

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Analyser och utvärderingar för effektiv styrning (SOU 2018:79)

(Ert diarienummer Fi 2018/03478/SFÖ)

Sammanfattning

Migrationsverket delar utredningens slutsats att det behöver tas ett större och mer samlat grepp kring de oberoende analyser och utvärderingsresurser som regeringen behöver. Idag saknar flera sektorer oberoende analys och utvärderingsresurser bland annat utgiftsområde 8 Migration.

Migrationsverket har inga större invändningar i de delar av strategin som avser utvecklad styrning. Verket har invändningar på de delar i utredningen som avser organisation, finansiering och konsekvens.

Utredningen föreslår att tre nya analys- och utvärderingsmyndigheter ska inrättas och att verksamhetsområdet migration ska delas upp mellan två av myndigheterna, mellan Arbetsmarknads- och välfärdsanalys samt Trygghets- och säkerhetsanalys. Verket saknar en mer nyanserad problematisering av att hålla samman eller dela upp utgiftsområdet Migration.

Vidare slår utredningen fast att regeringen har tillräckligt med underlag för att fatta beslut om att flytta resurser från utgiftsområde 8 Migration till de nya utredningsmyndigheterna. Betänkandet saknar tydliga och faktabaserade antaganden om de resurser som ska flyttas över från utgiftsområde Migration till de nya myndigheterna. I utredningen finns enbart övergripande antaganden.

Omfattningen av anslagsmedel från Migrationsverkets anslag 1:1 eller vilka funktioner/personella kompetenser som avses har inte preciserats. Vilket gör det omöjligt för Migrationsverket att bedöma vilka konsekvenser den föreslagna lösningen kommer att få för myndigheten. Migrationsverket anser inte att myndigheten i dagsläget har befintliga utvärderingsresurser att omfördela till en annan myndighet. Då Migrationsverkets och andra genomförandemyndigheters uppdrag att analysera sin egen verksamhet inte förändras i och med utredningens förslag, så kommer fortsatt samma analys-

kapacitet behöva hållas inom myndigheten. Om därmed både genomförandemyndigheterna som de förslagna nya analys- och utvärderingsmyndigheterna även fortsättningsvis behöver liknande resurser och kompetenser för att utföra sina uppdrag kommer förslaget således att leda till ökade kostnader för staten som helhet, inte oförändrade så som utredningen gör gällande.

Utredningen föreslår att organisationskommittén för Arbetsmarknad- och välfärdsanalys närmare ska utreda hur omfattande resurstillskottet bör vara inom de arbetsmarknads- och migrationspolitiska områdena och hur de bör fördelas. En sådan utredning bör inte ensamt göras av organisationskommittén, utan bör göras i samråd med berörda genomförandemyndigheter. Ska resurser föras över från genomförandemyndigheterna till de nybildade analys- och utvärderingsmyndigheterna, så behöver beräkningen göras utifrån vilka resurser som finns inom befintliga myndigheter idag och inte baserat på vad de nybildade myndigheterna anser sig behöva. Migrationsverket vill här markera att frågor likt dessa, av mer principiell karaktär, bör vara utredda och konsekvensbedömda innan de lämnas över till en genomförande organisationskommitté.

Migrationsverket blir direkt påverkat av förslaget bland annat genom att anslagsmedel enligt utredningen ska fördelas om, genom att kompetenser och resurser ska flyttas över till de nya myndigheterna och genom att efterfrågan på data och statistik kommer att öka. Hade förslaget blivit verklighet så är myndighetens uppfattning att resurser framför allt hade behövt tas från myndighetens kärnverksamhet eftersom utvärderingsresurser inte finns tillgängliga på myndigheten idag. Detta hade i sin tur gjort att handläggningstider inom prövningsverksamheten hade förlängts och köer hade ökat.

Avsnitt 5.3.8 Utgiftsområden Migration

Migrationsverket vill lägga till att det finns analys- och utvärderingsresurser inom EMN (European Migration Network) och som finansieras av EU-medel. Den övergripande målsättningen med EMN:s arbete är att stödja utformningen av den Europeiska unionens migrationspolitisk. EMN har i uppdrag att tillhandahålla medlemsländerna och EU-institutioner med aktuell, objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om migrations- och asylfrågor. Migrationsverket är sedan 2008 EMN:s svenska kontaktpunkt.

Avsnitt 6.6 Analys- och utvärderingsresurser saknas för vissa områden

Migrationsverket instämmer i att det idag saknas oberoende utvärderingsresurser för utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 13 Nyanländas invandras etablering.

Utredningen bedömer att det för utgiftsområde 8 Migration kan regeringen ta ställning om omfördelning av resurser med utgångspunkt i utredningen. Migrationsverket saknar en tydlig redogörelse för på vilka grunder som regeringen direkt kan fördela om utvärderingsresurser från utgiftsområde 8, då verket inte i dagsläget anser sig ha liknande utvärderingsresurser på myndighetens förvaltningsanslag.

Avsnitt 6.8.3 Förmågan att se regeringens behov central för ny struktur

Utredningen drar slutsatsen att den nya myndighetsstrukturen skulle bidra till både ekonomiska och verksamhetsmässiga stordriftsfördelar, bland annat skulle statens kostnader för datainsamling och statistik minska om sådana uppgifter skulle samlas hos färre myndigheter (jfr s. 195).

Enligt utredningens förslag ska två nya myndigheter bygga upp och etablera kunskap och förståelse inom området migration. Eftersom migration är ett område som idag saknar särskilda analys- och utvärderingsresurser, blir troligtvis behovet av data och statistik istället större inom området. För Migrationsverkets del kommer då den föreslagna lösningen att leda till en ökad efterfråga av data och statistik istället för en minskad.

Avsnitt 6.9 Nya myndigheter baserade på regeringens behov

Specifikt utifrån migrationsområdet finns både möjligheter och risker. Möjligheter i att etablera metoder och kunskap för långsiktig och fördjupad analys som kan stärka förmågan till styrningen inom ett utgifts- och politikområde som är starkt omvärldsstyrt och komplext. Även möjligheter i att etablera effektivare och mer sammanhängande system som bygger på fakta och analys av individens möte med det offentliga. Analysen kan visa på hur gränssnitt och samverkansfunktioner kan förbättras.

Vad Migrationsverket saknar i utredningen, är en närmare analys av gränsdragning mellan det långsiktiga, övergripande perspektivet och det mer verksamhetsnära, kortsiktiga/löpande perspektivet ser ut och ska se ut. Inom området migration visar erfarenheter på hur snabba förändringar, behov av ny lagstiftning och ny styrning fungerar. Behovet av långsiktighet får ofta stå tillbaka för snabbt uppkomna förändringar och därmed en styrning som inte nödvändigtvis har reella möjligheter att böttna i fördjupad analys och kunskap.

Detta *måste* inte vara ett problem. Men då syftet med utredningens förslag är att svara mot ett behov av beslutsunderlag för regeringens styrning kan det vara på sin plats att påminna om de förutsättningar som styrningen och politiken har att manövrera inom ofta har mindre tid än vad en långsiktig analys och utvärderingsverksamhet kräver.

Avsnitt 6.9.1 Arbetsmarknads- och välfärdsanalys

Utredaren konstaterar att det kan vara problematiskt att dela upp utgiftsområde Migration på två myndigheter. Då hålls inte migrationsområdet samman i och med att det inte är samma aktörer som analysera migrationsströmmar och den enskildes etablering och möte med offentliga insatser i Sverige. (Jfr s. 200.)

Migrationsverket instämmer i att det är viktigt att analysen och utvärderingen av den enskildes möte med olika offentliga instanser hålls samman. Migrationsverket ser möjligheter med att bygga samman gränssnitt och samverkansfunktioner med syfte att skapa en effektiv organisation utifrån individens möte med det offentliga. Men verket saknar tankegångar kring

den sammanhållna analysen av systemet migration och vad som händer ”däremellan”.

För det svenska migrationssystemet innebär den valda uppdelningen att helhetsstänk kommer att väljas bort. Migrationsföreteelsen skiljer sig från många andra sektorer inom den offentliga förvaltningen eftersom analysen kräver både ett systemperspektiv som ett individperspektiv för att kunna värdera den sammantagna påverkan på effektiviteten inom utgiftsområdet Migration. Viktigt att de utvärderingar och analyser som genomförs sätter samman de två perspektiven.

För Migrationsverkets del delas utgiftsområdet Migration in under två olika myndigheter, Arbetsmarknads- och välfärdsanalys samt Trygghets- och säkerhetsanalys. Två myndigheter med delvis olika mål och därmed potentiella målkonflikter. Det är ingen ny problematik men visar på behovet av genomtänkta konsekvensanalyser för att kunna genomföra förbättringar i förhållande till dagens organisering.

Avsnitt 6.9.3 Trygghets- och säkerhetsanalys

Utgångspunkten är ett vidgat säkerhetsbegrepp med nationella och internationella risker som skapar påfrestningar i samhället och som kräver insatser. Den nya analysmyndigheten inom trygghets- och säkerhetsanalys ska följa omvärldsförändringar och hantera scenarier. Inriktningen i analysen är migration till Sverige och dess påverkan på samhället, analysen ska inte omfatta migranternas möten och påverkan på samhället.

Se synpunkterna under avsnitt 6.9 och 6.9.2.

Avsnitt 7.3.1 Större reformer och investeringar ska utvärderas

Migrationsverket stödjer förslaget om att regeringen bör fatta ett principbeslut om att större reformer och investeringar ska utvärderas.

Avsnitt 7.3.3 Utvecklade analyser och utvärderingar om sektorer vart fjärde år

Migrationsverket är tveksamt till utredningens slutsats att den samlade bedömningen som presenteras vart fjärde år kommer att minska kravet på återrapportering från de genomförande myndigheterna av resultat och måluppfyllelse. Den årliga resultatredovisningen, enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag, är nära knutet till den statliga budgetprocessen som även fortsättningsvis kräver årlig resultatredovisning från myndigheterna. Migrationsverket ser därför inte att utredningens förslag skulle förändra genomförandemyndigheternas befintliga uppdrag och det krävs sannolikt således oförändrade analysresurser på genomförandemyndigheterna även framgent.

Eftersom två analys- och utvärderingsmyndigheter behöver en mer hel- täckande tillgång till data inom utgiftsområdet Migration kommer den föreslagna myndighetsstrukturen sannolikt bidra till en högre efterfråga av data och statistik från Migrationsverket. Migrationsverket efterfrågar en bredare analys och redogörelse av vilka effekter och konsekvenser som uppstår för verket.

Avsnitt 7.4.1 Inrätta tre nya myndigheter

Se synpunkter under avsnitt 6.8.3 och 6.9 om att dela upp utgiftsområdets Migration mellan två myndigheter.

Avsnitt 8.6 Förslaget om ny myndighetsstruktur

I betänkandet saknas konsekvensanalys av att föra över vissa analys- och utvärderingsresurser från myndigheter med genomförandeansvar till de nya myndigheterna. Utredningen konstaterar att ” förslaget innebär att regeringen bör tillföra resurser till de nya myndighetsorganisationerna från myndigheter med genomförandeuppgifter. Förslaget berör främst resurser som Arbetsförmedlingen, Sida och Migrationsverket förfogar över. Omfattningen av dessa resurser behöver utredas vidare, men vår bedömning är att det är en begränsad del av myndigheternas resurser som berörs.” (Se s. 232.)

Utredningen har inte genomfört någon precisering av vilka resurser som avses och i vilken omfattning. Migrationsverket befinner sig i en situation av att succesivt anpassa sin verksamhet till en stramare budgetram. Åren framöver kommer därför att präglas av åtgärder för en effektivare verksamhet, vilket innebär att utrymmet för omfördelning av resurser är ytterst begränsat.

Avsnitt 8.6.1 Myndighetsstrukturen gör det möjligt att ta hand om flera områden

Utredningen har som principiell utgångspunkt att områden som saknar fristående analys- och utvärderingsresurser kan resurssättas med resurser från genomförandemyndigheter. Migrationsverket anser att utgångspunkten inte är tillräckligt utredd och problematiserad, något som även utredningen konstaterar. Migrationsverket anser inte att myndigheten i dagsläget har befintliga utvärderingsresurser att omfördela till en annan myndighet. Då Migrationsverkets och andra genomförandemyndigheters uppdrag att analysera sin egen verksamhet inte förändras i och med utredningens förslag, så kommer sannolikt samma analyskapacitet behöva hållas inom myndigheten. Om därmed både genomförandemyndigheterna som de förslagna nya analys- och utvärderingsmyndigheterna även fortsättningsvis behöver liknande resurser och kompetenser för att utföra sina uppdrag kommer förslaget således att leda till ökade kostnader för staten som helhet, inte oförändrade så som utredningen gör gällande.

Avsnitt 8.6.2 Resurs- och finansieringsanalys Arbetsmarknads- och välfärdanalys

I tabell 8.1 redovisas finansieringskällor för den nya myndigheten Arbetsmarknads- och välfärdanalys. Migrationsverket finns med som en myndighet som ska finansiera den nya myndigheten med anslag och årsarbetskrafter, men utan precisering av nivån av anslagsmedel eller antal årsarbetskrafter. I texten konstaterar utredningen att den nya myndigheten kommer att tillföras resurser från Arbetsförmedlingen, Delmi och Migrationsverket. Vidare anges det att ”[h]ur omfattande behovet av resurstillskottet är inom de arbetsmarknadspolitiska och migrationspolitiska områdena bör utredas närmare av organisationskommittén. Organisations-

kommittén bör också ta fram underlag för att regeringen ska kunna ta ställning till hur resurserna och arbetsuppgifterna inom det migrationspolitiska området bör fördelas mellan Arbetsmarknads- och välfärdsanalys och Trygghets- och säkerhetsanalys.” (Se s. 234.)

Utredningen saknar precisering av anslag och antal årsarbetskrafter från Migrationsverket. Verket kan därför inte göra en konsekvensanalys av förslagets påverkan på myndigheten. En sådan utredning bör därtill inte ensamt göras av organisationskommittén, utan bör göras i samråd med berörda genomförandemyndigheter. Ska resurser föras över från genomförandemyndigheterna till nybildade analys- och utvärderingsmyndigheter, så behöver beräkningen göras utifrån vilka resurser som finns inom befintliga myndigheter idag och inte baserat på vad de nybildade myndigheterna anser sig behöva. Migrationsverket vill här markera att frågor likt dessa, av mer principiell karaktär, bör vara utredda och konsekvensbedömda innan de lämnas över till en genomförande organisationskommitté.

Trygghets- och säkerhetsanalys

I tabell 8.3 redovisas finansieringskällor för Trygghets- och säkerhetsanalys, även här finns Migrationsverket med som finansiering från myndighet, men utan precisering av anslag eller årsarbetskrafter. I texten konstateras än en gång att myndigheten kommer att tillföras resurser från Sida, Delmi och Migrationsverket och att vilket resurstillskottet myndigheten får inom det migrationspolitiska området ska utredas närmare av organisationskommittén för Arbetsmarknad- och välfärdsanalys.

Även under denna rubrik vill Migrationsverket betona samma synpunkter som under ovan angivna rubrik Arbetsmarknads- och välfärdanalys.

Finansiering

Utredningen föreslår att finansieringen av de tre nya myndigheterna bland annat sker från vissa genomförandemyndigheters analys- och utvärderingsresurser och att medel varaktigt förs över från genomförandemyndigheternas förvaltningsanslag. För utgiftsområde 8 föreslår utredningen att medel varaktigt ska föras över från anslag 1:1 Migrationsverket.

Migrationsverket anser inte att myndigheten i dagsläget har befintliga utvärderingsresurser att omfördela till en annan myndighet. Då Migrationsverkets och andra genomförandemyndigheters uppdrag att analysera sin egen verksamhet inte förändras i och med utredningens förslag, så kommer fortsatt samma analyskapacitet behöva hållas inom myndigheten. Om därmed både genomförandemyndigheterna som de förslagna nya analys- och utvärderingsmyndigheterna även fortsättningsvis behöver liknande resurser och kompetenser för att utföra sina uppdrag kommer förslaget således att leda till ökade kostnader för staten som helhet, inte oförändrade så som utredningen gör gällande.

Avsnitt 8.6.3 Genomförande av förslaget

I betänkandet anges följande. ”Vårt förslag innebär att regeringen bör tillsätta tre organisationskommittéer. Organisationskommittéernas första

uppgift bör vara att vidta de åtgärder som krävs för att de nya myndigheterna ska kunna bildas. – Kommittén för bildandet av Arbetsmarknads- och välfärdsanalys ska även ta fram underlag som gör att regeringen kan ta ställning till avgränsningen av myndigheternas verksamhetsområden samt vilka och hur omfattande analys- och utvärderingsresurser som ska föras över till myndigheten från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Kommittén ska vidare, i samråd med kommittén för bildandet av Trygghets- och säkerhetsanalys, ta fram förslag till regeringen på hur Delmis resurser ska fördelas mellan de två myndigheterna och vilka resurser som ska föras över från Migrationsverket till Trygghets- och säkerhetsanalys.” (Se s. 238.)

Utredningen saknar tydliga och faktabaserade antaganden om de resurser som ska flyttas över från utgiftsområde 8 till de nya myndigheterna. Utredningen redogör enbart för övergripande antaganden om att resurser ska flyttas över. Omfattningen av anslagsmedel från Migrationsverkets anslag 1:1 eller vilka funktioner och personella kompetenser som avses preciseras inte. Avsaknaden av precisering gör det inte möjligt för Migrationsverket att bedöma vilka faktiska konsekvenser den föreslagna lösningen kommer att ge verket. Migrationsverket kan därför inte svara på frågorna vilka konsekvenser det blir för verkets uppdrag om anslagsmedel stadigvarande flyttas, eller vilka konsekvenser det blir om resurser och kompetenser som även verket behöver för sin verksamhet ska flyttas över till de nya myndigheterna. Utredningen föreslår att organisationskommittén för Arbetsmarknad- och välfärdsanalys närmare ska utreda hur omfattande resurstillskottet är inom de arbetsmarknads och migrationspolitiska områdena och hur de bör fördelas. Migrationsverket vill här tydligt markera att frågor av mer principiell karaktär bör vara utredda och konsekvensbedömda innan de lämnas över till en genomförande organisationskommitté.

Avsnitt 8.6.3 Tidplan för ikraftträdande

En mer omsorgsfull utredning av ett antal väsentliga perspektiv och faktorer måste först genomföras innan en tid för ikraftträdande kan fastställas.

Avsnitt 8.6.5 Kostnadsmässiga konsekvenser

Utredningens utgångspunkt är att det inte blir några större kostnadsökningar eller kostnadsminskningar för regeringens samlade analys- och utvärderingsresurser, att resurserna kommer att fördela sig något annorlunda genom att analys- och utvärderingsmyndigheternas anslag kommer att öka något medan genomförandemyndigheternas samlade anslag kommer att minska något. Utredningen har ett koncernperspektiv på kostnaderna för statens analys- och utvärderingsverksamhet, utan hänsyn till om verksamheten sker på en genomförandemyndighet eller på en fristående analys- och utvärderingsmyndighet.

Migrationsverket vill här betona behovet av en analys av den totala kostnadseffekten av förslaget. Om både genomförandemyndigheterna som de föreslagna nya analys- och utvärderingsmyndigheterna även fortsättningsvis behöver liknande resurser och kompetenser för att utföra sina uppdrag kommer förslaget således att leda till ökade kostnader för staten som helhet, inte oförändrade så som utredningen gör gällande. Erfarenheter, från bland

annat Statens servicecenter, visar därtill på att antaganden om centralisering av funktioner i avsikt att skapa stordriftsfördelar istället genererar nya och ökade kostnader eftersom dubbla behov kommer att finnas kvar. Både regering och genomförandemyndigheter behöver för *sin* styrning, resurser som utredningen utgår ifrån kommer att fördelas om, dubbla behov kvarstår och kommer även fortsättningsvis att kosta.

Avsnitt 8.6.6 Verksamhetsmässiga konsekvenser

Utredningen saknar en redogörelse för de verksamhetsmässiga konsekvenserna på de genomförandemyndigheterna. Utredningens förslag ger flera direkta konsekvenser på ett antal genomförandemyndigheter. Migrationsverket blir direkt påverkat av förslaget bland annat genom att anslagsmedel enligt utredningen ska fördelas om, genom att kompetenser och resurser ska flyttas över till de nya myndigheterna och genom att efterfrågan på data och statistik kommer att öka.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av experten Christina Eklöf. I handläggningen har även kanslichefen Nicholas Smidhagen och planeringschefen Henrik Holmer deltagit. Samråd har skett med experterna Jonas Doll och Johan Harald.

Mikael Ribbenvik