultatredovisningen för utgiftsområde 8 Migration behöva utökas.

⁵⁷ Statskontoret, Tydligare styrning av Migrationsverket, 2004:20.

⁵⁸ Statskontoret, Migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna – En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret, 2017:23.

5 Gruppens iakttagelser och bedömningar

5.1 Målet för utgiftsområdet är svårt att följa upp

Riksdagens mål (övergripande mål) för utgiftsområde 8 Migration har omformulerats vid flera tillfällen sedan 1997. Gällande övergripande mål beslutades 2009 och innehåller fem målformuleringar. Det övergripande målet är till sin utformning mer vägledande än operativt, vilket gör det svårare att följa upp.

I förarbetena⁵⁹ till den tidigare budgetlagen fanns önskemål om en redovisning av verksamhetsmål. Regeringen formulerade också underliggande mål (verksamhetsmål) i budgetpropositionerna för 2002, 2007 och 2012. Med den nya budgetlagen från 2011 har det blivit tydligare att resultatredovisningen ska följas upp mot riksdagens mål.

Riksrevisionen har uppmärksammat svårigheterna att följa upp målen inom utgiftsområde 8. I Riksrevisionens granskning 2004 noterades att ett flertal av regeringens mål på asylområdet varken var specifika, mätbara eller tidsatta. Målen rättssäkerhet inklusive kvalitet och kvalitetssäkring i asylprövningen i regleringsbrev var, enligt Riksrevisionens mening, inte heller specifika, mätbara eller tidsatta. Statskontoret bedömde 2004 att regeringen borde ge Migrationsverket färre och tydligare mål som går att nå under ett verksamhetsår.

För de studerade budgetpropositionerna har antalet verksamhetsmål varit relativt omfattande (t.ex. för 2007 och 2012 där 20–25 underliggande mål redovisades). År 2015 ersattes redovisningen av underliggande mål med en redovisning av indikatorer.

Målen ska spegla ett önskvärt framtida tillstånd. Att operationalisera detta antingen med underliggande mätbara verksamhetsmål eller med indikatorer är en utmaning. Projektgruppen ser positivt på att regeringen under senare år redovisat indikatorer för delar av det övergripande målet.

5.2 Från målstruktur till indikatorstruktur

Regeringen har sedan 2015 valt att redovisa indikatorer i stället för att dela upp resultatredovisningen efter verksamhetsområden. Resultatredovisningarna för 2002, 2007 och 2012 delas in efter verksamheter och mål för dessa.

Det finns inga regleringar av hur resultatredovisningens struktur ska se ut, utan det är regeringen som beslutar om den. Valet av struktur kan dock ha påverkats av hur myndigheterna har redovisat sina resultat i årsredovisningar och hur dessa har utvecklats under åren.

ESV har studerat hur regelverket för myndigheternas årsredovisningar utvecklats de senaste 30 åren. Från 1996 angavs att resultat skulle redovisas i förhållande till mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet. År 2008 ändrades reglerna till att myndigheterna skulle redovisa resultat i förhållande till de uppgifter som framgick av deras instruktioner. ESV konstaterade att detta

⁵⁹ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27–30.

regelverk har lett till att myndigheterna har rapporterat prestationer snarare än resultat, vilket sannolikt speglas i regeringens redovisning till riksdagen.

Enligt budgetlagen ska resultaten redovisas utifrån det gällande målet för utgiftsområdet. Projektgruppen noterar att regelverk och riktlinjer för regeringens resultatredovisning har varierat och utvecklats under den studerade perioden. Tidigare års redovisningar har av olika skäl varit mer fokuserade på prestationer, men de senaste åren har inslaget av effektredivisning ökat. ESV:s förslag⁶⁰ samt en fortsatt dialog mellan regeringen och riksdagen kan sannolikt förstärka en utveckling mot mer redovisning av effekter och målpåfyllelse.

I sammanhanget vill gruppen peka på det utrymme som riksdagens riktlinjer (se avsnitt 2.5) ger utskottet för behandlingen av resultatredovisningen. Enligt riktlinjerna gäller att riksdagen beställer och tar emot information om resultatet av statens verksamhet. Även om regeringen själv avgör strukturen på sin budgetproposition har riksdagen – genom sina utskott – en viktig funktion som beställare.

5.3 Indikatorer och längre tidsserier har utvecklats över tid

Resultatredovisningen har utvecklats successivt, och enligt gruppens mening har redovisningen förbättrats över åren. I budgetpropositionens resultatredovisning för 2017 redovisades indikatorer i tidsserier om fem år. Det skiljer sig från tidigare år, då huvudsakligen endast resultat från föregående år redovisats.

Likvärdiga indikatorer har under åren redovisats för några områden, t.ex. handläggningstider och vistelsetider. För andra områden saknas dock fortfarande indikatorer, t.ex. för rättslig kvalitet och internationell rörlighet.

Riksrevisionen pekade på behoven av utvecklad redovisning och uppföljning av kostnader för asylboenden i granskningen från 2016. Vidare uppmärksammande Riksrevisionen i sin granskning 2017 att det saknades kunskaper om kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända. I den efterföljande riksdagsbehandlingen uttalade socialförsäkringsutskottet att frågan om uppföljning av kommunernas kostnader är angelägen.

Som nämnts ovan kan myndigheternas årsredovisningar ha påverkat utformningen av resultatredovisningarna. De kan också ha påverkat vilket resultat regeringen redovisat. Regeringen har redovisat prestationer i större utsträckning än effekter i de undersökta resultatredovisningarna. Detta kan bero på ESV:s krav på att myndigheterna ska redovisa vad de har presterat de gångna åren.

ESV konstaterade i sin rapport 2016 att Regeringskansliet har behov av en effektorienterad redovisning, särskilt i förhållande till effektmål, snarare än information om prestationers volymer och kostnader.

⁶⁰ Behovsanpassad resultatredovisning – Förslag till regeländringar för att synliggöra resultat, ESV-rapport 2017:27.

Enligt ESV:s rapport 2017 har resultatindikatorer inte använts i budgetarbetet i någon större utsträckning i något land. Detta beror enligt ESV främst på att sambanden mellan resultat och utgifter är för komplexa, men också på att man sällan hinner analysera resultaten i tillräcklig omfattning. I rapporten lyfter flera forskare fram att resultatstyrning med hjälp av indikatorer inte är nog för att skapa god styrning, utan snarare ett komplement både till andra styrmetoder och till annan information.

Projektgruppen anser att det är viktigt att relevanta indikatorer används och att längre tidsserier redovisas för dem. Projektgruppen ser även positivt på att analyserna fördjupas under vissa år för att man ska kunna följa hela asylprocessen.

5.4 Delar av måluppfyllelsen analyserades först 2017

I budgetlagen ställs det krav på att regeringen ska redovisa resultat i förhållande till riksdagsbundna mål, dvs. redovisa en måluppfyllelse. I budgetpropositionen för 2017 redovisade regeringen uppfyllelsen för delar av det övergripande målet.

I budgetpropositionen för 2012 redovisade regeringen uppfyllelsen av några av de underliggande målen. Det gällde målen om migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen samt några mål inom verksamhetsområdet Arbete, besök och bosättning.

Regeringen har i de tidigare budgetpropositionerna inte gjort någon tydlig analys av måluppfyllelsen.

Det är grundläggande att regeringen uttalar sig om måluppfyllelsen, och projektgruppen ser positivt på att regeringen – i vart fall för delar av det övergripande målet – gjort sådana bedömningar i budgetpropositionen för 2017. Gruppen vill dock betona vikten av att regeringen fortsätter att utveckla detta arbete. Resultatredovisningen inom utgiftsområdet bör kompletteras med bättre redovisningar av måluppfyllelser för att möjliggöra för utskottet att ta ställning till om det migrationspolitiska målet är uppfyllt för att sedan lägga detta till grund för behandling av budgetförslag och andra förslag som regeringen lämnar i budgetpropositionen.

5.5 Omvärldshändelser påverkar anslagsutvecklingen

Anslagen för utgiftsområdet har ökat från ca 2 miljarder kronor till 33 miljarder kronor i de granskade budgetpropositionerna. Det som framför allt påverkar anslagen är hur utgifterna utvecklas. Utgifterna påverkas i sin tur i stor utsträckning av omvärldshändelser.

Stora migrationsströmmar till Sverige är en omvärldshändelse som haft stor inverkan på utgifterna för framför allt ersättningar och boendekostnader. Det noteras att differensen mellan anslaget belopp för ersättningar och boendekostnader 2017 är ca 7 miljarder kronor lägre än det faktiska utfallet 2017. Anslagsnivåerna baseras även på prognoser för migranter. Projektgruppen noterar

att det kan vara svårt att göra rättvisande prognoser för en komplex och omvärldsstyrd verksamhet. Resultatredovisningen och särskilt användningen av resultatindikatorer är viktiga för att utskottet ska kunna bedöma framtida anslagsbehov. Därför anser projektgruppen att det är viktigt att prognoserna utvecklas så att de blir mer träffsäkra.

Källor

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut II:1, 2009-12-7, Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket

Regeringsbeslut I:16, 2016-12-22, Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket

Riksdagstryck

Bet. 1996/97:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m., rskr. 1996/97:284

Bet. 1997/98:FiU1, Utgifter och beräkningar av statsinkomsterna, rskr. 1997/98:35

Bet. 1997/98:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, m.m., rskr. 1997/98:318 och 319

Bet. 2000/01:FiU20, Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor m.m., rskr. 2000/01:288

Bet. 2004/05:FiU28, Årsredovisning för staten, rskr. 2004/05:304 och 305

Bet. 2005/06:SfU2, Anslag inom utgiftsområde 8 invandrare och flyktingar, rskr. 68-70

Bet. 2008/09:FiU2, Utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning, rskr. 2008/09:147–149

Bet. 2014/15:FiU1, Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, rskr. 2014/15:29

Bet. 2015/16:FiU1, Statens budget 2016 – Rambeslutet, rskr. 2015/16:51

Bet. 2016/17:SfU9, Riksrevisionens rapport om asylboenden, rskr. 2016/17:143

Bet. 2017/18:SfU14, Riksrevisionens rapport om kommunersättningar för migration och integration, rskr. 2017/18:159

Bet. 2016/17:SfU22, Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring, rskr. 2016/17:318

Bet. 2017/18:SfU14, Riksrevisionens rapport om kommunersättningar för migration och integration, rskr. 2017/18:159

Framst. 2004/05:RRS15, Riksrevisionens styrelses framställning angående snabbare asylprövning

- Framst. 2005/06:RS3, Riksdagen i en ny tid, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333–335
- Förs. 2000/01:RS1, Riksdagen inför 2000-talet, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273–276
- Mot. 2004/05:Sf19 av Sven Brus m.fl. (KD)
- Mot. 2004/05:Sf20 av Gustav Fridolin m.fl. (MP)
- Mot. 2004/05:Sf21 av Bo Könberg m.fl. (FP)
- Prop. 1995/96:220, Lag om statsbudgeten, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27–30
- Prop. 1996/97:1, budgetpropositionen för 1997, utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, bet. 1996/97:SfU2, rskr. 1996/97:127
- Prop. 1997/98:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m.
- Prop. 2000/01:1, budgetpropositionen för 2001, utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, bet. 2000/01: SfU2, rskr. 2000/01:72
- Prop. 2000/01:1, Utgiftsramar och beräkning av statsinkomsterna, m.m., bet. 2000/01:FiU1, rskr. 2000/01:36
- Prop. 2001/02:1, budgetpropositionen för 2002, utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, bet. 2001/02:SfU2, rskr. 2001/02:69, rskr. 2001/02:70
- Prop. 2004/05:1, budgetpropositionen för 2005, utgiftsområde 8 Invandrare och flyktingar, bet. 2004/05:SfU2, rskr. 2004/05:79
- Prop. 2006/07:1, budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 8 Migration, bet. 2006/07:SfU2, rskr. 2006/07:33
- Prop. 2008/09:1, Förslag till statsbudget, finansplan m.m.
- Prop. 2009/10:1, budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 8 Migration, bet. 2009/10:SfU2, rskr. 2009/10:132
- Prop. 2009/10:80, En reformerad grundlag, bet. 2009/10:KU19, rskr. 2009/10:304 och 305
- Prop. 2009/10:175, Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315
- Prop. 2010/11:40, En reformerad budgetlag, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178
- Prop. 2011/12:1, budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 8 Migration, bet. 2011/12:SfU2, rskr. 2011/12:79
- Prop. 2013/14:173, En utvecklad budgetprocess, bet. 2013/14:KU46, rskr. 2013/14:351 och 352

Prop. 2016/17:1, budgetpropositionen för 2017, utgiftsområde 8 Migration, bet. 2016/17:SfU4, rskr. 2016/17:91

Prop. 2016/17:100, 2017 års ekonomiska vårproposition

Prop. 2017/18:1, budgetpropositionen för 2018, utgiftsområde 8 Migration, bet. 2017/18:SfU4, rskr. 2017/18:103

Skr. 2003/04:53, Resultat och kostnader i asylprocessen

Skr. 2016/17:63, Riksrevisionens rapport om asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden till asylsökande

Skr. 2016/17:176, Riksrevisionens rapport om arbetskraftsinvandring

Skr. 2017/18:33, Riksrevisionens rapport om kommunersättningar för migration och integration

Skr. 2017/18:101, Årsredovisning för staten 2017

Skr. 2017/18:125, Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

Ytr. 2000/01:BoU1y, Bostadsutskottets yttrande

Ytr. 2000/01:FöU1y, Försvarsutskottets yttrande

Författningar

Regeringsformen (1974:152)

Lagen om statsbudgeten (1996:1059)

Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

Förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket

Budgetlagen (2011:203)

Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket

Utredningar, myndighetsrapporter m.m.

Ekonomistyrningsverket (2008:25) Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik

Ekonomistyrningsverket (2012:28) Tidsserier, statens budget m.m.

Ekonomistyrningsverket (2013) Visa resultat – Att använda resultatindikatorer i statsbudgeten, dnr Fi2013/1840

Ekonomistyrningsverket (2014:27) Behovsanpassad resultatredovisning – Förslag till regeländringar för att synliggöra resultat.

Ekonomistyrningsverket (2016:51) Att synliggöra myndigheters resultat

Ekonomistyrningsverket (2017:46) Resultatuppföljning av statens budget

Ekonomistyrningsverket (2017:51) Tidsserier, statens budget m.m. 2016

Ekonomistyrningsverket (2017:72) Behovsanpassad resultatredovisning

Riksrevisionen (2004) Snabbare asylprövning, RiR 2004:24

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

Riksrevisionen (2016) Ett välfungerande system för arbetskraftsinvandring?, RiR 2016:32

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

Riksrevisionen (2017) Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system, RiR 2017:10

Riksrevisionen (2017) Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut, RiR 2017:25

SOU 2018:22, Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande

Statskontoret (2004) Tydligare styrning av Migrationsverket, 2004:20

Statskontoret (2017) Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation, 2017:6

Statskontoret (2017) Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, 2017:23

Intervjuer

Intervju med Justitiedepartementet 2018-04-16

BILAGA 1

Tabeller

Tabell 3 Anslag inom utgiftsområde 8

För åren 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017

1997	2002	2007	2012	2017
A:1 Statens invandrarverk	12:1 Migrationsverket	12:1 Migrationsverket	1:1 Migrationsverket	1:1 Migrationsverket
A:2 Mottagande av asylsökande	12:2 Mottagande av asylsökande	12:2 Ersättningar och bostadskostnader	1:2 Ersättningar och bostadskostnader	1:2 Ersättningar och bostadskostnader
A:3 Migrationspolitiska åtgärder	12:3 Migrationspolitiska åtgärder	12:3 Migrationspolitiska åtgärder	1:3 Migrationspolitiska åtgärder	1:3 Migrationspolitiska åtgärder
A:4 Utlänningsnämnden	12:4 Utlänningsnämnden	12:4 Domstolsprövning i utlänningsärenden	1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål	1:4 Domstolsprövning i utlänningsmål
		12:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	1:5 Kostnader vid domstolsprövning i utlänningsärenden	1:5 Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål
A:5 Rätts hjälp i utlänningsnämnden	12:5 Offentligt biträde i utlänningsärenden	12:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden	1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden
A:6 Utresor för avvisade och utvisade	12:6 Utresor för avvisade och utvisade	12:7 Utresor för avvisade och utvisade	1:7 Utresor för avvisade och utvisade	1:7 Utresor för avvisade och utvisade
	12:7 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	12:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar
		12:9 Utlänningsnämndens avvecklingsorganisation (2007)	1:9 Ramöverenskommelse om migrationspolitik (2012)	1:9 Tillfälligt stöd till kommuner för ensamkommande unga asylsökande m.fl.*

* 1:9 tillkom i ändringsbudgeten, Årsredovisningen för staten 2017, skr. 2017/18:101.

Källor: Budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8 samt vårpropositionen för 2017.

Tabell 4 Anslagsbelopp i statsbudgeten*Tusental kronor och procentuell andel av den totala migrationsbudgeten*

Anslag	1997		2002		2007		2012		2017	
	Tkr	%	Tkr	%	Tkr	%	Tkr	%	Tkr	%
Statens invandrarverk/Migrationsverket	506 603	25,3	490 079	18,2	1 657 784	32,9	2 499 473	27,6	5 904 447	18,1
Mottagande av asylsökande/Ersättningar och bostadskostnader	922 000	46,1	1 652 364	61,4	1 999 950	39,7	3 977 963	43,9	23 728 000	72,8
Migrationspolitiska åtgärder	311 319	15,6	292 467	10,9	324 167	6,4	415 897	4,6	741 547	2,3
Utlänningsnämnden/Domsstolsprövning	66 675	3,3	75 854	2,8	701 800	13,9	873 887	7,3	1 298 523	4
Rättshjälp/Offentligt biträde	64 240	3,2	77 028	2,8	93 255	1,8	210 255	2,3	255 800	1,1
Utresor för avvissade och utvisade	130 000	6,5	70 043	2,6	204 202	4,1	294 202	3,2	356 202	1,1
Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar			32 000	1,2	30 218	0,6	156 554	1,7	155 450	0,5
Ramöverenskommelse om migrationspolitik							850 000	9,4		
Utlänningsnämndens avvecklingsorganisation					21 500	0,4				
Totalbelopp	2 000 837		2 689 835		5 032 876		9 067 976		32 580 319	

Källor: Budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8.

Tabell 5 Differens anslag i statsbudgeten och utfall*Miljoner kronor och differensen som andel av anslaget i procent*

		1997		2002		2007		2012		2017	
		Mnkr	%	Mnkr	%	Mnkr	%	Mnkr	%	Mnkr	%
Statens invandrarverk/ Migrationsverket	Anslag	507		490		1 658		2 499		5 904	
	Utfall	499		586		1 923		2 589		6 015	
	Diff	+7	1	-96	-20	-265	-16	-90	-4	-111	-2
Mottagande av asylsökande/ Ersättningar och bostadskostnader	Anslag	922		1 652		2 000		3 998		23 728	
	Utfall	1 005		2 720		2 279		4 103		30 600	
	Diff	-83	-9	-1 067	-65	-279	-14	-105	-3	-6 872	-29
Migrationspolitiska åtgärder	Anslag	311		292		324		416		742	
	Utfall	286		174		288		373			
	Diff	+26	8	+119	41	+36	11	+43	10		
Utlänningsnämnden/ Domstolsprövning	Anslag	67		76		702		874		1299	
	Utfall	63		97		391		655			
	Diff	+4	6	-21	-22	+311	78	+219	33		
Rättshjälp/Offentligt biträde i utlänningsnämnden/ ärenden	Anslag	64		77		93		210		256	
	Utfall	52		121		229		204		806	
	Diff	8	23	-44	-36	-136	-59	+6	3	-550	-68
Utresor för avvísade och utvisade	Anslag	130		70		204		294		356	
	Utfall	58		93		139		279			
	Diff	+72	56	-23	-33	+65	32	+15	5		
Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar	Anslag			32		30		157		155	
	Utfall			22		30		45			
	Diff			+10	31	+1	2	+111	71		
Ramöverenskommelse om migrationspolitik	Anslag							850			
	Utfall							*			
	Diff										
Utlänningsnämndens avvecklingsorganisation	Anslag					22					
	Utfall					17					
	Diff					+4	21				

* Uppgift saknas.

Källor: Budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8; ESV 2012:28 och 2017:51 Tidsserier, statens budget m.m., Årsredovisningen för staten, skr. 2017/18:101 s. 83.

Tabell 6 a Målformuleringar och resultat*Övriga ärenden (besök, bosättning och arbete)*

	Målformulering/indikator	Resultat
1997	–	–
2002	Väntetiden för ärenden om uppehållstillstånd skulle inte överstiga tolv månader och öppna ärenden fick inte vara äldre än fem månader.	61 procent av ärendena hade en väntetid inom tolv månader.
2007	Väntetiden för besöksärenden fick inte överstiga en månad och väntetiden för bosättningsärenden fick inte överstiga tolv månader. Flera andra mål redovisas för olika verksamheter.	86 procent av besöksärendena avgjordes inom målet en månad. Måluppfyllelsen för bosättningsärenden redovisas inte.
2012	Handläggningstiderna skulle vara så korta som möjligt och särskild hänsyn skulle tas till barn. Ett flertal andra mål redovisas för specifika verksamheter.	Måluppfyllelsen för verksamhetsområdet uppges ha minskat.
2017	Handläggningstid är den huvudsakliga indikatorn.	Inkomna och avgjorda ärenden redovisas i en tidsserie om tre år. Genomsnittliga handläggningstider för olika verksamheter redovisas i antal dagar och jämförs med året före.

Källor: Budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8.

Tabell 6 b Målformuleringar och resultat*Asyl*

	Målformulering/indikator	Resultat
1997 (1995)	–	–
2002 (2000)	<p>1. Tiden i mottagandet skulle normalt inte överstiga tolv månader och öppna ärenden som inte avgjorts i första instans fick inte vara äldre än sex månader.</p> <p>2. Handläggningstiderna för asylärenden skulle vara max sex månader.</p>	<p>1. Den genomsnittliga vistelsetiden var 361 dagar, 74 dagar mindre än året före.</p> <p>2. 55 procent av ärendena hos Migrationsverket handlades inom sex månader.</p>
2007 (2005)	<p>1. Den totala väntetiden för den asylsökande skulle vara högst tolv månader och särskild hänsyn skulle tas till såväl ensamkommande barn som barn i familj.</p> <p>2. Beslut skulle fattas inom sex månader (handläggningstid). För ensamkommande barn skulle beslut fattas inom tre månader.</p>	<p>1. Den genomsnittliga handläggningstiden och medianhandläggningstiden för Migrationsverket och Utlänningsnämnden redovisas i en tabell med en tidsserie om tre år. Målet om högst tolv månaders väntetid uppges inte ha uppnåtts.</p> <p>2. 55 procent av ärendena hos Migrationsverket handlades inom sex månader.</p>
2012 (2010)	<p>1. Tiden från ansökan till bosättning i kommun eller återvändande skulle uppgå till högst tolv månader i minst 60 procent av de handlagda ärendena.</p> <p>2. Beslut hos Migrationsverket i asylärenden skulle fattas inom sex månader efter det att ansökan kommit in.</p> <p>3. Beslut i ärenden som rörde ensamkommande barn samt i ärenden där sakprövning skulle ske i annat land enligt Dublinförordningen skulle fattas inom tre månader från det att ansökan kommit in.</p>	<p>1. Tiden från ansökan till bosättning i kommun uppgick till högst tolv månader i 66 procent av fallen.</p> <p>2. 74 procent av fallen avgjordes inom sex månader.</p> <p>3. För barn var 48 procent av de öppna ärendena äldre än tre månader. Den genomsnittliga handläggningstiden var 4,7 månader. För Dublinärenden var den genomsnittliga handläggningstiden 88 dagar.</p>
2017 (2015)	Vistelsetid i mottagandet är den huvudsakliga indikatorn.	Genomsnittliga vistelsetider för olika ärendekategorier redovisas i en tabell med en tidsserie om fem år.

Källor: Budgetpropositioner för 1997, 2002, 2007, 2012 och 2017, utg.omr. 8.

BILAGA 2

Granskningar och utredningar inom migrationsområdet

I denna bilaga redovisas relevanta tidigare granskningar från Riksrevisionen och utredningar från Ekonomistyrningsverket och Statskontoret som rör utgiftsområde 8 Migration samt den eventuella efterföljande regerings- och riksdagsbehandlingen.

Riksrevisionen

Bristfälliga konsekvensanalyser ger inte tillräckligt underlag i propositionerna

Väl underbyggda och tydligt redovisade konsekvensanalyser inför beslut ökar möjligheterna att välja effektiva handlingsalternativ. De bidrar dessutom till kontroll över kostnader, effekter och bieffekter. Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat sig om behovet av konsekvensanalyser, bl.a. när regeringen lämnar förslag till ny lagstiftning. Migrationspolitiken och dess utfall har stor betydelse för många myndigheter, kommuner och enskilda. Statens utgifter på området har ökat under flera år och alltmer överskridit de långsiktiga prognoserna. Riksrevisionen har granskat (RiR 2017:25) de konsekvensanalyser som regeringen låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram. Ett av granskningens huvudresultat var att endast ett fåtal av granskade utredningsbetänkanden och departementspromemorior redovisar konsekvenser på ett sätt som fullt ut motsvarar kraven i styrdokumentet. Svagheterna i dessa underlag återspeglas sedan också i propositionerna. Bland annat uppfylls endast undantagsvis kraven på heltäckande, långsiktig och dynamisk analys av ekonomiska effekter.

Regeringen delade i sin skrivelse⁶¹ Riksrevisionens bedömning att det finns möjligheter att ytterligare förbättra arbetet med konsekvensanalyserna i betänkanden, departementspromemorior och propositioner. Regeringen instämde i Riksrevisionens konstaterande att väl underbyggda och tydligt redovisade konsekvensanalyser inför beslut ökar möjligheterna att välja effektiva handlingsalternativ och bidrar till kontroll över kostnader, effekter och bieffekter. Regeringen noterade samtidigt att arbetet med konsekvensanalyser på senare år har utvecklats i positiv riktning och att det är regeringens målsättning att den utvecklingen ska fortsätta.

⁶¹ Skr. 2017/18:125.

Kunskaper saknas om kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända

Staten ersätter kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar. Statens utgifter för ersättningarna ökade kraftigt 2014–2016. Migrationsverket, som hanterar ersättningarna, betalade 2016 ut drygt 20 miljarder kronor i ersättning till kommuner för asylsökande och 12 miljarder kronor i ersättning för nyanlända. Ersättningarna förväntas ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren.

Riksrevisionen granskade i rapporten RiR 2017:10 om staten har utformat ersättningssystemet så att kommuner ges rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras.

Varken regeringen eller riksdagen har angett några tydliga mål för vad enskilda ersättningar eller ersättningssystemet sammantaget ska uppnå. Inte heller finns det någon entydig princip för hur kostnaderna för mottagandet ska fördelas mellan stat och kommuner. Granskningen visade att regeringens underlag endast ger en fragmentarisk bild av kommunernas faktiska kostnader för de insatser som ersättningarna avser. Därmed saknades kunskap om hur kostnaderna för mottagandet fördelas mellan stat och kommuner.

Riksrevisionens slutsats var att regeringen inte haft ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåer för flera ersättningar. Samtidigt fanns det inget som tydde på att kommunsektorn som helhet har underkompenserats för de kostnader ersättningarna är tänkta att täcka. Riksrevisionen menade därför att det är angeläget att förbättra kunskapen om kommunernas faktiska kostnader genom en utökad uppföljning.⁶²

I sin skrivelse⁶³ med anledning av Riksrevisionens granskning ansåg regeringen att det kan finnas skäl att följa upp kommunernas kostnader, men att flera rapporter har visat på svårigheter att göra detta. Ett exempel som lyftes fram i skrivelsen är Statskontoret, som i en studie⁶⁴ fann att det inte är möjligt att sammanställa kostnaderna för de tjänster inom kommuner och landsting som de asylsökande och nyanlända tar del av.

Vid riksdagsbehandlingen⁶⁵ av regeringens skrivelse uttalade socialförsäkringsutskottet att frågan om uppföljning av kommunernas kostnader är angelägen. Riksdagen lade på utskottets förslag regeringens skrivelse till handlingarna.

⁶² Kommunersättningar för migration och integration, RiR 2017:10, s. 26.

⁶³ Skr. 2017/18:33.

⁶⁴ Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning – Analys av utredningsbehov, RiR 2016:32.

⁶⁵ Bet. 2017/18:StU14.

Osäkra prognoser försvårar anslagsberäkningar och dimensionering av verksamheten

Riksrevisionen har granskat (RiR 2017:4) regeringens och ansvariga myndigheters beredskap för och hantering av flyktingsituationen 2015.⁶⁶ Granskningen avsåg huvudsakligen beredskapsfrågor, och frågor om regeringens resultatinformation berördes inte explicit. En del av granskningen berörde prognosverksamheten som är en grund för beräkning av anslag.

Migrationsverket tar årligen fram fem prognoser över förväntat antal asylsökande till Sverige. Dessa används som underlag för budgetering och verksamhetsplanering. Prognoserna innehåller dock stora osäkerheter eftersom många svårförutsedda faktorer påverkar utfallet. Migrationsverket gör prognoser utifrån ett nedre scenario, ett huvudscenario och ett övre scenario. Riksrevisionen fann under åren 2010–2015 att det faktiska utfallet för antalet asylsökande i fem av sex fall var högre än prognosen för det övre scenariot. Osäkerheten i prognoserna och de snabba säsongsvariationerna i antalet asylsökande innebär, enligt Riksrevisionen, en svårighet för Migrationsverkets arbete med att dimensionera verksamheten.⁶⁷

Rekrytering av arbetskraft i tredjeländer försvåras av långa handläggningstider

År 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz (tredjeländer). Syftet var att underlätta för arbetsgivare att anställa utomeuropeisk arbetskraft och därigenom motverka arbetskraftsbrist och upprätthålla arbetskraftsutbudet. Riksrevisionen har följt upp (RiR 2016:32) hur arbetskraftsinvandringssystemet har tagits i bruk efter reformen 2008⁶⁸ och belyst den arbetskraftsinvandring som reformen hittills lett till mot bakgrund av reformens utgångspunkter.

Riksrevisionens granskning visade att arbetskraftsinvandringarna utgör ett betydande inslag i ett mindre antal yrkesgrupper och branscher. Vidare är arbetsgivarnas förutsättningar för att kunna rekrytera arbetskraft i tredjeländer inte tillräckligt goda, bl.a. eftersom handläggningstiderna för flera ärendetyper är orimligt långa.

Ungefär 20 000 arbetskraftsinvandrare har samtidigt gällande tillstånd att arbeta i Sverige, utom under sommaren då säsongsarbete gör att de är fler. Ungefär 70 procent av arbetskraftsinvandringarna är koncentrerade till tio yrken. I flera yrkesgrupper och branscher utgör arbetskraftsinvandringarna en betydande andel av arbetsstyrkan. Exempelvis utgjorde de 2014 runt 5 procent av de an-

⁶⁶ Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4.

⁶⁷ Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering, RiR 2017:4, s. 40.

⁶⁸ År 2008 infördes nya regler för arbetskraftsinvandring från länder utanför EU/EES och Schweiz (tredjeländer). Syftet var att skapa ett system som hanterar tillståndsprövningen på ett sätt som svarar mot arbetsgivarnas och arbetsmarknadens behov av en rimlig, snabb och förutsebar tillståndshandläggning och som samtidigt upprätthåller en tillfredsställande kontrollnivå.

ställda i branschgrenarna Dataprogrammering och Restaurangverksamhet. Arbetskraftsinvandringen är störst till kvalificerade bristyrken men inte obetydlig till lågkvalificerade överskottstyrken.

Skillnaderna i handläggningstider för arbetstillstånd ökade 2013–2015. Riksrevisionens slutsats var att skillnaderna mellan olika ärendekategorier ter sig större än vad som är motiverat av ärendenas olika karaktär. För vissa ärendekategorier är handläggningstiderna orimligt långa.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att de allt längre handläggningstiderna är problematiska och att skillnaden i handläggningstider mellan olika ärendekategorier ökat. Regeringen redovisade olika åtgärder för att möta de rekommendationer Riksrevisionen gav, bl.a. att tillsätta en utredning samt uppdrag till Migrationsverket.⁶⁹

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse⁷⁰ ansåg riksdagen att förutsättningarna för den svenska arbetskraftsinvandringen behövde förbättras och att regeringen inte vidtagit tillräckliga åtgärder mot vare sig långa handläggningstider av arbetstillstånd eller missbruk av systemet för arbetskraftsinvandring. Socialförsäkringsutskottet föreslog med anledning av ett motionsyrkande att riksdagen skulle göra ett tillkännagivande om att regeringen borde vidta ytterligare åtgärder för att utveckla regelverket och tillämpningen av regelverket för arbetskraftsinvandringen samt lägga skrivelsen till handlingarna. Kammaren biföll utskottets förslag.⁷¹

Möjligt att effektivisera asylboenden – utveckla uppföljning och redovisning av boendekostnader

Migrationsverket har huvudansvaret för att tillhandahålla boenden åt de asylsökande. Riksrevisionen har granskat (RiR 2016:10) hur Migrationsverket ordnade asylboenden under 2012–2015. Kostnaderna för asylboenden ökade under 2012–2015 och uppgick till nästan 4 miljarder kronor under 2015.

Granskningen visade att Migrationsverket hade klarat sitt uppdrag att ordna asylboenden, även under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015. Riksrevisionen bedömde samtidigt att Migrationsverket hade kunnat arbeta på ett mer effektivt och systematiskt sätt före hösten 2015 och därigenom kunnat ordna bättre boenden till en lägre kostnad. Riksrevisionen konstaterade bl.a. att myndigheten kan förbättra stödet till mottagningsenheterna som utför en stor del av arbetet. Även upphandlingarna av asylboenden kan förbättras, liksom kontrollerna av att boendena uppfyller Migrationsverkets krav.

Regeringen delade Riksrevisionens bedömning att det funnits brister vid asylboenden, bl.a. i kontroll och uppföljning av boendena.⁷² Regeringen ansåg att Migrationsverkets rutiner för boendeanskaffning och kontroller borde utvecklas i vissa avseenden. Regeringen ansåg att det är mycket angeläget att

⁶⁹ Skr. 2016/17:176.

⁷⁰ Bet. 2016/17:SfU22.

⁷¹ Rskr. 2016/17:318.

⁷² Skr. 2016/17:63.

Migrationsverket har ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestånd som klarar en viss variation i antal asylsökande. Regeringen angav att den nog kommer att följa Migrationsverkets fortsatta arbete med asylboenden, inte minst när det gäller kostnadseffektivitet, beredskap, upphandlingar samt intern styrning och kontroll, och avsåg att vidta åtgärder i frågan.

Vid riksdagsbehandlingen av regeringens skrivelse uttalade socialförsäkringsutskottet⁷³ att Riksrevisionens rapport var ett viktigt bidrag för att få arbetet med asylsökande kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart. Utskottet såg positivt på de åtgärder som regeringen meddelat i skrivelsen och ansåg att det var bra att regeringen nog följde Migrationsverkets fortsatta arbete. Riksdagen lade på utskottets förslag regeringens skrivelse till handlingarna.⁷⁴

Regeringens information till riksdagen bristfällig, långa väntetider för asylbeslut och onödigt höga kostnader

Riksrevisionen har granskat (RiR 2004:24) regeringens och Migrationsverkets åtgärder för att minska de långa handläggningstiderna och för att säkerställa kvalitet vid prövningen av asylärenden.⁷⁵ Under 2000-talet ökade antalet asylsökande väsentligt. Regeringen hade satt som mål att öppna asylärenden inte skulle vara äldre än sex månader. Riksrevisionens granskning visade att detta mål inte uppnåddes. Följden blev långa tider i väntan på ett asylbeslut och onödigt höga kostnader för asylprocessen i sin helhet. I mer än två tredjedelar av fallen blev ett asylärende liggande utan åtgärd.

Riksrevisionen redovisade riksdagens tidigare argument för målet om sex månaders handläggningstid.⁷⁶ Där anfördes bl.a. att kortare väntetider än vad som dittills förekommit är till fördel ur både humanitära och ekonomiska aspekter, liksom med hänsyn till rättssäkerheten. Ytterligare skäl sammanhänger med behovet av att upprätthålla en reglerad invandring och att främja de invandringspolitiska målen. Långa handläggningstider i sig kan få till följd att nya omständigheter uppstår som är relaterade till det land man söker asyl i. Generellt ansåg riksdagen att det ur invandringspolitisk synvinkel var otillfredsställande om invandringen till betydande del avgjordes av omständigheter som inte fanns när de sökande en gång reste in i Sverige. Det finns därför starka skäl att eftersträva korta handläggningstider. Vikten av att myndigheterna fortlöpande följer och analyserar ärendeutvecklingen med utnyttjande av olika tekniska möjligheter underströks också i riksdagsbeslutet.

Riksrevisionens granskning visade vidare att regeringen inte tydligt hade informerat riksdagen om att förvaltningsutgifter inom Migrationsverket i väsentligt större omfattning finansierades av anslaget 12:2 än av verkets ramanslag för förvaltningsutgifter 12:1 Migrationsverket. Riksrevisionen pekade på brister i uppföljningar och redovisning där det centralt inte var reglerat hur

⁷³ Bet. 2016/17:SfU9.

⁷⁴ Rskr. 2016/17:143.

⁷⁵ Snabbare asylprövning, RiR 2004:24.

⁷⁶ Snabbare asylprövning, RiR 2004:24, s. 23–24.

viktiga nyckeltal och uppföljningsmått skulle beräknas, vad som skulle ingå i dessa samt hur de skulle kvalitetssäkras. Det gällde t.ex. vilka kostnader som skulle tas med i nyckeltalet kostnader per asylärende. Uppgifterna om kostnader per asylärende i årsredovisningarna blev därmed inte jämförbara över åren.

Av rapporten framgick att riksdagen betonat det angelägna i att målen inom ett utgiftsområde görs mätbara och uppföljningsbara, så att de kan ställas mot kostnaderna. Målen ska uttryckas så att de kan vara utgångspunkter för politiska prioriteringar och diskussioner. Enligt interna riktlinjer för Regeringskansliet bör de mål som fastställs i regleringsbrevens även uppfylla de s.k. Smartkriterierna. Ett politiskt mål bör enligt dessa vara specifikt, mätbart, accepterat, realistiskt och tidsbundet. Utifrån dessa kriterier är, enligt Riksrevisionen, ett flertal av regeringens övergripande mål och effektmål på asylområdet varken specifika, mätbara eller tidsatta. Målen rättssäkerhet inklusive kvalitet och kvalitetssäkring i asylprövningen i regleringsbrevens var, enligt Riksrevisionen, inte heller specifika, mätbara eller tidsatta.⁷⁷

För att kunna bedöma vilka resurser som behöver tillföras verkets asylprövning är det enligt Riksrevisionen centralt att få kunskap om vad de öppna ärendena består av och vilka flaskhalsarna är i asylprocessen. Då behövs t.ex. information om och analyser av faktiska tider för olika moment när asylärendet handläggs och för olika typer av ärenden. Tidsserier med uppgifter över en längre period bildar ett viktigt underlag för utvärderingar och kontroller.⁷⁸

Riksrevisionens styrelse anförde i sin framställning till riksdagen⁷⁹ bl.a. att regeringens information till riksdagen var bristfällig i flera avseenden. Informationen i budgetpropositionerna för 2001–2004 hade blivit alltmer otydlig. Uppgifterna om vad resurserna skulle räcka till hade blivit allt mindre preciserade och även ändrats från år till år. Riksdagen hade inte heller fått information om att asylprövningen i hög grad har finansierats från ett annat anslag än vad reglerna medgav. Styrelsen ansåg att regeringen måste förbättra informationen till riksdagen när det gällde asylprövningen. Informationen borde vara utformad så att jämförelser över tiden blev meningsfulla.

Ett antal följdmotioner⁸⁰ lades fram med anledning av framställningen. Där lämnades yrkanden mot bakgrund av Riksrevisionens granskning. I behandlingen av framställningen och motionerna konstaterade utskottet att målet om högst tolv månaders total väntetid inte hade uppnåtts; inte heller vad gäller ensamkommande barn hade målet uppnåtts. Utskottet noterade att regeringen i en särskild resultatskrivelse till riksdagen hade redovisat utvecklingen av kostnaderna i asylprocessen⁸¹. Vidare, konstaterade utskottet, lämnades i budgetpropositionen numera fylligare information om t.ex. kostnader och handläggningstider i asylärenden. För den händelse utskottet behövde ytterligare

⁷⁷ Snabbare asylprövning, RiR 2004:24, s. 26.

⁷⁸ Snabbare asylprövning, RiR 2004:24, s. 27.

⁷⁹ Framst. 2004/05:RRS15, Riksrevisionens styrelses framställning angående snabbare asylprövning.

⁸⁰ Mot. 2004/05:Sf19, 2004/05:Sf20 och 2004/05:Sf21.

⁸¹ Skr. 2003/04:53.

information i en viss fråga inhämtades sådan under beredningen. Mot bakgrund av vad som anförts var något tillkännagivande med anledning av Riksrevisionens styrelses framställning inte nödvändigt. Framställningen avstyrktes således.⁸²

Ekonomistyrningsverket

Resultatindikatorer i budgetarbetet används i begränsad utsträckning

ESV har tagit del av internationella erfarenheter samt forskning om användningen av resultatstyrning.⁸³ En slutsats av analysen är att resultatindikatorer inte använts i budgetarbetet i någon större utsträckning i något land. Enligt ESV beror det främst på att sambanden mellan resultat och utgifter är för komplexa, men också på att man sällan hinner analysera resultaten i tillräcklig omfattning. Flera forskare lyfter fram att resultatstyrning med hjälp av indikatorer inte är nog för att skapa god styrning; det är ett komplement både till andra styrmetoder och till annan information. I vissa länder används både utvärderingar och indikatorer, särskilt när indikatorerna är bristande eller ensidiga kompletteras de med kvalitativa utvärderingar, eftersom utvärderingar kan ge fylligare svar på vad som driver resultaten, varför målen inte uppnås etc.

ESV hänvisar till en studie av OECD som undersökt formerna för och användningen av resultatinformation i åtta länders budgetprocesser, bl.a. Sveriges. De centrala frågeställningarna var vad man vinner med resultatinformation i budgetprocessen och vilka utmaningarna är. En av vinsterna var framväxten av en resultatkultur i förvaltningen. En av utmaningarna var hur man skulle få politikerna intresserade av att använda resultatinformation i budgetprocessen.

ESV hänvisar också till en studie från Världsbanken som lyfter fram vilka förväntningar man rimligen kan ha på ett system där resultatinformation förekommer i samband med budgetering och styrning. Enligt Världsbankens rapport fördelas resurser i praktiken huvudsakligen på andra faktorer än resultatinformation, t.ex. politik. Resultatinformation är bättre lämpad att användas på andra ställen och för andra syften, som i utvärderingar för att ta reda på vilka åtgärder och program som fungerar, i lärandeforum för att diskutera alternativa sätt att skapa bättre måluppfyllelse och i kostnads-nyttanalyser för att bedöma värdet av offentlig verksamhet. Samtidigt framkommer i Världsbankens rapport att resultatinformation i budgetdokumenten kan främja transparens och ansvarstagande, vilket talar för att resultatinformation på något sätt ändå bör finnas kvar och vara relaterad till budgetdokumenten. Enligt ESV synes de flesta vara överens om att det inte i första hand är för att fördela finansiella medel som resultatindikatorer kan vara till nytta.

⁸² Bet. 2005/06:SfU2 s. 27–29.

⁸³ Resultatuppföljning av statens budget, ESV-rapport 2017:46, s. 18.

ESV gjorde i rapporten en analys av mål, indikatorer och anslagsutveckling. ESV valde indikatorer som de bedömde har koppling till målet. Utvecklingen över tid redovisas i diagramform och i faktisk volym. Tidsserien omfattade i de flesta fallen 2006 till 2020. ESV gjorde en bedömning av indikatorns utveckling i förhållande till målet.

Inom utgiftsområde 8 finns det ett av riksdagen fastställt mål, tre uttalade indikatorer och åtta anslag. Målet som riksdagen har fastslagit för utgiftsområdet är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet. ESV valde att analysera den del av målet som avser att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten. Anledningen är att en betydande del av utgifterna kan knytas till den del av migrationen som avser långsiktigt hållbar migration och asyl.

ESV anser att målet att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten egentligen är två mål, dels långsiktigt hållbar migrationspolitik, dels värnande om asylrätt. För att målen ska vara mätbara bör de definieras.

ESV valde vidare att analysera indikatorn vistelsetiden i mottagandet, eftersom det är den indikator som tydligast mäter tillståndet i den del av verksamheten som avser asylinvandring. ESV noterar att det finns ett flertal indikatorer redovisade i budgetpropositionen som inte benämns som resultatindikatorer utan är presenterade på en undernivå. ESV valde även att redovisa en av dessa: antalet inskrivna i mottagningssystemet.

De valda indikatorerna har ställts i relation till anslagen 1:1 Migrationsverket och 1:2 Ersättningar och bostadskostnader. Valda anslag utgör en väsentlig del av utgiftsområdet. Under 2006 till 2015 motsvarade utgifterna på anslagen mellan 82 procent och 92 procent av de totala utgifterna för utgiftsområdet.

Efter att ha jämfört utvecklingen av anslag och indikatorer fann ESV att det inte går att med säkerhet säga om de valda indikatorerna mäter det ena eller det andra målet. Däremot visar indikatorer och anslag en lägesbild från vilken man kan dra en del slutsatser, men det finns en rad andra faktorer som behöver beaktas vid en bedömning.

ESV:s slutsats var att resultatindikatorer kan vara till nytta för att skapa transparens samt medverka till goda diskussioner, analyser och klargörande av om insatsen är den mest effektiva vägen fram till målet. De länder som har en relativt väletablerad resultatstyrning har en iterativ (upprepningsbar), transparent och ändamålsenlig process som inkluderar indikatorerna i utvärderingar och analyser.

ESV gav tre förslag till hur regeringen kan fortsätta arbetet med resultatuppföljning av statens budget. Ett sätt är att Finansdepartementet i dialog med de olika fackdepartementen utvecklar indikatorerna och informationen i budgetpropositionen. Ett annat sätt är att en årlig läges- eller statusrapport upprättas för varje utgiftsområde. Det tredje förslaget innebär att regeringen med

stöd av resultatet från de föregående förslagen får möjlighet att ringa in ett antal utgiftsområden som är särskilt intressanta att förändra.

I sammanhanget kan nämnas att ESV har inlett ett samarbete med Regeringskansliet för att utveckla resultatredovisningen till riksdagen. Fyra fackdepartement (bl.a. Justitiedepartementet, som ansvarar för utgiftsområde 8) och fyra utskottskanslier är inblandade. En central fråga i det arbetet är hur indikatorerna i budgetpropositionen kan utvecklas och förbättras.

Regeringens redovisning till riksdagen präglas av kraven på myndigheternas resultatredovisning

ESV har på regeringens uppdrag sett över reglerna för resultatredovisningen i myndigheternas årsredovisningar.⁸⁴ Ett skäl var att de dåvarande reglerna för resultatredovisningen hade lett till att effektorienterad information till viss del trängdes undan till förmån för information om prestationers volymer och kostnader. Den prestationsinformation myndigheterna rapporterade till regeringen användes inte i någon större utsträckning, utan i stället gällde Regeringskansliets informationsbehov effektorienterad redovisning, särskilt i förhållande till effektmål. ESV:s bedömning var att myndigheters årsredovisningar i högre utsträckning borde förhålla sig till effekter och till mål.

ESV föreslog i rapporten följande huvudsakliga ändringar i 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag:

- att hänvisning till mål skrivs in i förordningen
- att nuvarande bestämmelse om redovisning av prestationers volymer och kostnader formuleras om
- att rubriken Resultatredovisning ändras till Verksamhets- och resultatredovisning
- att uttryckliga syften med verksamhets- och resultatredovisningen anges i förordningen
- att innehållet i förordningen disponeras på ett tydligare sätt, bl.a. att bestämmelsen om könsuppdelad statistik flyttas till en egen paragraf.

Regeringen gav ESV i uppdrag att fördjupa studierna av vilka konsekvenser förslagen skulle få.⁸⁵ I rapporten ges en översikt kring hur kraven på resultatredovisningen har ändrats över tid. De första bestämmelserna för årlig resultatredovisning kom 1989 och var då ganska övergripande. Bestämmelserna upptog tre paragrafer i den dåvarande budgetförordningen (1989:400). De angav när resultatredovisningen skulle lämnas (den 15 september), vad den skulle vara till för (regeringens bedömning), hur den skulle redovisas (kortfattat och koncentrerat), vad som skulle framgå av den (väsentliga förändringar) och hur den skulle indelas (samma indelning som i den fördjupade anslagsframställningen).

⁸⁴ Att synliggöra myndigheters resultat, ESV-rapport 2016:51.

⁸⁵ Behovsanpassad resultatredovisning, ESV-rapport 2017:72.

I början av 1990-talet skärptes reglerna. Enligt den dåvarande förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning skulle myndigheten redovisa såväl prestationer som mätbara effekter av verksamheten. Hur myndighetens resultat hade utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet skulle redovisas och kommenteras i förhållande till övergripande mål. Dessutom skulle mer konkreta verksamhetsmål formuleras och följas upp. Efter några år ändrades reglerna åter. I förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. angavs att resultat skulle redovisas i förhållande till mål och åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet. 1996 års bestämmelser innebar att tjänstemännen i Regeringskansliet fick en central roll för myndigheternas resultatredovisning. De skulle inte bara bedöma vilken resultatinformation regeringen behövde från fall till fall, utan de skulle även bedöma vilken typ av resultatinformation som passade bäst ihop med vilken typ av verksamhet. Modellen med åiterrapporteringskrav i regleringsbrevet blev, enligt ESV, ibland också nästan oskiljbar från resultatstyrning.

2008 års regler för resultatredovisningen initierades av den s.k. Styrtredningen (SOU 2007:75). Styrtredningen menade bl.a. att regleringsbrevets verksamhetsdel med mål och åiterrapporteringskrav enligt en överordnad indelningsstruktur var problematisk. Den struktur för styrning och uppföljning som hade skapats i början av 2000-talet var hierarkiskt ordnad med politikområden högst upp, verksamhetsområden i mitten och verksamhetsgrenar längst ned. Enligt Styrtredningen hade denna struktur medfört att målen blev för många och att styrningen blev otydlig. Styrtredningen föreslog att verksamhetsstrukturen skulle avskaffas och målen och åiterrapporteringskraven med den. I stället för att redovisa resultat i förhållande till mål och åiterrapporteringskrav skulle myndigheterna redovisa resultat i förhållande till de uppgifter som framgick av deras instruktioner. Myndigheterna skulle dessutom själva bestämma indelningsstruktur för redovisningen.

Budgetavdelningen vid Finansdepartementet har under perioden varit ansvarig för samarbetet med riksdagen om resultatredovisningen i budgetpropositionen, en ambition som bl.a. har varit inriktad på att skapa en tydligare uppföljning och analys av måluppfyllelsen. Budgetavdelningen har dessutom utarbetat gemensamma riktlinjer för texterna i budgetpropositionen och efter hand även preciserat dessa riktlinjer. ESV konstaterar i rapporten att från mitten av 1990-talet till 2008 fanns det ett samlat agerande i Regeringskansliet bl.a. med syftet att förse riksdagen med bra resultatinformation i budgetpropositionen. Perioden av samlat agerande avbröts delvis i och med 2008 års regler. Därefter blev det, enligt ESV, mer så att varje enskilt departement, vart och ett för sig, kom att på olika sätt och i olika grad verka för denna ambition.

Hur viktig resultatredovisningen i årsredovisningen är som källa för regeringens redovisning i budgetpropositionen skiljer sig enligt ESV:s slutsatser åt mellan de utgiftsområden och delområden som de utvalda myndigheterna finns inom. I vissa fall går informationen att härleda till årsredovisningen, me-

dan det i andra fall inte är lika tydligt, då uppgiften som används i budgetpropositionstexten förekommer i flera av myndighetens informationskanaler. Tydligt är, enligt ESV, att det är de statliga myndigheterna och den resultatinformation de lämnar som är de huvudsakliga källorna för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen.

Verksamhetslogik som verktyg för dialog om styrning, genomförande och uppföljning

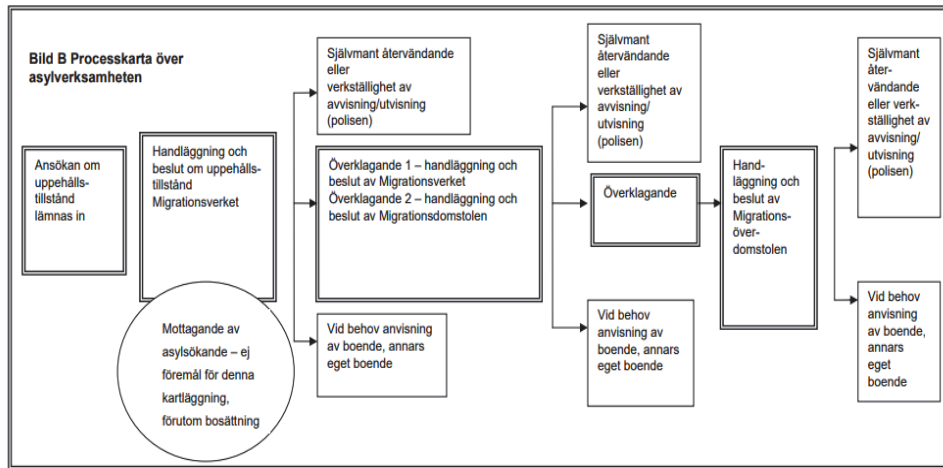
ESV har av Justitiedepartementet fått i uppdrag att kartlägga och beskriva asylverksamheten i termer av verksamhetslogik.⁸⁶ Med asylverksamheten menas all verksamhet som ska bedrivas av Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen, Polismyndigheten, Kriminalvården och länsstyrelserna från ansökan om uppehållstillstånd till bosättning eller återvändande.

Verksamhetslogik är en teoretisk metod för att beskriva tänkta förlopp och bakomliggande antaganden om en verksamhet. Ofta är dessa inte dokumenterade, och därför kan en verksamhetslogik lyfta fram sådant som är underförstått för att verksamheten ska fungera. Genom att tydliggöra en verksamhetslogik skapas ett underlag för diskussion och analys av verksamheten.

Den teoretiska ansatsen belyser hur det är tänkt att resurser ska användas för aktiviteter, som i sin tur ska leda till prestationer och effekter. Logiken bygger på kausala samband i en kedja av orsak och verkan. Om en viss verksamhet genomförs förväntas resultat uppstå. Att göra en analys av verksamhetslogiken innebär att försöka avgöra om verksamheten är utformad för att lösa de problem som man har identifierat. Fokus ligger alltså på den logiska grunden för själva verksamheten. Vilar den på felaktiga antaganden som inte är ändamålsenliga uppnås inte målpuppfyllelsen.

Målet för verksamhetsområdet Asyl var i Migrationsverkets regleringsbrev för 2008 att asylprocessen ska vara rättssäker och human i alla led. Migrationsverket ska fördjupa och förbättra samverkan med andra berörda myndigheter för att effektivisera asylprocessen. Den totala väntetiden i förhållande till föregående år ska minska. Särskild hänsyn ska tas till barn. Genom en verksamhetslogisk analys har ESV kartlagt verksamhetslogiska styrscheman för asylverksamheten. Asylverksamheten är mycket omfattande och består av en rad olika delmoment som kan illustreras i en processkarta (se bild B).

⁸⁶ Kartläggning av asylverksamheten i termer av verksamhetslogik, ESV-rapport 2008:25.



ESV presenterar ett antal nedbrutna styrscheman utifrån delmål av asylprocessen, bl.a. rättssäkerhet, human process och prövning. ESV konstaterar sammanfattningsvis att asylverksamheten är mycket komplex och styrs av både lagar, förordningar och politiska mål. Antalet asylsökande varierar över åren, vilket kräver en stor flexibilitet. Att placera in denna mångfasetterade verksamhet i verksamhetslogiska scheman syftar, enligt ESV, till att ge en överblick och ett underlag för en dialog om styrning, genomförande och uppföljning av verksamhetsområdet Asyl.

Statskontoret

Migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna – En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tog över ansvaret

Statskontoret har analyserat (2017:23) de sammanlagda kostnaderna för den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna. I uppdraget ingick även bl.a. att bedöma kostnadseffektiviteten för verksamheten. Migrationsarbetet på utlandsmyndigheterna sysselsätter ca 200 årsarbetskrafter per år, uppdelat på ett sextiotal utlandsmyndigheter. Tre fjärdedelar av arbetet utförs av utlandsmyndigheternas lokalanställda personal. Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för migrationsverksamheten och har mandat att stödja och delvis bestämma om utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Statskontoret uppskattade att migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna kostade knappt 265 miljoner kronor 2016.

Statskontorets övergripande slutsats var att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan bedrivas mer kostnadseffektivt än av UD om Migrationsverket tar över finansieringsansvaret och får ett tydligare mandat att styra verksamheten. Statskontoret lämnade fyra förslag till regeringen med anledning av den övergripande slutsatsen. Ett av dessa förslag berör resultatredovisningen och löd att ”regeringen ger Migrationsverket i uppdrag att årligen redovisa hur utvecklingsarbetet har bedrivits och vilka effekter detta har fått

för verksamhetens kostnader och kvalitet”. En annan slutsats var att Migrationsverket bör ansvara för att finansiera personalkostnader och administrera kostnader. Ett av förslagen med anledning av denna slutsats var att ”regeringen för över medel som motsvarar Migrationsverkets utökade finansieringsansvar från utgiftsområde 1 Rikets styrelse, anslag 4:1 Regeringskansliet m.m. till utgiftsområde 8 Migration, anslag 1:1 Migrationsverket”.

Om Statskontorets förslag genomförs kan informationen i resultatredovisningen för utgiftsområde 8 Migration behöva utökas.

Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation

Statskontoret har analyserat (2017:6) genomförandet av den organisation som Migrationsverket sjösatte den 1 januari 2015. I uppdraget ingick att kartlägga och bedöma om ansvarsfördelningen, den interna styrningen och stödet till verksamheten motsvarade syftet med den nya organisationen. Omorganisationen innebar att myndigheten organiserades utifrån en regional indelning i stället för utifrån verksamhetsområden. Med omorganisationen ville myndigheten öka det lokala ansvaret och samtidigt stärka den centrala styrningen.

Statskontorets utvärdering visade att genomförandet av omorganisationen generellt sett fungerade väl och att verksamheten i allt väsentligt kunde fortlöpa relativt ostört. Den nya organisationen var även väl förankrad hos personalen inför omorganisationen. Statskontoret bedömde att den nya organisationen i stora delar motsvarade syftet med omorganisationen. Dock bedömde Statskontoret att den centrala styrningen behövde få ett tydligare genomslag i den operativa verksamheten. Utrymmet för att hantera strategiska frågor har också, enligt utvärderingen, varit begränsat för Migrationsverket. Statskontoret menade därför att det framöver finns ett behov av en mer strategisk och samlad styrning.

Det framgår även av utvärderingen att regeringens styrning av Migrationsverket blev mer detaljerad under åren 2012–2017.

Statskontorets utvärdering av Migrationsverkets nya organisation påverkar inte direkt resultatredovisningen för utgiftsområde 8 Migration.

Tydligare styrning av Migrationsverket

Statskontoret har granskat (2004:20) Migrationsverkets verksamhetsstyrning och it-verksamhet. I uppdraget ingick att bedöma hur regeringens mål når ut och får genomslag i Migrationsverkets verksamhet och organisation.

Statskontoret menade att Migrationsverkets kanske svåraste uppgift är att hantera den osäkerhet som ligger i ett mycket starkt omvärldsberoende, vilket ställer krav på regeringens styrning och uppföljning av verksamheten.

Statskontoret konstaterade vidare att regeringens styrning behövde anpassas, för att lösa mer grundläggande problem. Exempel på problem som myndigheten hade var långa handläggningstider, bristande enhetlig bedömning samt svårigheter att få förtroende hos allmänheten. Ett förslag för att lösa detta

var att regeringen i regleringsbrevet tar fram färre och tydligare mål som går att nå under verksamhetsåret. Ett annat förslag var att åstadkomma en mer långsiktig och fast struktur för återrapporteringskraven till regeringen, för att bl.a. undvika en splittrad uppföljning.

2015/16:RFR1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Statsråds medverkan i konstitutionsutskottets granskning
2015/16:RFR2	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2015
2015/16:RFR3	FÖRSVARSKOTTET Om krisen eller kriget kommer – En uppföljning av informationsinsatser till allmänheten om den enskildes ansvar och beredskap Huvudrapport och Bilagor
2015/16:RFR4	KULTURUTSKOTTET Är samverkan modellen? En uppföljning och utvärdering av kultursamverkansmodellen
2015/16:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppna utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 12 november 2015
2015/16:RFR6	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2010–2015
2015/16:RFR7	FINANSUTSKOTTET Review of the Riksbank's Monetary Policy 2010-2015
2015/16:RFR8	SKATTEUTSKOTTET Punktskatteshöjningar på alkohol- och tobaksprodukter – skatteeffekter och påverkan på den oregistrerade anskaffningen av dessa produkter
2015/16:RFR9	CIVILUTSKOTTET Miljömärkning av produkter – En översikt över de miljömärkningar av produkter som finns i Sverige och i de övriga nordiska länderna
2015/16:RFR10	KONSTITUTIONSUTSKOTTET OCH JUSTITIEUTSKOTTET Konstitutionsutskottets och justitieutskottets hearing om radikalisering och rekrytering till våldsbejakande extremism i den digitala miljön
2015/16:RFR11	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets seminarium om kultursamverkansmodellen
2015/16:RFR12	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken 23 februari 2016
2015/16:RFR13	SOCIALUTSKOTTET Cancervården – utmaningar och möjligheter
2015/16:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Kollektivtrafiklagen – en uppföljning
2015/16:RFR15	CIVILUTSKOTTET Inventering av forskning inom civilutskottets beredningsområde 2016

2015/16:RFR16	UTBILDNINGSKOTTET Utbildningskommitténs offentliga utfrågning inför proposition om forskning och innovation
2015/16RFR17	KULTURKOTTET Offentlig utfrågning om förutsättningar för svensk film
2015/16RFR18	UTBILDNINGSKOTTET Digitaliseringen i skolan – dess påverkan på kvalitet, likvärdighet och resultat i utbildningen
2015/16RFR19	UTBILDNINGSKOTTET Autonomi och kvalitet – ett uppföljningsprojekt om implementering och effekter av två högskolereformer i Sverige
2015/16RFR20	FINANSKOTTET Offentlig utfrågning om utvärderingen av penningpolitiken 2010-2015 12 maj 2015
2015/16RFR21	FINANSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport 2016
2015/16RFR22	UTBILDNINGSKOTTET Utbildningskommitténs öppna utfrågning om lärarbrist
2015/16RFR23	SOCIALKOTTET Socialkommitténs seminarium om cancervården – utmaningar och möjligheter
2015/16RFR24	UTBILDNINGSKOTTET Utbildningskommitténs öppna utfrågning om brist på utbildade inom naturvetenskap och teknik
2015/16RFR25	NÄRINGSKOTTET Näringskommitténs offentliga utfrågning om piratkopiering och andra rättighetsintrång på den digitala marknaden
2015/16RFR26	TRAFIKKOTTET Offentlig utfrågning om finansieringsmodeller för transportinfrastruktur
2015/16RFR27	CIVILKOTTET Civilkommitténs offentliga utfrågning om familjerätten är i takt med tiden

2016/17:RFR1	TRAFIKUTSKOTTET It-infrastrukturen – i dag och i framtiden
2016/17:RFR2	CIVILUTSKOTTET Uppföljning av den nya fastighetsmäklarlagen
2016/17:RFR3	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 27 september 2016
2016/17:RFR4	UTBILDNINGSPOLITISKA UTSKOTTET Forskarskolor för lärare och förskollärare – en uppföljning av fyra statliga satsningar
2016/17:RFR5	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 15 november 2016
2016/17:RFR6	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Socialförsäkringsutskottets offentliga utfrågning om Finsams fortsatta utveckling - nästa steg
2016/17:RFR7	MILJÖ- OCH JORDBRUKSPOLITISKA UTSKOTTET Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket
2016/17:RFR8	SKATTEUTSKOTTET OCH NÄRINGSUTSKOTTET Konkurrenskraften hos svenska multinationella företag i ljuset av nya regler inom internationell beskattning
2016/17:RFR9	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om marknadsföring i sociala medier
2016/17:RFR10	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av handlingsplanen för kulturella och kreativa näringar 2010–2012
2016/17:RFR11	SKATTEUTSKOTTET Skatteutskottets seminarium om Skattereformen 25 år – dess historia och framtid
2016/17:RFR12	KULTURUTSKOTTET Statens idrottspolitiska mål – en uppföljning med inriktning på barn och ungdomar
2016/17:RFR13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 14 mars 2017
2016/17:RFR14	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården
2016/17:RFR15	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om framtidens public service
2016/17:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om ett ökat kollektivt resande för framtiden

2016/17:RFR17	CIVILUTSKOTTET Offentlig utfrågning Riktvärden för trafikbuller
2016/17:RFR18	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om åtgärder för lägre sjukfrånvaro och om hanteringen av regionala skillnader i sjukförsäkringen
2016/17:RFR19	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport 2017
2016/17:RFR20	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om it-infrastrukturen – i dag och i framtiden
2016/17:RFR21	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om framtidens innovations- och entreprenörskapsklimat
2016/17:RFR22	FINANSUTSKOTTET Finansutskottets offentliga utfrågning om den finansiella stabiliteten den 13 juni 2017
2016/17:RFR23	KULTURUTSKOTTET Kulturutskottets seminarium om statens idrottspolitiska mål med inriktning på barn och ungdomar
2016/17:RFR24	SKATTEUTSKOTTET Skatter som drivkrafter för företags lokalisering

2017/18:RFR1	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksrevisionen - en del av riksdagens kontrollmakt
2017/18:RFR2	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering
2017/18:RFR3	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken 28 september 2017
2017/18:RFR4	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om barns skuldsättning
2017/18:RFR5	SOCIALUTSKOTTET Samordnad individuell plan (SIP) – en utvärdering
2017/18:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Näringsutskottets offentliga utfrågning om internationell handel
2017/18:RFR7	KULTURUTSKOTTET Offentlig utfrågning om framtidens spelpolitik
2017/18:RFR8	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om finansiell stabilitet och makrotillsyn den 23 januari 2018
2017/18:RFR9	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om vägen till arbete för unga med funktionsnedsättning – en uppföljning och utvärdering
2017/18:RFR10	SOCIALUTSKOTTET Personlig assistans – effekter av rättsutvecklingen
2017/18:RFR11	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Forskarhearing om nya svenskar och demokratin
2017/18:RFR12	FINANSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 6 mars 2018
2017/18:RFR13	TRAFIKUTSKOTTET Fossilfria drivmedel för att minska transportsektorns klimatpåverkan – flytande, gasformiga och elektriska drivmedel inom vägtrafik, sjöfart, luftfart och spårbunden trafik
2017/18:RFR14	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om konkurrens på lika villkor inom luftfarts- och åkerinäringarna
2017/18:RFR15	UTBILDNINGSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om trygghet och studiero i skolan
2017/18:RFR16	TRAFIKUTSKOTTET Järnvägstunnlar och skogsbilvägar – en uppföljning av klimatanpassningsåtgärder för infrastruktur
2017/18:RFR17	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2017
2017/18:RFR18	FÖRSVARsutskOTTET Försvarsutskottets offentliga utfrågning om cybersäkerhet

2017/18:RFR19 FINANSUTSKOTTET
Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finans-
politik 2018