



## Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen avslår motionen som har väckts med anledning av regeringens skrivelse och lägger skrivelsen till handlingarna.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut (2017:25). Vidare redovisar regeringen de åtgärder som har vidtagits med anledning av rapporten.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

I betänkandet finns en reservation (SD).

### *Behandlade förslag*

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

Ett yrkande i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut .....	5
Reservationen .....	9
Konsekvensanalys av volymer och jämförande studier av omvärldens regelverk, punkt 2 (SD) .....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	10
Skrivelsen .....	10
Följdmotionen .....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## 1. Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

Riksdagen lägger skrivelse 2017/18:125 till handlingarna.

## 2. Konsekvensanalys av volymer och jämförande studier av omvärldens regelverk

Riksdagen avslår motion  
2017/18:4005 av Paula Bieler m.fl. (SD).

*Reservation (SD)*

Stockholm den 24 april 2018

På socialförsäkringsutskottets vägnar

*Fredrik Lundh Sammeli*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Johan Forssell (M), Carina Ohlsson (S), Mikael Cederbratt (M), Phia Andersson (S), Jennie Åfeldt (SD), Lars-Arne Staxäng (M), Yilmaz Kerimo (S), Rickard Persson (MP), Tina Ghasemi (M), Kerstin Nilsson (S), Emma Carlsson Löfdahl (L), Aron Modig (KD), Mathias Tegnér (S), Julia Kronlid (SD), Christina Høj Larsen (V) och Johanna Jönsson (C).

## Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2017/18:125 Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut och en motion som väckts med anledning av skrivelsen. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen har gjort i sin rapport (RiR 2017:25).

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen den 6 mars 2018. Riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare presenterade granskningsrapporten på utskottets sammanträde den 25 januari 2018.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilagan.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkandet om att det i förordning och stöddokument bör ställas krav på bl.a. en konsekvensanalys av volymer och om jämförande studier av omvärldens regelverk samt lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservationen (SD).

### Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat om konsekvensanalyserna som regeringen har låtit kommittéväsendet och Regeringskansliet ta fram inför migrationspolitiska propositioner under åren 2004–2015 uppfyller kraven enligt gällande styrdokument och om de i övrigt är ändamålsenligt utformade för sitt syfte.

### *Riksrevisionen rekommenderar Regeringskansliet*

1. att säkerställa att konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut tas fram i enlighet med kraven i kommittéförordningen, riktlinjerna för arbetet med konsekvensutredningar i Regeringskansliet och Propositionshandboken. Riksrevisionen hänvisar till Propositionshandbokens formulering ”Problem- och konsekvensanalyser som har gjorts under beredningsarbetet bör givetvis redovisas i den proposition eller lagrådsremiss där förslagen läggs fram.”
2. att utveckla kvaliteten i analyserna. För att förbättra ändamålsenligheten i analyserna för remissinstanser, beslutsfattare och andra berörda är det särskilt väsentligt att analyserna redovisas så transparent att de kan upprepas och granskas av externa aktörer. Granskningen visar att det finns behov av och förutsättningar för att förbättra bedömningen av förslagets effekter när det gäller antalet personer som ansöker om eller beviljas uppehållstillstånd. Mot bakgrund av att migrationen varierar, delvis beroende på svårförutsedda omvärldsfaktorer, är det också väsentligt att förbättra analysen av risker och osäkerheter i beredningsunderlagen.
3. att överväga behovet av att utveckla stödet till utredningsarbete avseende konsekvensanalyser. Det är särskilt angeläget att uppdatera Kommittéhandboken från 1999. Vidare bör övervägas att göra en översyn av riktlinjer och stödmaterial för att ta fram och redovisa konsekvensanalyser vid internt utredningsarbete i Regeringskansliet.

*Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser*

Riksrevisionen anser inte att konsekvensanalyserna av ekonomiska effekter annat än undantagsvis uppfyller stöddokumentens krav på att vara heläckande, långsiktiga och dynamiska. I mer än hälften av underlagen saknas en beskrivning av möjliga kommunala konsekvenser. När de ekonomiska effekterna för statlig och kommunal verksamhet redovisas saknas det ofta en förklaring till hur effekterna har räknats fram och vilka antaganden som ligger bakom resultaten. Konsekvenser på andra områden än finansiella, t.ex. för jämställdhet, redovisas mycket kortfattat eller inte alls.

Vidare anser Riksrevisionen att endast enstaka konsekvensanalyser uppfyller kraven på ändamålsenlighet i de granskade beredningsunderlagen. Om någon särskild metodik, data eller annat underlag har använts i analyserna redovisas detta sällan på ett sätt som möjliggör en extern kvalitetsbedömning. Riksrevisionen anser att konsekvensanalyserna ibland genomförs alltför sent och inte alltid integreras i arbetet med utformningen av förslagen. Riksrevisionen anser även att det framstår som särskilt viktigt att redovisa risker och osäkerheter med förslagen mot bakgrund av att antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd av svårförutsägbara skäl kan variera. Detta görs dock endast i enstaka fall. Enligt Riksrevisionens mening säkerställer inte kommittéförordningen och Regeringskansliets styrdokument att analyserna är ändamålsenliga för remissinstanser, beslutsfattare eller myndigheter, kommuner och andra som berörs av besluten.

Enligt Riksrevisionen analyseras inte alltid förslagets påverkan på migrationen, och om förslagets effekter bedöms anges ofta att det saknas påverkan på migrationen eller att påverkan endast har marginell betydelse. Att förslagets effekter på migrationen inte bedöms, eller att bedömningen inte kvantifieras leder enligt Riksrevisionens mening sannolikt till att inte heller övriga konsekvenser kan bedömas på ett adekvat sätt. Trots att effekterna av migrationspolitisk reglering i Sverige i hög grad är beroende av migrationspolitikens utformning i omvärlden finner Riksrevisionen endast ett beredningsunderlag där det anges att utfallet i Sverige kan komma att påverkas av hur reglerna utformas i andra länder. Vidare anser Riksrevisionen att beredningsunderlag och propositioner som avser genomförande av EU-reglering saknar analys av hur tillämpningen i Sverige förhåller sig till andra länder eller hur det kan påverka utfallet i Sverige.

Riksrevisionen anser sammanfattningsvis att konsekvensanalyserna bör vidareutvecklas. Tillgången till data om faktiska volymer och kostnader i de berörda verksamheterna utgör enligt Riksrevisionens mening inte någon betydande begränsning för möjligheterna att ta fram välutvecklade konsekvensanalyser. Under den granskade perioden har tillgången till forskning och erfarenhet som bidrar till uppskattning av effekterna av migrationspolitiska styrmedel också successivt förbättrats, fler metodvägledningar har tillkommit och det finns vedertagna metoder för att redovisa risker och osäkerhetsfaktorer.

## Regeringens skrivelse

Enligt regeringens mening har arbetet med konsekvensanalyser förbättrats under senare år. Kommittéförordningens krav och de stödmaterial som tillhandahålls, bl.a. Ekonomistyrningsverkets och Tillväxtverkets handledningar, utgör enligt regeringens mening ett gott underlag för att säkerställa ändamålsenliga analyser. Även Tillväxtverkets och Ekonomistyrningsverkets stödfunktioner har utvecklats. Regeringskansliets interna arbete med bl.a. barns rättigheter och jämställdhet återspeglas i senare års propositioner på migrationsrättens område.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att kvaliteten i konsekvensanalyserna i betänkanden, departementspromemorior och propositioner bör höjas ytterligare. Bland annat pågår en översyn av Propositionshandboken (Ds 1997:1) och Regeringskansliets riktlinjer. För att höja kvaliteten har Tillväxtverket enligt regleringsbrevet för budgetåret 2018 ett återrapporteringskrav när det gäller konsekvensanalyser och utredningar. Regeringen aviserar även en översyn av kommittéförordningen och framhåller att det är angeläget att också se över Kommittéhandboken.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att konsekvensanalyser bör löpa parallellt med övrigt arbete, vilket även anges i senare års kommittédirektiv inom det migrationspolitiska området (t.ex. dir. 2016:92 och 2017:45). Enligt regeringen är det svårt att bedöma om analyserna genomförs tidigt eller sent i arbetet.

I likhet med Riksrevisionen anser regeringen att olika typer av regeländringar kan ha betydelse för migrationen. Samtidigt noterar regeringen att Riksrevisionen inte har analyserat om regelförändringarna i de granskade underlagen har haft sådan effekt.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att migrationen bl.a. påverkas av migrationspolitikens utformning i omvärlden. Enligt regeringens mening medger den ofta mycket korta genomförandetiden av EU-regleringar inte några jämförande studier av genomföranden i andra EU-stater. Vidare är det ofta först efter någon tids tillämpning av en bestämmelse som det är möjligt att uppskatta vilken påverkan bestämmelsen kan ha för migrationen.

Till skillnad från Riksrevisionen anser regeringen att ett antagande om att migrationen inte, eller endast i mindre omfattning, kan komma att påverkas av ett förslag kan vara skäl att inte redogöra för eventuella konsekvenser på andra områden än de finansiella. Att redogöra för konsekvenser som inte förväntas uppstå är enligt regeringens mening av ringa värde för remissinstanser, beslutsfattare och andra som berörs av besluten.

Regeringen anser att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad med denna skrivelse.

## Motionen

I kommittémotion 2017/18:4005 av Paula Bieler m.fl. (SD) begärs ett tillkännagivande om att regeringen bör uppdatera aktuella förordningar,

handböcker, stödmaterial och riktlinjer. Motionärerna välkomnar regeringens planerade åtgärder, men anser att det finns behov av att göra mer. I förordningar och stöddokument bör det införas krav på att göra en särskild kostnads- och konsekvensanalys av volymer i alla förslag som kan anses migrationspåverkande. Det finns också behov av att göra en samlad bedömning av migrationens omfattning. Även förslag med mindre ändringar som var för sig inte kan bedömas ha någon större påverkan kan sammantaget påverka omfattningen. Motionärerna anser därutöver att det bör införas krav på en helhetsprövning av svenska regler i jämförelse med migrationspolitiska förslag i omvärlden.

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet ser positivt på regeringens arbete med att förbättra stöd och service till kommittéer, särskilda utredare och internt i Regeringskansliet för att öka kvaliteten och effektiviteten i arbetet med konsekvensanalyser. Konsekvensutredningar är centrala i arbetet med att nå mer ändamålsenliga regler, och det är viktigt att de håller god kvalitet.

Utskottet anser i likhet med regeringen att kvaliteten i konsekvensanalyserna i betänkanden, departementspromemorior och prognoser bör höjas ytterligare. Som regeringen anger är det viktigt att konsekvensanalyserna löper parallellt med övrigt arbete. Om förslagen inte, eller endast i mindre omfattning, bedöms påverka migrationen kan det dock anses vara av ringa värde för remissinstanser, beslutsfattare och andra som berörs av besluten att vidare utveckla konsekvenser som inte förväntas uppstå på andra områden än de finansiella.

Utskottet delar motionärernas bedömning att olika typer av regeländringar – stora som små – kan ha betydelse för migrationen och att effekterna av migrationspolitisk reglering i Sverige kan påverkas av migrationspolitikens utformning i omvärlden. Som regeringen anger medger den oftast mycket korta genomförandetiden för EU-regleringar dock inte några mer omfattande jämförande studier. Vidare är det ofta först efter en tids tillämpning som det är möjligt att uppskatta vilken påverkan en bestämmelse kan ha för migrationen. Utskottet utgår också från att regeringens arbete med att utveckla konsekvensanalyserna fortsätter. Utskottet vill dock påminna om att även om utformningen av regelverk har viss påverkan på migrationen till Sverige, är det främst situationen i omvärlden som påverkar varför människor migrerar. Människor flyr från något, inte till något.

Motion 2017/18:4005 (SD) avstyrks med det anförda. Vidare bör riksdagen lägga skrivelsen till handlingarna.



# Reservationen

## **Konsekvensanalys av volymer och jämförande studier av omvärldens regelverk, punkt 2 (SD)**

av Jennie Åfeldt (SD) och Julia Kronlid (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion  
2017/18:4005 av Paula Bieler m.fl. (SD).

### *Ställningstagande*

Regeringens planerade åtgärder välkomnas, men det finns behov av att uppdatera aktuella förordningar, handböcker, stödmaterial och riktlinjer. I förordningar och stöddokument bör det införas krav på att göra en särskild konsekvensanalys av volymer i alla förslag som kan anses migrationspåverkande. Det finns också behov av att göra en samlad bedömning, eftersom flera små förändringar tillsammans kan påverka migrationens omfattning – även om de var för sig inte kan bedömas få någon större påverkan. Det bör därutöver införas krav på att göra en helhetsprövning av svenska regler i jämförelse med migrationspolitiska förslag i omvärlden.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

### Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:125 Riksrevisionens rapport om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.

### Följdmotionen

*2017/18:4005 av Paula Bieler m.fl. (SD):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör uppdatera aktuella förordningar, handbok, stödmaterial och riktlinjer i enlighet med motionen och tillkännager detta för regeringen.