

Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret



DATUM
2017-12-15
ERT DATUM
2017-05-24

DIARIENR
2017/128-5
ER BETECKNING
Ju2017/04534/SIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att bedöma kostnadseffektiviteten för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Regeringen gav den 24 maj 2017 Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera de sammantagna kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Statskontoret ska också bedöma kostnadseffektiviteten i verksamheten. I uppdraget har även ingått att beräkna kostnaderna för att bedriva verksamheten i enlighet med det förslag som framgår i betänkandet av Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14).

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. En analys av vad det skulle kosta om Migrationsverket tar över ansvaret (2017:23)*.

Tillförordnad generaldirektör Tony Malmberg har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Johan Wockelberg Hedlund, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Tony Malmberg

Johan Wockelberg Hedlund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt	9
1.1	Statskontorets uppdrag	9
1.2	Migrationsverksamheten utomlands och Ansvarsutredningens förslag	10
1.3	Ansvarsutredningens förslag	11
1.4	Statskontorets tolkning av uppdraget	11
1.5	Genomförande, avgränsningar och disposition	11
2	Migrationsverksamhetens kostnader	17
2.1	Sammanfattande iakttagelser	17
2.2	Utlandsmyndigheternas kostnader	17
2.3	UD:s kostnader i Sverige	21
2.4	Migrationsverkets kostnader	22
3	Kostnadsutveckling för migrationsverksamheten utomlands	27
3.1	Sammanfattande iakttagelser	27
3.2	Utlandsmyndigheternas personalkostnader för migrationsarbete har minskat sedan 2012	28
3.3	Kostnadsutveckling för viseringsärenden	29
3.4	Kostnadsutveckling för uppehållstillstånd	33
3.5	Kostnadsutveckling för övriga migrationsärenden	37
4	Analys av migrationsverksamhetens kostnadseffektivitet	41
4.1	Sammanfattande iakttagelser	41
4.2	Kostnadseffektivitet i den nuvarande verksamheten	41
4.3	Huvudproblemen enligt Ansvarsutredningen	42
4.4	Förslagen innebär tydligare ansvarsfördelning och ett fortsatt delat mandat	43
4.5	Migrationsverket skulle ha fler utsända	44
4.6	Kostnaderna för viseringsverksamheten skulle inte påverkas på kort sikt	45
4.7	Förslaget löser inte kapacitetsproblemen i Mellanöstern och Nordafrika	46
4.8	Lättare att utveckla verksamhetens kvalitet och effektivitet med sammanhållet ansvar	47
4.9	Personalsamverkan mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna måste fungera	49
4.10	Analys av tänkbara utvecklingsinsatser	49
4.11	Förslagets betydelse för kostnadseffektiviteten	52
5	Kostnader om Ansvarsutredningens förslag genomförs	53
5.1	Sammanfattande iakttagelser	53
5.2	Ansvarsutredningens förslag om finansiering och kostnadsdelning	53
5.3	Migrationsverkets kostnader på utlandsmyndigheterna om förslaget genomförs	54
5.4	Migrationsverkets kostnader för styrning och administration ökar	56

5.5	Regeringskansliets kostnader om förslaget genomförs	57
5.6	Kostnader för långsiktiga utvecklingsinsatser	58
5.7	Förslag på principer för kostnadsfördelning	59
6	Statskontorets slutsatser och förslag	63
6.1	Kostnaderna påverkas inte på kort sikt	63
6.2	Kostnadseffektiviteten kan öka om Migrationsverket får ett helhetsansvar	64
6.3	Statskontorets förslag	66
	Referenser	73
Bilaga		
	Regeringsuppdraget	75

Sammanfattning

Statskontoret har på uppdrag av regeringen kartlagt och analyserat kostnaderna för den migrationsverksamhet som bedrivs vid utlandsmyndigheterna. Bakgrunden till uppdraget är att Ansvarsutredningen har föreslagit att Migrationsverket ska ta över Utrikesdepartementets (UD) ansvar för att styra och finansiera denna verksamhet.¹ Statskontoret har därför även haft i uppdrag att bedöma både hur kostnadseffektiv den nuvarande verksamheten under UD är och hur kostnadseffektiv verksamheten skulle vara under Migrationsverket.

Regeringen bör ge Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Statskontorets övergripande slutsats är att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan bedrivas mer kostnadseffektivt om Migrationsverket tar över finansieringsansvaret och får ett tydligare mandat att styra verksamheten. På kort sikt skulle kostnadseffektiviteten öka genom att Migrationsverket på ett lättare sätt än UD kan genomföra kvalitetshöjande insatser. På lite längre sikt kan kostnaderna minska genom att verksamheten koncentreras till färre utlandsmyndigheter och till viss del flyttas till Sverige. Statskontoret bedömer att Migrationsverket har bättre förutsättningar än UD att driva ett sådant förändringsarbete.

Statskontoret föreslår därför att regeringen

- ger Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i enlighet med Ansvarsutredningens förslag
- anger att målet med Migrationsverkets huvudansvar för verksamheten är att verksamheten ska effektiviseras
- ger Migrationsverket i uppdrag att redovisa en plan för sitt kommande utvecklingsarbete
- ger Migrationsverket i uppdrag att årligen redovisa hur utvecklingsarbetet har bedrivits och vilka effekter detta har fått för verksamhetens kostnader och kvalitet.

Reglera samverkan och kostnadsdelning i en förvaltningsöverenskommelse

Migrationsarbetet på utlandsmyndigheterna sysselsätter cirka 200 årsarbetskrafter per år, uppdelat på ett 60-tal utlandsmyndigheter. Huvuddelen av arbetet utförs av utlandsmyndigheternas lokalanställda personal. Statskontoret räknar med att Migrationsverket kommer att ha ungefär 40 utsända medarbetare på ett 20-tal utlandsmyndigheter om förslaget genomförs. Övriga personalresurser ska Migrationsverket köpa av UD. Dessa personalresurser kommer i många fall gälla tjänster som inte

¹ SOU 2017:14. *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna.*

fyller en heltidstjänst för Migrationsverket vid utlandsmyndigheten. Utlandsmyndighetens chef kommer även fortsättningsvis att vara ytterst ansvarig för den verksamhet som bedrivs på myndigheten. Migrationsverket och UD kommer således även i fortsättningen att behöva samarbeta med varandra för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett kostnadseffektivt sätt.

Statskontoret föreslår därför

- att UD och Migrationsverket ska teckna en förvaltningsöverenskommelse som reglerar hur de ska samverka om verksamhets- och finansieringsfrågor.

För att undvika missförstånd och andra hinder för verksamheten bedömer Statskontoret att det är särskilt viktigt att det framgår i förvaltningsöverenskommelsen

- vilka principer Migrationsverket ska tillämpa för att besluta om finansiering och bemanning på utlandsmyndigheterna
- vilka kriterier Migrationsverket ska tillämpa för att avgöra om en utlandsmyndighet ska få extra resurser för att hantera migrationsfrågor
- att utlandsmyndigheterna ska ställa utsänd personal till förfogande när Migrationsverket minskar sin bemanning.

Migrationsverket bör ansvara för att finansiera personalkostnader och administrativa kostnader

Statskontoret uppskattar att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kostade knappt 265 miljoner kronor 2016. Av dessa kostnader var 124 miljoner kronor personalkostnader för migrationsarbete. Kostnaderna för lokaler och drift var 102 miljoner kronor, och kostnaderna för gemensamt verksamhetsstöd var 39 miljoner kronor. Ansvarsutredningens förslag innebär att Migrationsverket ska få huvudansvaret för att finansiera verksamheten.

Statskontoret föreslår därför att:

- Migrationsverket ska ta över ansvaret för att finansiera
 - personalkostnaderna för att utföra migrationsarbetet vid utlandsmyndigheterna
 - en proportionerlig del av utlandsmyndigheternas personalkostnader för gemensamt verksamhetsstöd
 - it-kostnader enligt nuvarande kostnadsfördelningsmodell.
- UD även fortsättningsvis ska finansiera de lokal- och driftskostnader som krävs för att bedriva migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna.
- 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.

1 Statskontorets uppdrag och tillvägagångssätt

I februari 2017 föreslog Utredningen om ansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (Ansvarsutredningen) att Migrationsverket ska ta över Utrikesdepartementets ansvar för att styra, utveckla och finansiera det migrationsarbete som utlandsmyndigheterna utför.² Utredningen anser att detta skulle leda till att verksamheten blir mer kostnadseffektiv och lättare att styra. Som ett led i beredningen av Ansvarsutredningens förslag gav regeringen den 24 maj 2017 Statskontoret i uppdrag att bedöma kostnadseffektiviteten för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

1.1 Statskontorets uppdrag

Tre punkter i Statskontorets uppdrag handlar om att kartlägga Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsfrågor. Statskontoret ska

1. beräkna kostnaderna både vid Migrationsverket och vid utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med nuvarande ordning.
2. redovisa hur migrationskostnaderna vid utlandsmyndigheterna fördelar sig mellan olika typer av kostnader, till exempel personalkostnader inklusive kostnader för medföljande, säkerhetsarrangemang, lokalkostnader, it-kostnader, administrativa kostnader samt i tillämpliga delar kostnader för service och kontakter med sökanden och intressenter.
3. så långt det är möjligt analysera hur kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna respektive Migrationsverket har utvecklats över tid, både som myndigheternas totala kostnader och som styckkostnader per avgjort ärende.

Tre andra punkter i uppdraget handlar om kostnadseffektiviteten i verksamheten och i de förslag som Ansvarsutredningen lämnat. Statskontoret ska

4. bedöma kostnadseffektiviteten i den nuvarande verksamheten.
5. beräkna kostnaderna vid Migrationsverket respektive utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med det förslag som framgår i Ansvarsutredningens betänkande, bedöma kostnadseffektiviteten med föreslagen ordning samt ta fram principer för kostnadsfördelning.
6. analysera kostnader för de utvecklingsinsatser som föreslås i betänkandet samt analysera avsedd förbättrad kostnadseffektivitet till följd av föreslagna utvecklingsinsatser.

Statskontoret kan också enligt uppdraget föreslå åtgärder som kan göra verksamheten mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

² SOU 2017:14, *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

1.2 Migrationsverksamheten utomlands och Ansvarsutredningens förslag

Ett 60-tal utlandsmyndigheter beslutar varje år om drygt 200 000 visum. Utlandsmyndigheterna bistår också Migrationsverket i arbetet med att handlägga ansökningar om uppehållstillstånd från personer som har anhöriga i Sverige.

1.2.1 Utlandsmyndigheternas verksamhet

Migrationsverksamheten omfattar drygt 200 årsarbetskrafter och består förenklat av tre delar.

- 40 procent av arbetstiden består av att ta emot, handlägga och besluta viseringsansökningar.
- 40 procent av arbetstiden består av att medverka i Migrationsverkets handläggning av ansökningar om uppehållstillstånd. Utlandsmyndigheterna intervjuar och identifierar sökande samt utför andra insatser som behöver göras på plats.
- 20 procent av arbetstiden består av övrigt migrationsarbete. Till det hör bland annat omvärldsbevakning, återvändandefrågor, id-förfrågningar från Migrationsverket och information till sökande om svensk lagstiftning.

Ungefär tre fjärdedelar av migrationsarbetet utförs av lokalanställda. De utför ungefär 90 procent av allt arbete med uppehållstillstånd och 70 procent av arbetet med viseringar. Den utsända personalen lägger ned mest tid på att fatta beslut i viseringsärenden. Den utsända personalen arbetar också med kvalitetssäkring och arbetsleder den lokalanställda personalen. En mindre del av de utsända är anställda av Migrationsverket.

1.2.2 Migrationsverket stödjer utlandsmyndigheterna

Under 2017 har Migrationsverket 17 sambandsmän placerade utomlands. De bevakar migrationspolitiska frågor, ger verksamhets- och processtöd till utlandsmyndigheterna i en region samt fungerar i flera fall som arbetsledare för lokalanställda. Vissa sambandsmän kan även under kortare perioder ersätta UD:s utsända för att fatta beslut i viseringsärenden.

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för migrationsverksamheten och har mandat att stödja och delvis bestämma om utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet. Det är Migrationsverket som utvecklar och finansierar de it-system som utlandsmyndigheterna använder i handläggningen. Migrationsverket hjälper också utlandsmyndigheterna genom att tolka regelverket. De har också en personalpool som utlandsmyndigheterna använder när de rekryterar tillfällig personal till migrationshandläggningen. Fem av sambandsmännen arbetar uteslutande med frågor som rör återvändande för personer som nekats uppehållstillstånd i Sverige.

1.3 Ansvarsutredningens förslag

Ansvarsutredningens förslag innebär att Migrationsverket får ett tydligare och mer sammanhållet ansvar för verksamheten. Utredningen föreslår följande:

- Regeringen ska ändra Migrationsverkets instruktion så att det tydligt framgår att myndigheten ansvarar för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.
- Regeringen ska ändra förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen så att det framgår att utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden ska vara skyldiga att genomföra åtgärder på begäran av Migrationsverket.
- Riksdagen ska besluta om ett nytt anslag under utgiftsområde 8 Migration för att finansiera migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket bör tilldelas medel från anslaget och tar då över ansvaret från UD för att finansiera migrationsverksamheten utomlands.
- Migrationsverket bör ha utsänd personal på utlandsmyndigheter där de utsändas migrationsarbete är mer än en årsarbetskraft. Annat migrationsarbete som lokalanställda och utsänd personal utför ska i stället utföras av personal anställd av UD eller utlandsmyndighet mot ersättning från Migrationsverket.
- Frågor som rör migration kopplat till utrikes- och biståndspolitik och politisk rapportering kvarstår hos UD.

1.4 Statskontorets tolkning av uppdraget

Vi tolkar vårt uppdrag som att regeringen vill ha ett underlag för att avgöra om och på vilket sätt Ansvarsutredningens förslag ska genomföras. Uppdragsfrågorna om vad dagens verksamhet kostar syftar huvudsakligen till att regeringen ska få ett underlag för att kunna besluta om storleken på Migrationsverkets anslag om myndigheten tar över finansieringsansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Uppdragsfrågorna om kostnadseffektivitet tolkar vi som att regeringen vill ha ett fördjupat underlag för att kunna avgöra om Ansvarsutredningens förslag ska genomföras eller inte.

1.5 Genomförande, avgränsningar och disposition

Vi baserar stora delar av vår rapport på det underlag som Ansvarsutredningen har presenterat. Som ett komplement till detta har vi intervjuat företrädare för Migrationsverket, UD, utlandsmyndigheterna och Sida. Vi har också intervjuat den särskilda utredaren för Ansvarsutredningen. Vidare har vi analyserat rapporter och dokument samt statistik och ekonomiska data från Migrationsverket och UD. Vi har använt myndigheternas statistik och ekonomiska data för att göra egna beräkningar av utlandsmyndigheternas kostnader.

Uppdraget har genomförts av Johan Wockelberg Hedlund (projektledare) och Jesper Östling Palme. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Företrädare för Migrationsverket och Regeringskansliet (UD och Justitiedepartementet) har faktagranskat delar av rapporten.

1.5.1 Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas kostnader

I kapitel 2 besvarar vi uppdragsfråga 1 och 2.

- Beräkna kostnaderna både vid Migrationsverket och utlandsmyndigheterna i enlighet med nuvarande ordning.
- Redovisa hur migrationskostnaderna vid utlandsmyndigheterna fördelar sig mellan olika typer av kostnader, till exempel personalkostnader inklusive kostnader för medföljande, säkerhetsarrangemang, lokalkostnader, it-kostnader, administrativa kostnader samt i tillämpliga delar kostnader för service och kontakter med sökanden och intressenter.

Metod för att beräkna Migrationsverkets kostnader

Vi redovisar vilka kostnader Migrationsverket har för sin utsända personal och för den verksamhet i Sverige som stödjer migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Kartläggningen av Migrationsverkets handläggningskostnader har vi avgränsat till myndighetens kostnader för att handlägga viseringsärenden och första-gångsansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning (anknytningsärenden). Skälet till att vi inte redovisar Migrationsverkets kostnader för de övriga tillståndsärendena är att utlandsmyndigheterna sällan medverkar i att utreda sådana ärenden.³

Utlandsmyndigheternas kostnader baseras på UD:s arbetstidsenkät och kostnader 2016

Vi bygger vår beräkning av utlandsmyndigheternas kostnader på den arbetstidsenkät som UD genomför sedan 2011. I enkäten uppskattar utlandsmyndigheterna vilken årsarbetstid personalen lägger på bland annat migrationsverksamheten. Vi har beräknat kostnaderna för denna arbetstid utifrån uppgifter från UD:s ekonomiska uppföljning som beskriver personalkostnader 2016 vid de utlandsmyndigheter som har migrationsverksamhet.

Ungefär hälften av utlandsmyndigheternas totala kostnader består av kostnader för lokaler, drift och gemensam administration och arbetsledning. Vi har fördelat dessa overheadkostnader på migrationsverksamheten utifrån migrationsarbetets andel av utlandsmyndigheternas totala verksamhet.

1.5.2 Migrationsverksamhetens kostnadsutveckling över tid

I kapitel 3 besvarar vi uppdragsfråga 3 om kostnadsutveckling över tid och styckkostnaden per ärende.

³ I ett fåtal länder medverkar dock utlandsmyndigheterna i handläggningen av studerandearärenden. Det beror på att det kan finnas en förhöjd risk att sökande i de länderna ska missbruka ett uppehållstillstånd.

- Så långt det är möjligt analysera hur kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna respektive Migrationsverket har utvecklats över tid, både som myndigheternas totala kostnader och som styckkostnader per avgjort ärende.

Utlandsmyndigheternas kostnader redovisas i fasta priser för perioden 2011–2016

Vi redovisar utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamheten under perioden 2011–2016. Denna period har vi valt för att kunna fånga upp konsekvenserna av den ökning som skett av antalet asylsökande under de senaste åren, ett ökat antal beviljade uppehållstillstånd och den anhöriginvandring som följt av detta.

Vi har avgränsat redovisningen av hur kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har utvecklats över tid till personalkostnaden för migrationsarbetet. Det innebär att vi redovisar arbetskraftskostnader utan kostnadspåslag för lokaler, drift och gemensam administration. Det gör att vi fångar upp produktivitetsförändringar i verksamheten bättre än om vi hade inkluderat exempelvis förändringar i utlandsmyndigheternas lokalkostnader. Vi har använt UD:s tidsenkät för perioden 2011–2016 och utlandsmyndigheternas personalkostnader för 2016 för att beräkna kostnadsutvecklingen. Det innebär att kostnadsutvecklingen beskrivs i 2016 års prisnivå.

Migrationsverkets kostnader för perioden 2015–2016

Vi redovisar Migrationsverkets kostnader för migrationsverksamheten utomlands för perioden 2015–2016. Anledningen till att vi inte går längre bakåt i tiden är att kostnaderna för myndighetens tillståndsverksamhet tidigare beräknades på ett annat sätt.

Styckkostnader för viseringar och anknytningsärenden

UD:s tidsenkät delar upp migrationsverksamheten i arbete med visum, uppehållstillståndsärenden och övriga migrationsärenden. Vi har beräknat hur styckkostnaderna för viseringsverksamheten har utvecklats sedan 2011.

Vi har även beräknat styckkostnader för anknytningsärenden för 2015–2016. Uppgifterna om antalet ärenden är registrerade manuellt och något osäkra. I de kostnader som vi använder för att beräkna styckkostnaderna ingår även vissa kostnader för andra tillståndsärenden som till exempel att ta biometri i studerandeärenden. Vi redovisar även grafiskt hur antalet förstagångsansökningar i anknytningsärenden har utvecklats sedan 2011.

1.5.3 Kostnadseffektivitet nu och med utredningens förslag

I kapitel 4 besvarar vi de delar av uppdragsfrågorna 4, 5 och 6 som gäller migrationsverksamhetens kostnadseffektivitet.

- Bedöma kostnadseffektiviteten i nuvarande verksamhet.
- Bedöma kostnadseffektivitet med föreslagen ordning.
- Analysera avsedd förbättrad kostnadseffektivitet till följd av föreslagna utvecklingsinsatser.

Vi analyserar kostnadseffektivitet ur perspektiven kostnad per prestation respektive verksamhetskvalitet. Vår bedömning av kostnaden per prestation bygger på den kvantitativa genomgång av utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet som vi redogör för i kapitel 3. De kvalitativa analyserna baserar vi på de iakttagelser som Ansvarsutredningen redovisat och på de intervjuer som vi själva har genomfört. Vi använder även uppgifter om utlandsmyndigheternas väntetider som ett mått på verksamhetskvaliteten.

Ansvarsutredningen skriver att migrationsverksamheten skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt på sikt genom regional koncentration, flytt till Sverige samt genom att en extern tjänsteleverantör tar över delar av arbetet med uppehållstillstånd. Vi har tolkat vårt uppdrag som att vi ska analysera dessa tre utvecklingsinsatser.

1.5.4 Kostnader för att genomföra utredningens förslag

I kapitel 5 redovisar vi de delar av uppdragsfråga 5 och 6 som gäller migrationsverksamhetens kostnader om Ansvarsutredningens förslag skulle genomföras.

- Beräkna kostnaderna vid Migrationsverket respektive utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med det förslag som framgår i betänkandet (SOU 2017:14) samt ta fram principer för kostnadsfördelning.
- Analysera kostnader för de utvecklingsinsatser som föreslås i betänkandet.

Beräkning av verksamhetskostnaderna med utredningens förslag

Vi har beräknat vilka kostnader Migrationsverket respektive utlandsmyndigheterna skulle ha haft 2016 om Ansvarsutredningens förslag hade varit genomfört då. I princip innebär vår uträkning en omfördelning av de kostnader som vi redovisar i kapitel 2. Även här har vi valt att fördela overheadkostnaderna utifrån migrationsverksamhetens andel av utlandsmyndighetens totala verksamhet. I våra beräkningar har vi utgått från att kostnaden för löner och andra förmåner inte skulle påverkas av att Migrationsverket tar över personalansvaret för utsända medarbetare av UD.

Fördelar och nackdelar med olika kostnadsfördelningsprinciper

Vi redovisar två tänkbara grundmodeller för en kostnadsfördelningsprincip mellan UD och Migrationsverket. För varje modell har vi analyserat fördelar och nackdelar samt vilket ekonomiskt utfall modellerna ger. Vi har även intervjuat Sida om deras erfarenheter av att dela på utlandsmyndigheternas overheadkostnader med UD.

Kostnader för att genomföra utredningens förslag

I kapitel 5 redovisar vi också vad det skulle kosta att genomföra utredningens förslag.

1.5.5 Statskontorets slutsatser och förslag

I kapitel 6 redovisar vi Statskontorets slutsatser och förslag.

2 Migrationsverksamhetens kostnader

I detta kapitel kartlägger och analyserar vi kostnaderna vid Migrationsverket och vid utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamheten i enlighet med nuvarande ordning.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret beräknar att utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamheten var 244 miljoner kronor 2016. Mer än hälften av kostnaderna var kostnader för overhead. Det är framförallt lokalkostnaderna som bidrar till att utlandsmyndigheterna har jämförelsevis höga overheadkostnader.

Personalkostnaden för den utsända personalen uppgick till 1,5 miljoner kronor per årsarbetskraft 2016. Den lokalanställda personalen kostade i snitt 300 000 kronor per årsarbetskraft och den genomsnittliga overheadkostnaden per årsarbetskraft uppgick till 655 000 kronor 2016.

Hälften av utlandsmyndigheternas kostnader var kostnader för viseringsverksamhet 2016. Arbetet med att bistå Migrationsverket i handläggningen av uppehållstillståndsärenden stod för 31 procent av kostnaderna och övriga migrationsärenden för 19 procent av kostnaderna.

Migrationsverkets kostnader för att stödja utlandsmyndigheterna i arbetet med migrationsfrågor och egen migrationsverksamhet utomlands uppgår till cirka 80 miljoner kronor per år. Av dessa är hälften kostnader för att utveckla och tillhandahålla de it-stöd som utlandsmyndigheterna använder i migrationsverksamheten. Migrationsverkets kostnader för migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna uppgår till ungefär 40 miljoner kronor. I dessa kostnader ingår även kostnader i Sverige för att stödja och styra de sambandsmän som Migrationsverket har på olika utlandsmyndigheter.

2.2 Utlandsmyndigheternas kostnader

Statskontoret beräknar att utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamheten var 244 miljoner kronor 2016. Personalkostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna var 110 miljoner kronor. Den utsända personalen från UD stod för 55 procent av denna kostnad, men endast för 19 procent av antalet årsarbetskrafter. De lokalanställda utgör alltså ungefär 80 procent av utlandsmyndigheternas arbetskraft inom migrationsverksamheten, samtidigt som de står för knappt hälften av personalkostnaderna.

Vi uppskattar migrationsverksamhetens overheadkostnader till 134 miljoner kronor. Det är vår beräkning av migrationsverksamhetens andel av utlandsmyndigheternas

gemensamma kostnader. Av dessa kostnader stod lokaler och drift för 97 miljoner kronor och personalkostnader för verksamhetsstöd för 37 miljoner kronor (tabell 1).⁴

Tabell 1 Utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamhet 2016. Statskontorets beräkningar (mnkr).

	Personalkostnad migration	Personalkostnad verksamhetsstöd	Lokaler och drift	Total kostnad
Summa	110	37	97	244

2.2.1 Mest resurser läggs på arbetet med viseringar

Hälften av 2016 års personalkostnader för migrationsverksamheten bestod av arbete med viseringar. Personalkostnaderna motsvarar kostnaderna för den tid som utsända och lokalanställda lägger på migrationsfrågor enligt UD:s arbetstidsenkät. Vi har beräknat denna kostnad baserat på den tid som olika utlandsmyndigheter lägger på migrationsområdet och på den genomsnittliga kostnaden för en utsänd respektive en lokalanställd medarbetare på utlandsmyndigheterna (tabell 2).

Tabell 2 Utlandsmyndigheternas personalkostnader för migrationsverksamhet som kärnverksamhet fördelat per verksamhetskategori 2016. Statskontorets beräkningar (mnkr).

	Viseringar	Uppehålls- och arbetstillstånd	Övrig migrationsverksamhet	Totalt
Utsända	37	9	14	60
Lokalanställda	19	25	6	50
Summa	56	34	21	110

2.2.2 Verksamhetsstöd, lokaler och drift utgör mer än hälften av kostnaderna

Kostnaderna för administrativt verksamhetsstöd, lokaler och drift stod för 55 procent av migrationsverksamhetens totala kostnader, enligt vår uppskattning. Vi har fördelat utlandsmyndigheternas overheadkostnader för migrationsverksamheten baserat på hur stor andel av en myndighets totala arbetstid som läggs på migrationsfrågor.

⁴ Migrationsverket utsända migrationsambandsmän arbetar på utlandsmyndigheterna. Dessa kostnader redovisas i avsnitt 2.4. Se kapitel 1 för en mer utförlig beskrivning av våra beräkningar.

Kostnader för verksamhetsstöd utgörs av personalkostnader

Vi har uppskattat migrationsverksamhetens andel av utlandsmyndigheternas personalkostnader för verksamhetsstöd till 37 miljoner kronor. I verksamhetsstödet ingår bland annat arbete med personal-, ekonomi- och arbetsgivarfrågor. Huvuddelen av arbetet utförs av lokalanställd personal.

Lokaler och övriga driftskostnader

Lokalkostnader är dels den fastighetsförsörjning som finansieras centralt av Utrikesdepartementets fastighetsenhet, dels de lokaler som utlandsmyndigheterna finansierar själva med delegerade medel. De centralt finansierade posterna handlar om kostnader för kanslier och residens, internationella flyttar av bohag samt diverse övriga kostnader som fastighetsrelaterad säkerhet, inredning och dylikt. Utlandsmyndigheternas lokalkostnader inkluderar chefsbostäder och inhyrda fastigheter.

Driftskostnader är de övriga kostnaderna för utlandsmyndigheterna. Det handlar bland annat om kostnader för övrig säkerhet, representation och honorärkonsuler.

Lokaler står för en stor del av overheadkostnaderna

Vi uppskattar migrationsverksamhetens andel av utlandsmyndigheternas lokalkostnader till 71 miljoner kronor under 2016. De övriga driftskostnaderna har vi uppskattat till 26 miljoner kronor. Den totala summan för lokal- och driftskostnader var i genomsnitt cirka 470 000 kronor per årsarbetskraft. Det kan jämföras med personalkostnaden per lokalanställd årsarbetskraft som i genomsnitt var cirka 300 000 kronor år 2016.

Tabell 3 Migrationsverksamhetens andel av lokaler och övriga driftskostnader vid utlandsmyndigheterna 2016. Statskontorets beräkningar.

	Lokalkostnader	Övriga driftskostnader	Totalt
Total kostnad (mnkr)	70,6	26,0	96,6
Kostnad per åak	346 000	128 000	474 000

2.2.3 Kostnaderna varierar mellan utlandsmyndigheterna

Utlandsmyndigheternas kostnader påverkas av kostnadsnivån i respektive land. Den lokalanställda personalens lönevillkor är anpassade efter de lokala nivåerna. Kostnadsnivån för utsänd personal påverkas i sin tur av kostnader för skolgång, ortkostnadstillägg med mera.

Tabell 4 Beräknad personalkostnad per årsarbetskraft 2016 för utsänd respektive lokalanställd samt overheadkostnad per årsarbetskraft uppdelat på personalkostnader för verksamhet samt lokaler och drift.

Region	Snittkostnad Utsänd	Snittkostnad Lokalanställd	Snittkostnad Verksamhetsstöd	Snittkostnad Lokaler och drift
Afrika	1 716 000	256 000	201 000	471 000
Amerika	1 654 000	506 000	248 000	651 000
Asien/Oceanien	1 746 000	262 000	160 000	476 000
Östeuropa	1 246 000	212 000	135 000	509 000
EU	1 292 000	422 000	217 000	562 000
Mellanöstern	1 437 000	278 000	170 000	397 000
Totalt	1 545 000	302 000	181 000	474 000

Utsänd personal kostar avsevärt mer än lokalanställd personal

Det är stora skillnader i personalkostnader mellan utsänd och lokalanställd personal (tabell 4). I Afrika är personalkostnaden nära sju gånger högre för utsänd personal jämfört med lokalanställda. Skillnaden blir mindre när vi lägger till overheadkostnaderna för verksamhetsstöd, drift och lokaler.

För lokalanställda är overhead kostnaderna högre än personalkostnaderna

Det är förenat med höga fasta kostnader att bedriva verksamhet på utlandsmyndigheter. Som framgår av tabellerna ovan kostade lokaler och drift mer per lokalanställd i snitt jämfört med vad löner och andra förmåner kostade i samtliga regioner. I genomsnitt uppgick den genomsnittliga overheadkostnaden för lokalanställda och utsända till 655 000 kronor.

Det kan förekomma stora kostnadsskillnader inom regioner

Bakom snittkostnaderna kan det finnas stora skillnader även inom regioner. Exempelvis kostar en snittårsarbetskraft i Bern drygt sex gånger så mycket som en lokalanställd i Pristina som också tillhör EU-regionen. Detta gäller även overheadkostnader. Exempelvis är genomsnittskostnaden för overhead per årsarbetskraft i Washington knappt fyra gånger så stor som i Havanna, som också tillhör Amerika-regionen.

2.2.4 Jämförelse mellan våra och utredningens kostnadsberäkningar

Ansvarsutredningen redovisar UD:s beräkning av kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna 2015. Enligt den beräkningen var kostnaderna 225–290 miljoner kronor, fördelade på olika typer av kostnader (tabell 5).⁵

⁵ Båda beräkningarna är baserade på inrapporterade årsarbetskrafter och kostnadsutfall. Vår utgår från snittkostnader baserade på utfallet för varje enskild utlandsmyndighet. UD har använt en kombination av olika beräkningsunderlag.

Tabell 5 Utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamhet 2015 enligt UD och Statskontorets kostnadsuppskattningar för 2016 (mnkr).

	Personalkostnad migration	Verksamhetsstöd	Lokaler och drift	Total kostnad
Utsända	60-75	10-15		
Lokalanställda	40-55	10-15		
Summa 2015 enligt Ansvarsutredningen	100-130	20-30	105-130	225-290
Summa 2016 enligt Statskontoret	110	37	97	244

Statskontorets beräkningar av personalkostnaden för migrationsverksamheten och den totala kostnaden ligger inom det kostnadsintervall som UD beräknat. Däremot ligger vår uppskattning av kostnaderna för verksamhetsstödet något över UD:s uppskattning. Vår uppskattning av kostnaderna för lokaler och drift något under UD:s uppskattning.

Olika principer för att fördela kostnader för verksamhetsstödet förklarar en del av skillnaden

Ett skäl till att kostnadsuppskattningarna varierar något är att vi har beräknat kostnaderna för olika år. Men ett viktigare skäl är att UD fördelade kostnaderna för verksamhetsstöd baserat på migrationsverksamhetens *andel av kärnverksamheten* på utlandsmyndigheterna. Vi har fördelat kostnaderna för verksamhetsstödet baserat på migrationsrådets *andel av utlandsmyndigheternas totala arbetstid*. Vi har använt samma fördelningsprincip för lokal- och övriga driftskostnader som UD.

I UD:s beräkning uppskattades motsvarande 57 årsarbetskrafter lokalanställda och 10 årsarbetskrafter arbeta med det gemensamma verksamhetsstödet. Vårt sätt att räkna ger något fler årsarbetskrafter utsända, men i stort sett samma resultat för de lokalanställda.

Skälen till att vi har valt en delvis annan fördelningsmetod

Vi har valt en beräkningsmetod anpassad till vårt uppdrag att beräkna verksamhetens kostnader idag, vad verksamheten skulle kosta med utredningens förslag och att redovisa förslag på hur en kostnadsfördelning mellan UD och Migrationsverket bör utformas.

Vår beräkningsmetod har fördelen att kostnadsfördelningen blir mindre känslig för personalförändringar mellan olika verksamhetsår, vilket är positivt om Migrationsverket tar över ansvaret för att finansiera verksamheten. Det beror på att kostnaderna för det gemensamma verksamhetsstödet fördelas ut på fler årsarbetskrafter med vår metod.

2.3 UD:s kostnader i Sverige

UD uppskattar att departementets kostnader för stöd och styrning av utlandsmyndigheternas migrationsarbete är mellan 5 och 10 miljoner kronor. Arbetet består bl.a. av resursplanering, uppföljning och viss verksamhetsutveckling samt samarbete mellan Schengenländer om representationsåtaganden för handläggning av viseringar. Uppgifter hanteras också inom enheter för t.ex. personal- fastighets- och förvaltningsrättsliga frågor samt ekonomi och regeltillsyn.

2.4 Migrationsverkets kostnader

Vi uppskattar att Migrationsverkets kostnader för den migrationsverksamhet som bedrivs på utlandsmyndigheterna är cirka 80 miljoner kronor per år. I detta avsnitt beskriver vi hur kostnaderna fördelas mellan den verksamhet som myndigheten bedriver utomlands och uppgifterna som hör till uppdraget att vara förvaltningsmyndighet för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet.

2.4.1 Kostnader för stöd och sambandsmän placerade på utlandsmyndigheter

Under 2017 hade Migrationsverket en budget på knappt 30 miljoner kronor för att finansiera migrationssambandsmän som är placerade på femton utlandsmyndigheter. Hösten 2017 hade verket sjutton utlandsplacerade sambandsmän. Av dem var tio migrationssambandsmän, fem återvändandesambandsmän och två arbetar med Dublinärenden. Två av återvändandesambandsmännen finansieras för närvarande med EU-medel. Sambandsmännen som arbetar med Dublinärenden är placerade på nationella migrationsmyndigheter i Tyskland respektive Italien.

Sambandsmännen tillhör enheten för samband och utlandsstöd (ESU), som är en del av Migrationsverkets internationella avdelning. Enheten har även medarbetare i Sverige för att stödja utlandsmyndigheterna och sambandsmännen. Enheten arbetar också med effektiviserings-, bemannings- och utbildningsinsatser.

Enheten ska fungera som utlandsmyndigheternas ingång till Migrationsverket. Men i enskilda ärenden tar utlandsmyndigheterna direktkontakt med Migrationsverkets linjeorganisation.

ESU hade en budget på knappt 44 miljoner kronor under 2017. En tredjedel gäller verksamhet i Sverige och resterande del gäller verksamhet utomlands (tabell 6).

Tabell 6 ESU:s budget 2017 (mnkr).

	Verksamhet utomlands	Verksamhet i Sverige	Kurirpost	Totalt
Lön och arvoden	16,9	10,4		27,3
Kostnadsersättning UD	9,1			9,1
Resor	1,1	1,5		2,6
Övrigt	0,3	1,5	3	1,8
Totalt	27,4	13,4	3	43,8

Kostnaden för en sambandsman varierar

Kostnaden för att placera ut sambandsmän på utlandsmyndigheter varierar. Det har betydelse om en utsänd har familj med sig eller inte. Migrationsverket räknar med att en medföljande vuxen kostar i genomsnitt 250 000 kronor per år, och att ett skolbarn kostar 300 000 kronor per år. Kostnaderna skiljer sig också åt mellan olika länder, vilket bland annat beror på säkerhetssituationen i landet. Ett exempel är att Migrationsverket uppskattar att kostnaden för en sambandsman för närvarande är 2 miljoner kronor per år i Rabat och 5 miljoner kronor per år i Kabul. Dessa sambandsmän finansieras dock för närvarande av EU.

Migrationsverket betalar för att få utnyttja UD:s lokaler och administrativa resurser

I kostnaderna för den utsända personalen ingår förutom lön och arvoden också en ersättning till UD för att Migrationsverket får utnyttja lokaler och administrativt stöd på utlandsmyndigheterna. Av kostnaderna står personalkostnader för 64 procent, resor för 4 procent och övriga kostnader för 33 procent. De övriga kostnaderna är huvudsakligen ersättning till UD för lokalkostnader och andra gemensamma kostnader.

Migrationsverkets kostnader för utlandsverksamheten har ökat

Migrationsverkets verksamhet utomlands har ökat de senaste åren. Kostnaden för den utplacerade personalen beräknas ha ökat från 20 miljoner kronor 2015 till 27 miljoner kronor 2017. För åren 2011–2014 uppskattar Migrationsverket kostnaderna årligen uppgick till mellan 15,3 miljoner kronor och 17,1 miljoner kronor.

2.4.2 Förvaltningsmyndighet med ansvar för administrativt stöd

Huvuddelen av Migrationsverkets kostnader för att vara förvaltningsmyndighet för migrationsverksamheten utomlands består av kostnader för att förse utlandsmyndigheterna med administrativa it-verktyg. Dessutom lägger myndigheten även ned några årsarbetskrafter på att arbeta med kvalitets- och processtöd samt på att vara PUL-myndighet med ansvar för den verksamhet som utlandsmyndigheterna och den externa tjänsteleverantören VFS-Global utför.

Under åren 2011–2016 har Migrationsverkets kostnader för att förse utlandsmyndigheterna med it-system för handläggning av migrationsärenden legat i intervallet 25–58 miljoner kronor per år (tabell 7). Det är framförallt avskrivningskostnaderna som har varierat mellan olika år. Kostnaden för personal och köp av tjänster från Regeringskansliet har varit ungefär 25 miljoner kronor per år sedan 2011.

Tabell 7 Kostnader för utrustning, drift och investeringar i administrativa system (mnkr).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Personalkostnad förvaltning, stöd och utveckling	12,6	12,9	12,8	12,8	13	13,5
Köp av it-kapacitet från RK-it	12	12	12	12	12	12,9
Övrig hårdvara	0,7	0,7	0,6	0,5	0,8	0,1
Avskrivningskostnader VIS-projektet		30,4	31	32,4	9,3	14,8
Totalt	25,3	56	56,4	57,6	35,1	41,3

Personalkostnader för förvaltning, stöd och utveckling

Migrationsverket lägger drygt 15 årsarbetskrafter och 13 miljoner kronor varje år på att förvalta och utveckla utlandsmyndigheternas administrativa system. I det ingår resurser för att utbilda utlandsmyndigheternas personal och motsvarande en årsarbetskraft för it-support. Denna supportfunktion har utökade öppettider för att kunna ge utlandsmyndigheterna bra service.

Kostnader för utrustning, drift och investeringar i system

Migrationsverkets kostnader för utrustning, drift och investeringar för att förse utlandsmyndigheterna med administrativa it-system har legat mellan 20–40 miljoner kronor de senaste åren. Myndigheten har utvecklat följande tre administrativa system till utlandsmyndigheterna:

- *W2* är ett administrativt system som utlandsmyndigheterna använder för att handlägga ärenden. Det fungerar som en ingång i Migrationsverkets handläggningssystem Wilma.
- *Res-UM* är ett administrativt system som endast används av utlandsmyndigheterna, bland annat för att hantera pass och uppehållstillståndskort.
- *VIS-systemet* är utlandsmyndigheternas ingång till Schengenländernas gemensamma system för viseringsfrågor.

De senaste åren har Migrationsverket haft stora avskrivningskostnader för VIS-systemet. Under 2012–2014 var denna kostnad drygt 30 miljoner kronor per år. Därefter har avskrivningskostnaderna minskat. Systemen Res-UM och W2 är avskrivna sedan tidigare.

Migrationsverket har ett hundratal fotostationer utplacerade på utlandsmyndigheterna. Myndigheten håller nu på att ersätta en gammal modell med en nyare modell. Varje fotostation kostar cirka 110 000 kronor per styck och kostnaden per år för service och support uppgår till 3,2 miljoner kronor.

Migrationsverket köper tjänster av Regeringskansliets it-avdelning till en kostnad av ungefär 12 miljoner kronor per år. Kostnaderna består huvudsakligen av kostnader för kommunikation till utlandsmyndigheter och generellt it-stöd. Migrationsverket och Regeringskansliet har träffat en överenskommelse om de båda parternas skyldigheter och hur kostnaderna ska beräknas. Kostnadsberäkningen innehåller en fast del och en rörlig del. Den rörliga delen baseras på en procentuell fördelning av Migrationsverkets utnyttjande av bandbredden per utlandsmyndighet.

2.4.3 Migrationsverkets handläggningskostnader i Sverige

Under 2016 fattade Migrationsverket 160 000 tillståndsbeslut i arbetsmarknads-, besöks- och bosättningsärenden. Totalt kostade prövningen av tillståndsärenden 820 miljoner kronor under 2016. Ett genomsnittligt beslut kostade 5 000 kronor.

Vi har avgränsat vår kartläggning av Migrationsverkets handläggningskostnader till ärendeslagen förstagångsansökningar i anknytningsärenden och ansökningar om viseringar.

Handläggning av förstagångsansökning anknytningsärenden

Under 2016 beslutade Migrationsverket om 54 000 förstagångsansökningar i anknytningsärenden. Enligt uppgifter hämtade från Migrationsverkets ekonomisystem var den totala handläggningskostnaden för dessa ärenden 335 miljoner kronor. Det innebär att den genomsnittliga styckkostnaden per beslut var 6 200 kronor.

Handläggning av viseringar

Under 2016 fattade Migrationsverket 1 600 beslut i viseringsärenden. Migrationsverkets kostnader för dessa beslut var 6,5 miljoner kronor. Ett genomsnittligt beslut kostade drygt 4 000 kronor, enligt de uppgifter som vi har fått från Migrationsverket.

Men den beräknade styckkostnaden påverkas i hög grad av hur Migrationsverket har valt att fördela övriga kostnader på olika ärendeslag.⁶

Den direkta handläggningskostnaden per viseringsbeslut var 1 300 kronor under 2016. Detta inkluderar kostnader för rapporterad arbetstid och en schablonkostnad för den handläggande enhetens övriga kostnader. Det innebär att den direkta kostnaden för viseringarna motsvarade 33 procent av den totala styckkostnaden. Det kan jämföras med anknytningsärendena där de direkta kostnaderna var 57 procent av den totala styckkostnaden.

⁶ Övriga kostnader utgörs av en kostnadsschablon som fångar upp kostnader för pågående och avslutade utvecklingsprojekt, kostnader för sambandsmän och it-stöd till utlandsmyndigheter.

3 Kostnadsutveckling för migrationsverksamheten utomlands

I det här kapitlet analyserar vi hur personalkostnaderna för arbetet med migrationsfrågor har utvecklats på utlandsmyndigheterna sedan 2011. Det innebär att overheadkostnader för gemensam administration, lokaler och drift inte ingår i redovisningen. Däremot ingår personalkostnader för det arbete som Migrationsverkets sambandsmän utför på utlandsmyndigheterna.⁷ Skälet till att vi inriktar analysen mot personalkostnaderna är att utlandsmyndigheternas overheadkostnader endast i liten utsträckning påverkas av hur migrationsarbetet bedrivs på kort och medellång sikt. Vi redovisar kostnaderna i 2016 års priser. Det ger oss bättre förutsättningar att analysera utlandsmyndigheternas kostnadseffektivitet eftersom externa faktorer som valutakursförändringar och prisutvecklingen i olika länder hålls konstant.

Vi inleder kapitlet med att analysera hur kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna har utvecklats, totalt och uppdelat på olika verksamheter. Därefter analyserar vi så långt det är möjligt hur utlandsmyndigheternas arbetsbelastning har utvecklats i förhållande till kostnader för de olika verksamhetsområdena.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

Utlandsmyndigheternas personalkostnader för migrationsverksamheten var 124 miljoner kronor räknat i 2016 års priser både 2011 och 2016. Under 2016 kostade arbetet med viseringar knappt 60 miljoner kronor. Personalkostnaderna för tillståndsfrågor var cirka 36 miljoner kronor och kostnaderna för övrigt migrationsarbete var nästan 29 miljoner kronor.

Kostnaderna för att handlägga viseringar minskade med 9 miljoner kronor mellan 2014 och 2016. Verksamheten har blivit mer kostnadseffektiv på de utlandsmyndigheter som utnyttjar stordriftsfördelar och den externa tjänsteleverantören VFS-Global. Men den besparingspotential som det innebär att anlita en extern tjänsteleverantör har inte utnyttjats fullt ut. Skillnader i styckkostnader och antal beslut per årsarbetskraft visar att kostnadseffektiviteten kan förbättras.

Kostnaderna för utlandsmyndigheternas arbete med tillståndsärenden har minskat med 2 miljoner kronor mellan 2011 och 2016. I området runt Syrien har handläggningsresurserna inte räckt till för att hantera det ökade antalet ansökningar om uppehållstillstånd från anhöriga.

⁷ Migrationssambandsmännens kostnad har beräknats som snittkostnad per sambandsman utifrån totala personalkostnader och antal rapporterade årsarbetskrafter. Den beräknade kostnaden är alltså samma oavsett geografisk placering.

Utlandsmyndigheternas övriga migrationsarbete ökar när fler söker asyl. Kostnaderna för övriga migrationsärenden har ökat från 21 miljoner kronor 2011 till 29 miljoner kronor 2016.

3.2 Utlandsmyndigheternas personalkostnader för migrationsarbete har minskat sedan 2012

Personalkostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna var cirka 124 miljoner kronor under 2016. 110 miljoner av dessa kostnader är utlandsmyndigheternas personalkostnader (se avsnitt 2.2). Resterande del är Migrationsverkets personalkostnader för migrationssambandsmännen (se avsnitt 2.4.1).

Mellan 2012 och 2016 har personalkostnaderna för migrationsverksamheten minskat med cirka 13 miljoner kronor, från cirka 137 till 124 miljoner.⁸ Det motsvarar en minskning med drygt 9 procent.

3.2.1 Kostnaderna för att handlägga viseringar har minskat medan kostnaderna för övrigt migrationsarbete har ökat

Tabell 8 Beräknad personalkostnad för respektive verksamhetsområde inom migration, 2011–2016 (mnr).

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Visum	65,0	69,3	68,5	71,0	67,7	59,6
UAT	38,1	40,4	38,9	37,2	35,3	35,9
Övriga	21,4	27,1	27,9	24,6	24,0	28,6
Totalt	124,5	136,9	135,4	132,8	127,0	124,1

Tabellen redovisar personalkostnaderna under perioden 2011–2016 fördelade mellan verksamhetskategorierna *visum*, *uppehålls- och arbetstillstånd* samt *övriga migrationsärenden*. Tabellen inkluderar Migrationsverkets personalkostnad för migrationssambandsmän.

Personalkostnaderna för migrationsverksamheten steg med drygt 10 procent mellan 2011 och 2012 (tabell 8). Därefter har kostnaderna minskat successivt. Viseringsverksamheten har stått för den största delen av minskningen, ungefär 9 av totalt 12 miljoner kronor. Övriga migrationsärenden ökade i sin tur med cirka 6 miljoner kronor mellan 2011 och 2012 och har totalt sett ökat med 8 miljoner under den undersökta perioden.

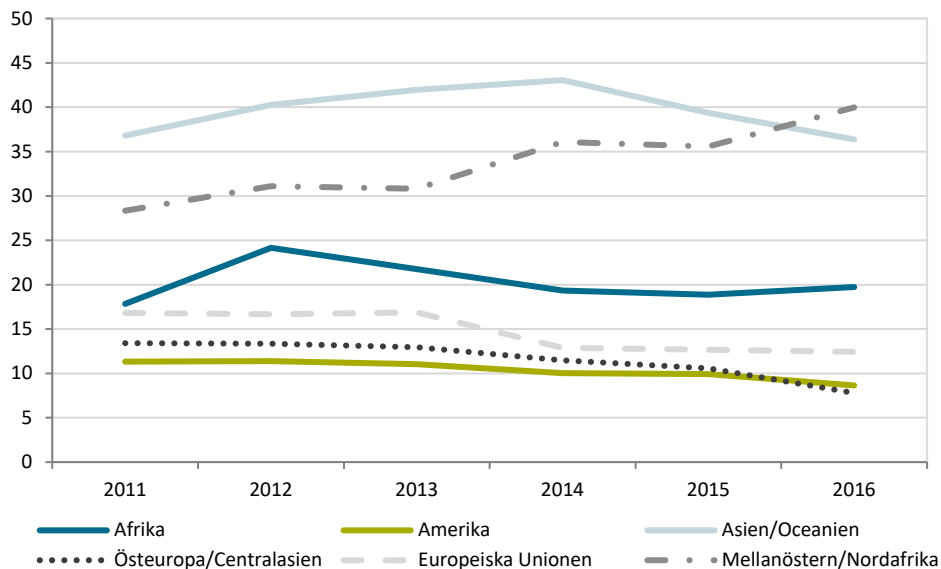
3.2.2 Kostnaderna har ökat i Mellanöstern och Nordafrika

I figur 1 redovisar vi personalkostnaderna för migrationsverksamheten i olika regioner. Regionindelningen utgår från UD:s indelning av utlandsmyndigheterna i sex geografiska regioner. Vi har dock justerat indelningen genom att flytta utlandsmyndigheterna i Ankara och Istanbul från Europeiska Unionen till Mellanöstern och

⁸ Beräkningarna utgår från 2016 års kostnadsnivå per årsarbetskraft och bör räknas som en uppskattning och inte en beskrivning av utfallet.

Nordafrika. Orsaken är att det ger en mer relevant bild av kostnadsutvecklingen att samla utlandsmyndigheterna i Syriens närområde i samma region.

Figur 1 Beräknad personalkostnad för utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet per region, 2011–2016 (mkr).



Kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna har ökat kontinuerligt i Mellanöstern och Nordafrika under perioden 2011–2016, vilket sammanfaller med de stora migrationsströmmarna runt Syrien. I övriga regioner har kostnaderna överlag minskat de senaste åren, medan det kan ha skett enskilda ökningar som för Afrika 2012 samt för Asien och Oceanien 2011–2014.

Vi diskuterar förklaringarna till den regionala kostnadsutvecklingen mer ingående i avsnitt 3.3–3.5. Där fördjupar vi oss i kostnaderna för respektive verksamhetsområde i relation till arbetsbelastning och ärendemängd.

3.3 Kostnadsutveckling för viseringsärenden

I detta avsnitt analyserar vi hur personalkostnaderna och styckkostnaderna har utvecklats för viseringsverksamheten. Vi har kombinerat kostnadsberäkningarna från föregående avsnitt med uppgifter från Migrationsverket om antalet inkomna, avgjorda och avslagna viseringar per utlandsmyndighet.

3.3.1 Process för handläggning och beslut om viseringar

I faktarutan nedan redovisar vi de huvudsakliga momenten i ett viseringsärende.

Handläggning och beslut om visering innehåller följande arbetsmoment:

- Ta emot ansökan, kontrollera id, samla in biometriska kännetecken (foto och fingeravtryck) och styrkande handlingar. Ta emot viseringsavgiften. Dessa uppgifter utförs av lokalanställda, eller av VFS-Global.
- Lokalanställd personal kontrollerar handlingar och registrerar ärendet i Migrationsverkets handläggningssystem.
- Utsänd personal går igenom ärendet och fattar beslut. Avslag ska motiveras. Lokalanställd personal skriver ut den visumsticker som ska fästas i passet.
- VFS-Global eller utlandsmyndigheten lämnar ut viseringen till den sökande.

3.3.2 Kostnaderna har minskat i slutet av perioden 2011–2016

Tabell 9 Beräknad kostnad för utlandsmyndigheternas arbete med viseringsärenden samt avgjorda viseringsansökningar, 2011–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kostnader (mnkr)	65,0	69,3	68,5	71,0	67,7	60,4
Avgjorda ärenden	217 000	210 000	192 000	190 000	198 000	226 000

År 2016 avgjorde utlandsmyndigheterna drygt 226 000 viseringsärenden, vilket kostade 60,4 miljoner kronor (tabell 9). Utlandsmyndigheternas kostnader för viseringsverksamheten ökade mellan 2011–2014 samtidigt som mängden ärenden minskade. Från 2014–2016 har istället mängden ärenden ökat samtidigt som kostnaderna minskat. I följande avsnitt analyserar vi detta närmare.

3.3.3 Lokalanställdas arbete med viseringar borde ha minskat mer

Den huvudsakliga förklaringen till att antalet beslutade ärenden har ökat samtidigt som kostnaderna har minskat under perioden 2014–2016 är att utlandsmyndigheterna har anlitat det externa tjänsteföretaget VFS-Global. Företaget tar hand om kontakterna med de viseringssökande och en stor del av de mer praktiska uppgifter som ingår i handläggningen (se faktarutan ovan). Det kostar ingenting för utlandsmyndigheterna att använda VFS-Globals tjänster. Företaget finansierar sin verksamhet genom att ta ut avgifter från dem som ansöker om visering.

Uppskattningar från Migrationsverkets personal visar att tidsåtgången i gynnsamma fall kan upp till halveras i ett ärende när en utlandsmyndighet använder en extern tjänsteleverantör. Utlandsmyndigheterna behöver dock lägga en del arbetstid på uppföljning och tillsyn av tjänsteleverantören.

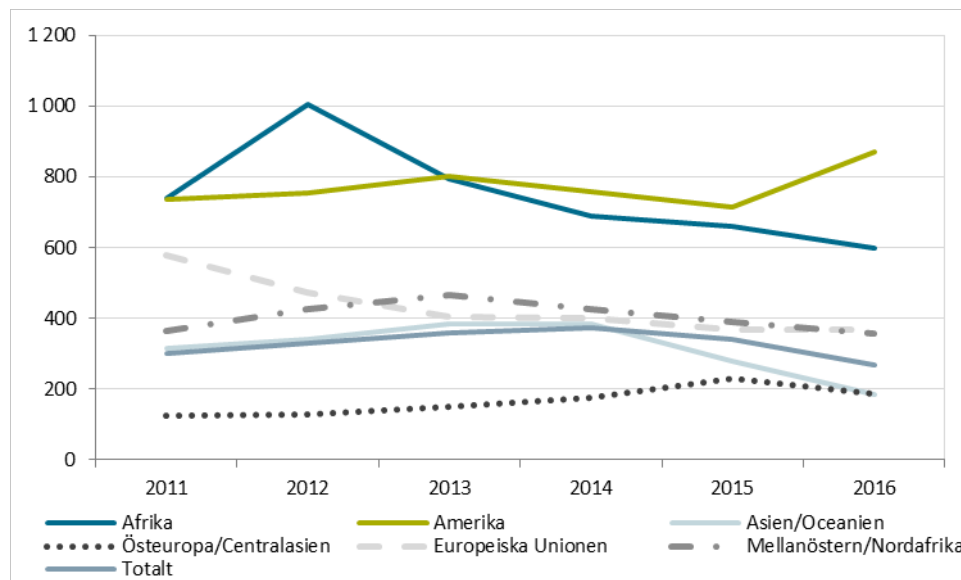
Möjligheten att använda en tjänsteleverantör har funnits sedan 2010. Antalet utlandsmyndigheter som utnyttjar denna möjlighet har ökat, särskilt efter det att UD tecknade ett ramavtal med företaget VFS Global i februari 2014. Det är drygt 20 utlandsmyndigheter som har tecknat avtal med företaget. Enligt uppgift från UD tog VFS-Global emot 177 000 ansökningar 2016. Det motsvarade ungefär 75 procent av alla viseringsansökningar det året. Den arbetstid som lokalanställda lägger på viseringsarbetet har inte minskat i samma utsträckning. Till exempel minskade antalet årsarbetskrafter som lokalanställda lägger på viseringar med 10 procent mellan 2011 och 2016. Att minskningen av antalet lokalanställda inte har blivit större kan inte förklaras av en ökad ärendemängd eftersom antalet avgjorda viseringsärenden under perioden endast ökade med 3 procent.

En förklaring till att den tid som de lokalanställda lägger på viseringsverksamhet inte har minskat mer är att det kan ta en viss tid innan myndigheterna kan genomföra personalneddragningar.

3.3.4 Kostnaden för att fatta beslut om viseringar skiljer sig åt mellan olika regioner

Styckkostnaderna per avgjort viseringsärende varierade betydligt mellan regionerna (figur 2). Exempelvis var kostnaden för att utfärda en visering ungefär fyra gånger högre i region Amerika jämfört med i region Asien/Oceanien och region Östeuropa/Centralasien under 2016. I kommande avsnitt redogör vi för ett antal möjliga förklaringar till dessa skillnader. På total nivå har styckkostnaden minskat från 300 kronor per ärende 2011 till 267 kronor per ärende 2016

Figur 2 Styckkostnadsutveckling (personalkostnader) för avgjorda viseringsärenden per region 2011–2016.



3.3.5 Många ärenden bidrar till lägre styckkostnader

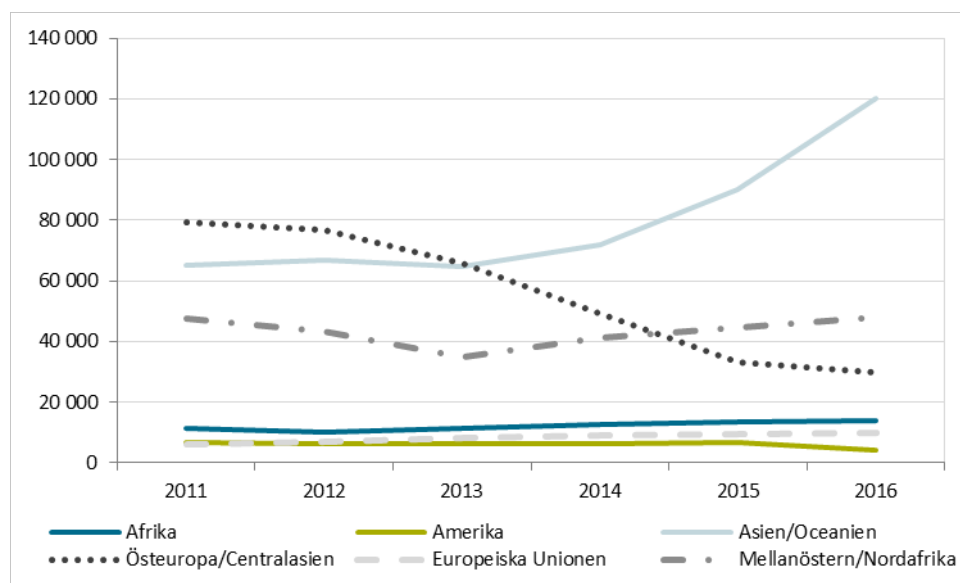
Det finns stordriftsfördelar som gör att styckkostnaderna sjunker när utlandsmyndigheterna fattar många beslut. Vår analys visar att de sex utlandsmyndigheter som fattade flest beslut 2016 stod för 42 procent av de totala handläggningskostnaderna

samtidigt som de avgjorde 65 procent av alla ärenden.⁹ Andra studier har dragit liknande slutsatser. Utrikesförvaltningsutredningen från 2010 refererar till en studie genomförd av UD som visade att tidsåtgången för handläggningen av en visering kunde ta sex gånger så lång tid för en viseringsovan utlandsmyndighet i jämförelse med en viseringsvan.¹⁰

Jämför vi utvecklingen av styckkostnaden i Asien (figur 2) med utvecklingen för antalet ärenden (figur 3) ser vi att nedgången för styckkostnaderna i regionen mellan 2014–2016 sammanfaller med en kraftig uppgång av antalet ansökningar. Det kan till stor del kopplas till Kina där antalet avgjorda ärenden vid ambassaden i Peking och generalkonsulatet i Shanghai ökade med 130 respektive 52 procent från 2014 till 2016. En förklaring till att denna ökning har kunnat ske är att det har blivit möjligt att ansöka om visering hos VFS-Global på flera platser i Kina.

På samma sätt kan de ökade styckkostnaderna i region Östeuropa/Centralasien delvis förklaras av en minskad ärendebelastning i Ryssland. Under 2011 avgjorde ambassaden i Moskva och generalkonsulatet i Sankt Petersburg tillsammans drygt 64 500 ärenden. Under 2016 avgjordes drygt 21 200 ärenden i Moskva och inga i Sankt Petersburg, en minskning med 67 procent.

Figur 3 Avgjorda viseringsansökningar vid utlandsmyndigheterna per region 2011–2016.



En orsak till att styckkostnaderna för viseringsbeslut skiljer sig mellan olika regioner är att lönenivåerna för lokalanställda ser olika ut i de olika regionerna. Genom att analysera hur många ärenden som beslutas per årsarbetskraft kan vi visa de regionala skillnaderna utan att räkna med personalkostnader. Då återkommer de mönster som uppvisades för styckkostnaderna (tabell 10). Asien/Oceanien och Östeuropa/Centralasien avgör nästan dubbelt så många ärenden per årsarbetskraft i jämförelse med EU

⁹ Ambassaderna i Peking, Moskva, Teheran, New Delhi, Bangkok samt generalkonsulatet i Shanghai.

¹⁰ SOU 2010:32. *Utrikesförvaltning i världsklass – en mer flexibel utrikesrepresentation.*

och Mellanöstern/Nordafrika. De avgör också 3–4 gånger fler ärenden jämfört med Afrika och Amerika.

Tabell 10 Antalet avgjorda ärenden per årsarbetskraft 2016.

	Afrika	Amerika	Asien & Oceanien	Östeuropa & Centralasien	EU	Mellanöstern & Nordafrika	Totalt
Avgjorda ärenden	970	838	3 640	3 148	1 694	1 863	2 419

3.3.6 Beslut om viseringar kräver en större arbetsinsats i vissa länder

I vissa länder i främst Afrika och Mellanöstern är tillgången till tillförlitliga identitetshandlingar begränsad. Här kan det krävas en betydande arbetsinsats för att granska och bedöma om olika handlingar är giltiga eller inte. Detta ökar arbetstiden och därmed även kostnaderna för handläggningen.

En annan förutsättning som påverkar hur mycket tid som utlandsmyndigheterna behöver per ärende är andelen avslag av viseringsansökningar. Avslag på viseringsansökan kan ges ifall utlandsmyndigheten bedömer att det finns en stor risk för avhopp. Avhopp är när den sökande väljer att inte återvända när viseringens giltighet upphör för att exempelvis söka asyl. Bedömningen utgår i de flesta fall från gemensamma kriterier som Schengenländerna enas om lokalt. När utlandsmyndigheterna avslår en ansökan ska de motivera beslutet, vilket ökar den arbetstid som går åt till ärendet. Tabellen nedan visar avslagsfrekvensen för avgjorda ärenden per region 2016.

Avslagsfrekvensen för avgjorda ärenden varierar mycket mellan regionerna (tabell 11). Den högre avslagsfrekvensen i Afrika och Mellanöstern bidrar till att förklara regionernas högre kostnader per ärende. Avslagsfrekvensen för avgjorda ärenden varierar även mycket inom regionerna. Pretoria och Abuja tillhör de afrikanska ambassader som hade flest viseringsansökningar 2016, avslagsfrekvensen för Pretoria var 3,6 procent medan den i Abuja uppgick till 52,7 procent.

Tabell 11 Avslagsfrekvens per region 2016.

	Afrika	Amerika	Asien & Oceanien	Östeuropa & Centralasien	EU	Mellanöstern & Nordafrika
Avslagsfrekvens	16,3 %	7,5 %	6,1 %	2,2 %	11,4 %	21,8 %

3.4 Kostnadsutveckling för uppehållstillstånd

I detta avsnitt analyserar vi utvecklingen av personalkostnader för uppehållstillståndsärenden, vilket i denna rapport är avgränsat till anknytningsärenden (se avsnitt 1.5). Vi har kombinerat våra kostnadsberäkningar med uppgifter från Migrationsverket om antalet *inkomna förstagångsansökningar* om uppehållstillstånd av anknytningskäl per utlandsmyndighet under perioden 2011–2016. Vi redovisar

även en beräkning över styckkostnaderna för åren 2015–2016 som grundar sig på statistik över genomförda anknytningsutredningar per utlandsmyndighet.

3.4.1 Utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket i uppehållstillståndsärenden

I rutan nedan beskriver vi vad utlandsmyndigheternas arbetsuppgifter i uppehållstillståndsärenden består av.

Utlandsmyndigheterna bistår Migrationsverket i handläggningen av ansökningar om uppehållstillstånd från anhöriga. Det finns två vägar in i ärendeprocessen.

- *Ansökan lämnas in elektroniskt till Migrationsverket.* Efter att myndigheten har tagit emot en ansökan uppmanas den sökande att kontakta en utlandsmyndighet och boka tid för utredning. Då intervjuar utlandsmyndigheten den sökande enligt instruktioner från Migrationsverket, kontrollerar id samt tar upp biometri, det vill säga fingeravtryck, foto och i vissa fall dna.
- *Ansökan lämnas in på utlandsmyndigheten.* Den sökande kontaktar utlandsmyndigheten och får ofta boka tid för att få lämna in en ansökan. Lokalanställda på utlandsmyndigheten tar emot ansökningarna, registrerar ärendet i Migrationsverkets system och kontrollerar att ansökan är fullständig.

– *På vissa utlandsmyndigheter genomför lokalanställda hela utredningen i samband med att ansökan lämnas in.* Den lokalanställda personalen får då bedöma vilken typ av frågor som Migrationsverket behöver ha svar på för att kunna avgöra ärendet, det finns intervjumallar som kan användas som stöd.

– *På andra utlandsmyndigheter får den sökande boka en tid för att få göra en utredning efter att ansökan har lämnats in.* Utlandsmyndigheten registrerar då utredningen i Migrationsverkets handläggningssystem.

När utlandsmyndigheterna har genomfört sin utredning tar Migrationsverket över ärendet och fattar beslut. Det förekommer dock att ärendet återkommer till utlandsmyndigheten för komplettering. Efter beslut får utlandsmyndigheten informera den sökande om resultatet. Vid ett avslag försöker utlandsmyndigheten kalla personen till utlandsmyndigheten för att förklara beslutet. Vid ett beviljande kallas den sökande till utlandsmyndigheten för att hämta ut ett uppehållstillståndskort som visar att personen har rätt att uppehålla sig i Sverige.

3.4.2 Styckkostnader

Som grund för styckkostnadsberäkningen har vi använt uppgifter från Migrationsverket över antalet genomförda anknytningsutredningar per utlandsmyndighet. Migrationsverket tar fram uppgifterna baserat på manuella registreringar som personal på utlandsmyndigheterna gjort. Detta innebär att statistiken är behäftad med en större grad av osäkerhet än de uppgifter som Migrationsverket har över antalet

fattade myndighetsbeslut.¹¹ I våra beräkningar har vi även tagit viss hänsyn till att föräldrar och barn utreds samlat men att varje individ registreras som en utredning.¹²

Tabell 12 Beräkning över antal genomförda anknytningsutredningar, styckkostnad (personalkostnader) samt genomförda anknytningsutredningar per rapporterad årsarbetskraft. Samlade siffror för åren 2015–2016, uppdelat på region.

Region	Antal genomförda utredningar*	Personalkostnad per utredning	Genomförda utredningar per åak
Afrika	11 223	1 156	298
Amerika	2 893	2 105	270
Asien & Oceanien	11 955	1 325	310
Östeuropa & Centralasien	1 852	1 306	315
Europeiska Unionen	6 497	1 694	261
Mellanöstern & Nordafrika	17 163	1 062	348
Totalt	51 582	1 290	309

* Endast för de utlandsmyndigheter som inkluderas i styckkostnadsberäkningen. Exklusive barn 0–6 samt viktad beräkning för barn 6–18.

Den beräknade styckkostnaden för samtliga utlandsmyndigheter var i snitt 1 290 kronor per ärende åren 2015–2016. Styckkostnaderna varierar mellan 2 100 kronor per ärende i Amerika och 1 062 kronor i Mellanöstern och Nordafrika (tabell 12). I de kostnader som vi använder för att beräkna styckkostnaderna ingår även vissa kostnader för att ta biometri i andra typer av tillståndsärenden. Dessutom ingår kostnader för att genomföra utredningar i studerandeärenden i några länder i Asien. Detta innebär att vi överskattar styckkostnaderna något.

Det finns ett samband mellan styckkostnaderna och personalkostnadsnivån för lokalanställda. Där lokalanställda kostar mer blir styckkostnaden högre då de sköter de mesta arbetet. Vid de utlandsmyndigheter där utsända är involverade i arbetet i högre grad är styckkostnaderna högre. Personalkostnadsnivån kan förklara att styckkostnaden är så låg i Afrika samtidigt som antalet genomförda utredningar per årsarbetskraft är lägre än för Asien/Oceanien och Östeuropa/Centralasien.

Precis som för viseringsärenden tycks det finnas stordriftsfördelar inom UAT-verksamheten där en större ärendemängd medför effektivare ärendehantering. Mellanöstern/Nordafrika som är den region med flest genomförda utredningar har också lägst styckkostnad och flest utredningar per årsarbetskraft. Mönstret blir ännu tydligare när utlandsmyndigheterna analyseras individuellt.

Det ska även understrykas att förutsättningarna för verksamheten skiljer sig mellan utlandsmyndigheter, precis som för viseringsärenden (se avsnitt 3.3.6). Även för

¹¹ Det gäller till exempel ambassaderna i Abu Dhabi och Riyadh som saknar registrerade anknytningsutredningar trots att de haft mellan 500–1000 inkomna ansökningar de senaste åren. Dessa har tillsammans med ett fåtal andra avvikande utlandsmyndigheter med mindre omfattande UAT-verksamhet lyfts bort från beräkningarna.

¹² I beräkningarna har barn mellan 6–18 beräknats som ett halvt utredningstillfällen då de i regel intervjuas samtidigt som resten av familjen och genomgår kortare intervjuer än vuxna. Barn i åldern 0–6 är inte medräknade alls då det i regel inte genomförs intervju med barn i det åldersspannet (däremot inhämtas biometriska uppgifter).

uppehållstillståndsärenden kan bristande tillit till identitetshandlingar och annan dokumentation göra arbetet mer tidskrävande. Säkerhetssituationen i landet, antal barn per familj och tillgången till tolk är andra lokala faktorer som kan påverka effektiviteten i verksamheten.

I och med att styckkostnadsberäkningarna är så pass osäkra och att det endast finns statistik över genomförda anknytningsutredningar för 2015–2016 så inriktar vi den fortsatta redovisningen på den totala kostnadsutvecklingen för uppehållstillståndsärenden.

3.4.3 De totala kostnaderna har varit förhållandevis konstanta under perioden 2011–2016

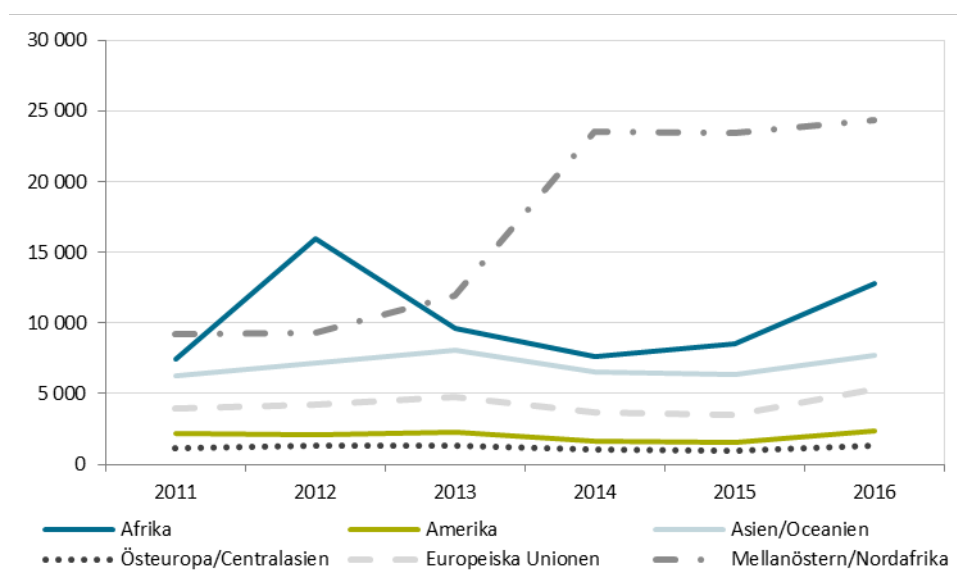
Tabell 13 Beräknad kostnad för utlandsmyndigheternas arbete med uppehållstillståndsärenden samt inkomna förstagångsansökningar i anknytningsärenden, 2011–2016.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Kostnader (mnkr)	38,1	40,4	38,9	37,2	35,3	35,9
Ansökningar	31 000	40 700	38 400	44 400	44 400	54 000

Ärendebelastningen i form av antal inkomna anknytningsansökningar har ökat kraftigt samtidigt som kostnaderna minskat. Mellan 2011 och 2016 minskade de totala personalkostnaderna för utlandsmyndigheternas arbete med uppehålls- och arbetstillstånd med knappt 2 miljoner kronor (tabell 13). Samtidigt har det totala antalet ansökningar ökat med drygt 78 procent eller 23 600 ärenden.

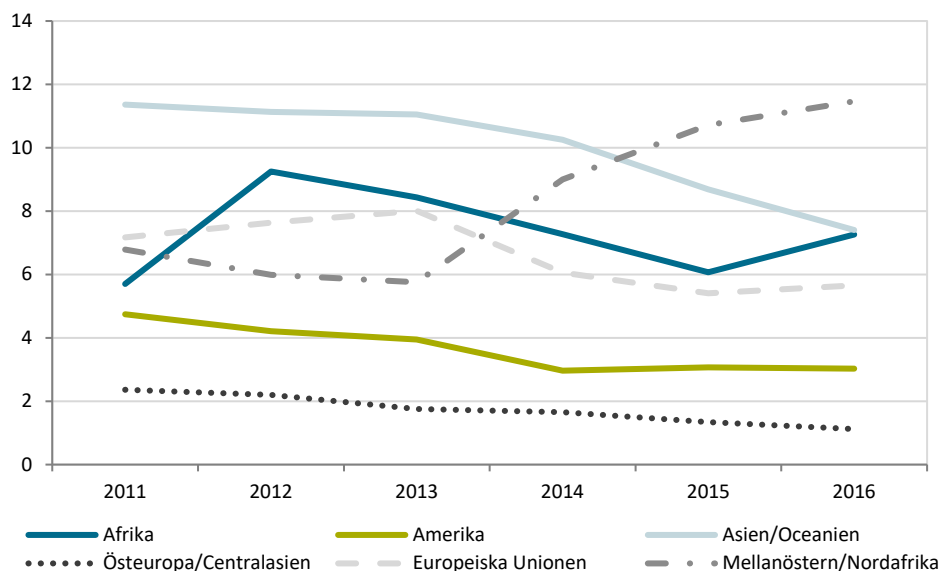
3.4.4 Resursomfördelningen släpar efter i förhållande till ärendebelastningen

Figur 4 Antal inkomna ansökningar om uppehållstånd av anknytningskäl per region, 2011–2016.



Figur 4 visar hur arbetsbelastningen i form av antalet inlämnade anknytningsansökningar har utvecklats på regional nivå under perioden 2011–2016. Konflikten i Syrien/Irak har gett en kraftig effekt på antalet ansökningar från Mellanöstern/Nordafrika.

Figur 5 Beräknad personalkostnad per region för utlandsmyndigheternas UAT-verksamhet, 2011–2016 (mnr).



Kostnaderna för arbetet med uppehållstillståndsärenden i Mellanöstern/Nordafrika har ökat från 5,8 till 11,5 miljoner kronor under åren 2013–2016 (figur 5). Under samma period har kostnaderna minskat i främst Asien/Oceanien och EU men även i Amerika och Östeuropa/Centralasien. I Afrika var kostnaderna högst under 2012.

Figur 4 och 5 visar att kostnaderna förändrats trögare än ärendeflödena. Antalet ansökningar mer än fördubblades i Mellanöstern/Nordafrika mellan 2013 och 2014, men kostnaderna har ökat i en lägre takt. Först 2016 hade kostnaderna närmast sig en fördubbling i förhållande till 2013 års kostnadsnivå.

3.5 Kostnadsutveckling för övriga migrationsärenden

Övriga migrationsärenden samlar den migrationsverksamhet som inte är direkt kopplad till handläggning av viseringar och uppehållstillståndsärenden. Arbetsuppgifterna har till viss del koppling till Migrationsverkets ansvarsområden i Sverige. Det kan bland annat röra id-förfrågningar i asylärenden, information till sökande och återvändandefrågor. Migrationsverkets sambandsmäns arbete med omvärldsbevakning och migrationspolitisk rapportering är ett annat exempel på arbetsuppgifter som ska rapporteras som övriga migrationsärenden. Sambandsmännens omvärldsbevakning ligger nära de UD utsändas uppgift att arbeta med politisk rapportering. Sådan verksamhet ska dock UD:s utsända tidsrapportera som politiskt rapporterings- och påverkansarbete.

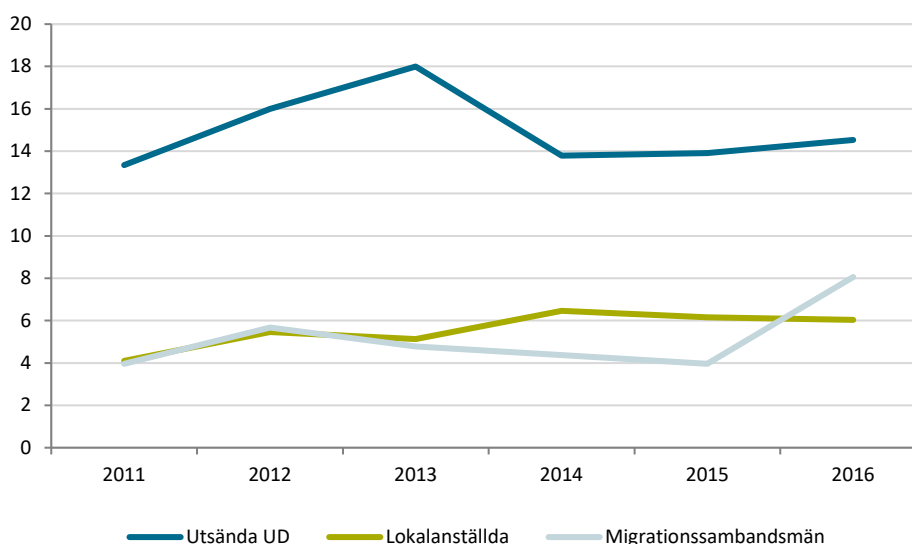
3.5.1 Begränsad omfattning på de flesta utlandsmyndigheter

Även om övriga migrationsärenden är den verksamhetskategori inom migration som har lägst kostnader är det den typ av migrationsverksamhet som flest utlandsmyndigheter arbetar med. Totalt var det 80 utlandsmyndigheter som rapporterade tid under övriga migrationsärenden 2016, vilket kan jämföras med 66 stycken för uppehållstillståndsärenden och 53 för viseringar. Migrationsverkets sambandsmän rapporterar förhållandevis mycket tid som övriga migrationsärenden.

De är få utlandsmyndigheter som lägger ned mycket tid på övriga migrationsärenden. Under 2016 var det 16 utlandsmyndigheter där UD:s utsända och lokalanställd tillsammans lade ned en halv årsarbetskraft eller mer på övriga migrationsärenden. Samma år rapporterade 28 utlandsmyndigheter att de lade ned 0,1 årsarbetskrafter eller mindre på verksamheten.

3.5.2 Kostnaderna för migrationssambandsmännens arbete med övriga migrationsärenden fördubblades mellan 2015–2016

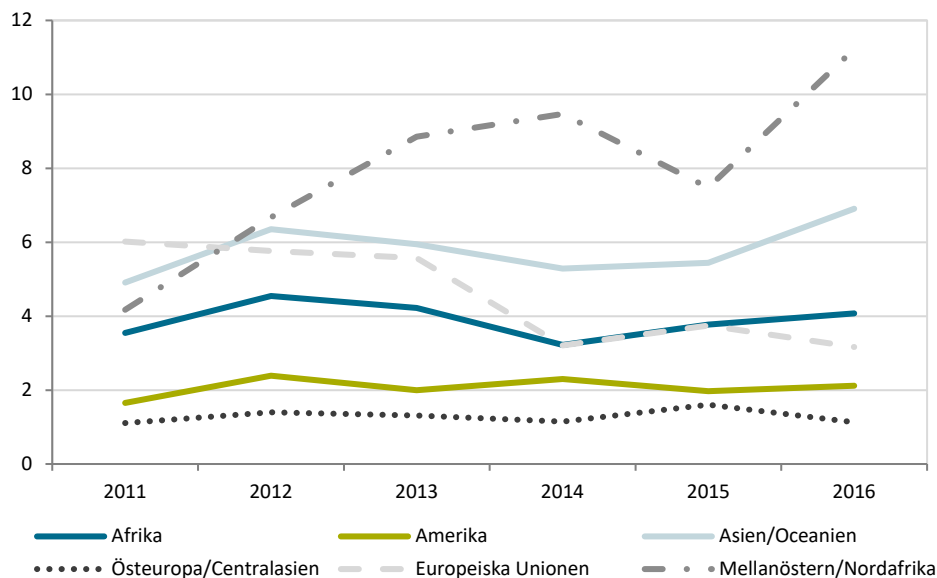
Figur 6 Beräknad kostnadsutveckling för övriga migrationsärenden per personalkategori, 2011-2016 (mnkr).



Den utsända personalen från UD stod för hälften av kostnaderna för övriga migrationsärenden under 2016 (figur 6). Totalt har kostnaden för arbetet med övriga migrationsärenden ökat från 21 miljoner kronor till 29 miljoner kronor under 2011–2016. Det är kostnaden för Migrationsverkets sambandsmän som har ökat mest under perioden. I och med att Migrationsverket ökade antalet utsända migrations-sambandsmän under 2017 kan dessa kostnader förväntas ha ökat ytterligare.

3.5.3 Kostnaderna har tredubblats i Mellanöstern/Nordafrika under 2011–2016

Figur 7 Beräknad personalkostnadsutveckling för övrig migrationsverksamhet per region, 2011–2016 (mnkr).



En nedbrytning av kostnadsutvecklingen på regional nivå visar hur kostnaderna under perioden 2011–2016 nästan tredubblats i Mellanöstern/Nordafrika, halverats i EU, ökat något i Asien/Oceanien och hållt sig på en stabil nivå i övriga tre regioner (figur 7).

Personalkostnaderna i Mellanöstern/Nordafrika för övrigt migrationsarbete var 11,2 miljoner kronor 2016. Det är nästan lika mycket som kostnaderna för arbetet med uppehållstillståndsärenden som var 11,5 miljoner kronor för samma år.

3.5.4 Övrigt migrationsarbete ökar när fler söker asyl

Övriga migrationsärenden går inte att beskriva med kvantitativa mått eftersom det saknas en tydlig mätbar prestation. Det är däremot möjligt att göra vissa antaganden utifrån hur migrationsverksamheten har utvecklats vid utlandsmyndigheterna och Migrationsverket under de senaste åren till följd av den ökande asylinvandringen.

- Utlandsmyndigheternas arbete med information till sökande och sidoadministration bör ha ökat som en följd av att antalet ansökningar i anknytningsärenden har ökat.
- Hanteringen av förfrågningar från Migrationsverkets asylprövningsenheter bör ha ökat de senaste åren till följd av fler asylansökningar.
- Arbetet med återvändandeärenden kan förväntas ha ökat de senaste åren.

- Arbetet med att bevaka och rapportera kring migrationsfrågor bör ha ökat i takt med att migration har blivit ett allt viktigare politikområde. UD:s utsända ska normalt redovisa sådant arbete som politisk rapportering och påverkansarbete, men det kan förekomma att de även rapporterar arbetet som arbete med övriga migrationsärenden.

Sammantaget finns det alltså flera faktorer som talar för att kostnaderna för övrigt migrationsarbete ökar i takt med antalet asylsökande. Men det är svårt att beräkna sambandet eftersom det saknas några prestationer att utgå ifrån.

4 Analys av migrationsverksamhetens kostnadseffektivitet

I detta kapitel analyserar vi hur kostnadseffektiviteten i utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet skulle påverkas om Ansvarsutredningens förslag genomfördes. Vi analyserar också de mer långsiktiga utvecklingsinsatser som utredningen föreslår.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

Kostnadseffektiviteten skulle utvecklas positivt av att regeringen ger Migrationsverket ett huvudansvar för verksamheten. På kort sikt skulle Migrationsverket få bättre möjligheter och tydligare incitament att vidta insatser för att utveckla verksamhetens kvalitet och effektivitet. Det skulle vara lättare att motivera it-investeringar som leder till ökad kostnadseffektivitet. Migrationsverket skulle även kunna utnyttja den utsända personalen mer strategiskt för att utveckla verksamheten.

På lite längre sikt finns det förutsättningar att minska verksamhetens kostnader, framförallt genom att verksamheten koncentreras till färre utlandsmyndigheter och till viss del flyttas till Sverige. Ett sådant förändringsarbete är lättare att genomföra om regeringen ger Migrationsverket ett huvudansvar för verksamheten.

Ansvarsutredningens förslag löser inte de kapacitetsproblem som utlandsmyndigheterna i området runt Syrien har. Kostnaderna för att handlägga anknytningsärenden utomlands kan öka om Migrationsverket får ett ansvar för verksamheten och väljer att förstärka handläggningsskapiteten.

4.2 Kostnadseffektivitet i den nuvarande verksamheten

Tabell 14 nedan sammanfattar våra iakttagelser av kostnadseffektiviteten i den migrationsverksamhet som bedrivs på utlandsmyndigheterna. Vi har delat upp redovisningen på iakttagelser om kostnadseffektivitet ur perspektivet kostnader per prestation respektive kostnadseffektivitet ur perspektivet kvalitet och service. Iakttagelserna baseras på de uppgifter vi redovisar i kapitel 3 och 4.

Tabell 14 Iakttagelser om migrationsverksamhetens kostnadseffektivitet

	Kostnadseffektivitet ur perspektivet kostnad per prestation	Kostnadseffektivitet ur perspektivet kostnad i förhållande till kvalitet och service
Visum	<ul style="list-style-type: none"> • Betydande skillnader i styckkostnader och antal beslut per årsarbetskraft mellan utlandsmyndigheterna visar att kostnadseffektiviteten kan förbättras. • Verksamheten är mest kostnadseffektiv där stordriftsfördelar och VFS-Global utnyttjas fullt ut. • Möjligheten att minska årsarbetstiden som lokalanställda lägger ned på viseringsarbetet har inte utnyttjats fullt ut av alla myndigheter som använder VFS-Global. • Pris- och löneomräkning av anslagsmedel ställer idag krav på kontinuerlig effektivisering. • Möjligheten att samarbeta med andra länder om viseringsbeslut har utnyttjats på ett kostnadseffektivt sätt. 	<ul style="list-style-type: none"> • Generellt beslutas viseringar inom utsatt tid. • Inga tydliga tecken på kvalitetsproblem.
Uppehållstillstånd	<ul style="list-style-type: none"> • Det är kostnadseffektivt att lokalanställda utför en stor del av arbetet. • Verksamheten kan bedrivas till en lägre kostnad genom att styra verksamhetsprocesserna bättre. 	<ul style="list-style-type: none"> • Långa köer innebär bristande service till dem som ansöker om uppehållstillstånd. Det beror på att handlägningsresurserna inte har ökat i samma utsträckning som antalet ansökningar. • Verksamhetens kvalitet kan förbättras genom bättre styrning av verksamhetsprocesserna.

4.3 Huvudproblemen enligt Ansvarsutredningen

Ansvarsutredningen beskriver tre typer av problem som är förknippade med migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna.

- UD har svårt att förstärka utlandsmyndigheterna med de tillfälliga resurser de behöver för att kunna hantera de säsongsvariationer som finns i viseringsverksamheten. Men utredningen bedömer ändå att viseringsverksamheten överlag fungerar bra.
- Utlandsmyndigheterna i Mellanöstern och Nordafrika kan inte hantera den kraftiga ökningen av antalet personer som ansöker om uppehållstillstånd som anhöriga.

- Ansvarsfördelningen mellan UD, utlandsmyndigheterna och Migrationsverket är otydlig. Detta gör det svårt att styra och utveckla verksamheten. Verksamheten har en utvecklingspotential som inte tas till vara på grund av den otydliga ansvarsfördelningen.

4.4 Förslagen innebär tydligare ansvarsfördelning och ett fortsatt delat mandat

Ansvarsutredningens förslag innebär att regeringen ska ändra Migrationsverkets instruktion så att det blir tydligare att myndigheten har ett sammanhållet ansvar för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket ska även ta över ansvaret för att finansiera den migrationsverksamhet som bedrivs utomlands.

Utlandsmyndigheterna ska enligt utredningen vara skyldiga att vidta åtgärder på begäran av Migrationsverket.¹³ Men den som är chef för en utlandsmyndighet ska även fortsättningsvis ha det yttersta ansvaret för all verksamhet som bedrivs på myndigheten. Mandatet att fatta beslut i viseringsärenden ska ligga kvar på chefen för utlandsmyndigheten. Men myndighetshetschefer på utlandsmyndigheter med mer omfattande migrationsverksamhet förväntas delegera beslutsrätten till en tjänsteman utsänd av Migrationsverket.

Ansvarsutredningen föreslår följande tillägg i Migrationsverkets instruktion

Migrationsverket ska

1. svara för bemanning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna,
2. svara för stöd, styrning, utveckling och uppföljning av migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna,¹⁴
3. lämna information till utlandsmyndigheterna i migrationsfrågor.

Migrationsverket får

1. *efter samråd med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) placera personal vid utlandsmyndigheterna i syfte att handlägga migrationsärenden och effektivisera genomförandet av uppgifter inom migrationsområdet,*¹⁵
2. begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden ska vidta åtgärder som faller inom Migrationsverkets behörighetsområde,
3. begära att en utlandsmyndighet som handlägger migrationsärenden lämnar sådan information som behövs för Migrationsverkets verksamhet.¹⁶

¹³ I författningskommentarerna anger Ansvarsutredningen att Migrationsverket får en så kallad instruktionsrätt. Som exempel anger utredningen att verket kan begära att en utlandsmyndighet hanterar anställningar av lokalanställda och anpassar lokalerna till de säkerhetskrav som migrationsverksamheten ställer. Skyldigheten gäller de utlandsmyndigheter som handlägger migrationsärenden.

¹⁴ Ersätter Migrationsverkets nuvarande uppgift att ”bistå utlandsmyndigheterna med verksamhets- och processtöd för handläggningen av frågor inom migrationsområdet.”

¹⁵ Migrationsverket får redan nu göra detta enligt sin instruktion.

¹⁶ Förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen ändras på motsvarande sätt så att det framgår att utlandsmyndigheter ska vidta åtgärder och lämna ut information om Migrationsverket begär det.

4.5 Migrationsverket skulle ha fler utsända

Ansvarsutredningens förslag innebär att Migrationsverket tar över uppgiften att finansiera all migrationsverksamhet utomlands. Migrationsverket bör då ha egen utsänd personal på de utlandsmyndigheter där den utsända personalens årsarbetstid motsvarar en heltidstjänst eller mer. Migrationsverket ska köpa övrig migrationshandläggning och tjänster av UD. Det gäller exempelvis lokaler, administration och HR-funktion samt arbetsgivar- och säkerhetsansvar.

4.5.1 Uppskattning av var Migrationsverket kommer att ha utsänd personal

I tabell 15 finns de 18 utlandsmyndigheter där UD:s och Migrationsverkets utsända personal tillsammans arbetade mer än en årsarbetskraft med migrationsarbete under 2016. Dessa myndigheter använde totalt 36 utsända årsarbetskrafter till sin migrationsverksamhet. Migrationsverkets sambandsmän stod för motsvarande 10 av dessa årsarbetskrafter. Med utredningens förslag skulle alltså Migrationsverket utifrån 2016 års siffror ha ökat sin utsända personal med uppskattningsvis 26 årsarbetskrafter. Dessutom skulle Migrationsverket ha haft egen personal på plats i ytterligare sju länder.

Tabell 15 Totalt antal årsarbetskrafter i migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna samt antalet årsarbetskrafter som finansierats av Migrationsverket (2016).

UM	Totalt utsända åak 2016	Utsända åak från MV 2016	UM	Totalt utsända åak 2016	Utsända åak från MV 2016
Teheran	4,1	0,9	Istanbul	1,9	0,0
Amman	3,6	1,6	Kabul	1,5	1,0
Bangkok	3,0	1,0	Riyadh	1,4	1,0
New Delhi	2,9	0,8	Abu Dhabi	1,4	1,0
Peking	2,6	0,6	Skopje	1,2	0,0
Moskva	2,5	0,0	Kairo	1,0	0,0
Rabat	2,1	1,0	Islamabad	1,0	0,0
Addis Abeba	2,1	1,0	Abuja	1,0	0,0
Kiev	1,9	0,0	Ankara	1,0	0,1
			Totalt	36,2	10

I tabellen har vi rödmarkerat de utlandsmyndigheter där Migrationsverket inte hade några utsända under 2016.

Under 2017 har Migrationsverket sjutton migrationssambandsmän placerade utomlands. Sambandsmännen i Belgrad, Tbilisi samt två sambandsmän i Nairobi finns inte med i tabellen eftersom de sändes ut i slutet av 2016 och i början av 2017. Migrationsverkets återvändandesambandsmän i Tyskland och Italien finns inte med i tabellen eftersom de inte är stationerade på utlandsmyndigheter.

4.5.2 De som Migrationsverket tar över arbetar med viseringar

De årsarbetskrafter som Migrationsverket enligt utredningens förslag ska ta över ansvaret för arbetade med viseringsfrågor under 72 procent av sin arbetstid under 2016. Denna personal använde därutöver 16 procent av sin arbetstid till arbete med uppehållstillstånd och 12 procent till arbete med övriga migrationsfrågor. Det innebär att tyngdpunkten i Migrationsverkets utlandsbaserade arbete skulle förändras som en följd av utredningens förslag. Under 2016 använde Migrationsverkets

sambandsmän 27 procent av sin arbetstid till viseringsfrågor, 15 procent till frågor om uppehållstillstånd och 58 procent till övriga migrationsärenden.

4.6 Kostnaderna för viseringsverksamheten skulle inte påverkas på kort sikt

På kort sikt skulle Ansvarsutredningens förslag inte påverka kostnaderna för viseringsverksamheten. Verksamheten skulle fortsätta som vanligt.

4.6.1 Utredningen föreslår inte mer resurser för viseringsverksamheten

UD har problem med att hantera säsongvariationerna i viseringsverksamheten. Problemen består i att de resurser som UD förfogar över inte täcker de förstärkningar av resurser som utlandsmyndigheterna ber om. Utredningen föreslår inte att Migrationsverket ska avsätta mer resurser än UD för handläggning och beslut om visering. Därmed löser förslaget inte problemet med att utlandsmyndigheterna inte alltid får de resursförstärkningar som de ber om.

4.6.2 Svårt att minska arbetskraftskostnaderna för utsänd personal med nuvarande arbetssätt

Det är i stort sett uteslutande utsänd personal som fattar beslut i viseringsärenden.¹⁷ Den utsända personalens arbete med viseringsärenden omfattade under 2016 drygt 24 årsarbetskrafter i ett 40-tal länder. Att fatta beslut i ett viseringsärende tar normalt mellan fem och tio minuter. Det är sannolikt svårt att minska kostnaderna för beslutsfattandet i någon större utsträckning med nuvarande organisering.

4.6.3 Visst utrymme att minska kostnaderna genom ökad användning av tjänsteleverantör

Som framgått i kapitel 3 tog VFS-Global emot 75 procent av alla viseringsansökningar 2016. Men det bör ändå finnas en viss effektiviseringspotential kvar, eftersom antalet lokalanställda inte har minskat i lika stor utsträckning. Dessutom använder cirka 40 utlandsmyndigheter inte företagets tjänster.

4.6.4 Mer effektivt att Migrationsverket sköter bemanningen i samband med tillfälliga förstärkningar

Det är administrativt betungande för UD att anställa och sända ut personal för korta tjänstgöringsperioder. Huvuddelen av de som UD sänder ut för att hantera arbetstoppar i viseringsverksamheten är tjänstlediga från en tjänst på Migrationsverket.

Migrationsverket hjälper UD att hitta lämpliga personer att anställa. Ansvarsutredningens förslag förenklar bemanningsprocessen eftersom UD inte skulle behöva involveras i det praktiska bemanningsarbetet. Däremot kan UD ibland behöva invol-

¹⁷ I enstaka fall finns det lokalanställd personal med svenskt medborgarskap som är behöriga att fatta beslut i viseringsärenden. Ett fåtal ärenden skickas årligen hem till Migrationsverket i Sverige för beslut.

veras när utlandsmyndigheter begär förstärkningar för att hinna med migrationsverksamheten. Migrationsverket kommer även att behöva förankra beslut om att sända ut personal med chefen för utlandsmyndigheten.

4.6.5 Nuvarande mekanism för att stimulera kostnadseffektivitet försvagas

Ansvarsutredningens förslag minskar det effektiviseringsstryck som i dag finns på viseringsverksamheten. Nu är verksamheten utsatt för ett kostnads- och effektiviseringsstryck genom den pris- och löneomräkning som används i den statliga budgetprocessen.¹⁸ UD behöver därför varje år bedöma var de tillgängliga resurserna gör bäst nytta i förhållande till utlandsmyndigheternas samlade arbetsbelastning.

Förslaget skulle leda till att UD och utlandsmyndigheterna inte får ett lika tydligt ekonomiskt incitament att hålla nere de årsarbetskrafter som avsätts till arbetet med migrationsfrågor. UD ska få ersättning för den tid som utlandsmyndigheterna redovisar för viseringsverksamheten under ett år, oavsett hur arbetsbördan har utvecklats. Om utlandsmyndigheterna rapporterar en oförändrad arbetsinsats får UD ersättning för samma arbetstid som föregående år, samt full kompensation för att löner och andra kostnader har ökat under året. Om utlandsmyndigheterna redovisar att arbetsinsatsen ökar får UD kompensation för detta.

4.7 Förslaget löser inte kapacitetsproblemen i Mellanöstern och Nordafrika

Antalet personer som beviljas asyl och permanent uppehållstillstånd i Sverige har ökat kraftigt under 2010-talet. Många anhöriga till personer som fått uppehållstillstånd i Sverige vänder sig till utlandsmyndigheterna i Mellanöstern och Nordafrika för att ansöka om uppehållstillstånd. Det har ökat arbetsbördan för utlandsmyndigheterna i dessa områden.

4.7.1 Antalet ansökningar har ökat mer än personalresurserna

Totalt har antalet inkomna ansökningar på grund av anknytning per år ökat från 2 300 ansökningar under 2011 till 19 100 under 2016 för de sex utlandsmyndigheterna i Mellanöstern/Nordafrika dit syriska medborgare var hänvisade i anknytningsärenden.¹⁹ Det innebär att antalet ärenden har ökat med mer än 800 procent sedan 2011. Under samma period ökade personalresurserna för arbete med uppehållstillstånd vid dessa sex utlandsmyndigheter från drygt 5 till knappt 15 årsarbetskrafter.

4.7.2 Långa köer och väntetider

Utlandsmyndigheterna som ligger i området runt Syrien har nu långa köer. Sensommaren 2017 var trycket störst på ambassaden i Khartoum där motsvarande 1 200 personer väntade på att få lämna in en ansökan. Till detta kom motsvarande 6 000

¹⁸ I den årliga justering som regeringen gör av myndigheternas förvaltningsanslag i syfte att väga in pris- och löneförändringar görs ett så kallat produktivitetsavdrag. Detta innebär att myndigheterna måste genomföra effektiviseringar av sin verksamhet för att verksamhetens resultat inte ska försämrats över tid.

¹⁹ Abu Dhabi, Amman, Ankara, Istanbul, Kairo och Riyadh.

personer som stod i kö för att få besöka myndigheten och göra en utredning.²⁰ Bakgrunden till de långa väntetiderna är att det i januari 2017 blev möjligt för syrier att ansöka om tid för utredning för anknätningsärenden i Khartoum. Vid tre andra utlandsmyndigheter i området såg situationen under sensommaren 2017 ut som följer:

- I Addis Abeba var väntetiden för att få lämna in en ansökan till myndigheten om uppehållstillstånd 2,5 månader. Väntetiden för att få genomföra en utredning var också 2,5 månader. Knappt 500 personer stod i de båda köerna.
- I Amman var väntetiden för att få lämna in en ansökan 6 månader. Väntetiden för att få genomföra en utredning var också 6 månader. Cirka 1 100 personer stod i kö för att få genomföra en utredning. Det finns inga uppgifter om hur många det var som väntade på att få lämna in sin ansökan.
- I Abu Dhabi var det ingen väntetid för att få lämna in en ansökan och 4 månaders väntetid för att få genomföra en utredning. Ungefär 150 personer stod i kö för att få genomföra en utredning.

4.7.3 Svårt att lösa kapacitetsproblemen på kort sikt

De kapacitetsproblem som finns på utlandsmyndigheterna i Nordafrika och Mellanöstern är svåra att lösa på kort sikt, oavsett om utredningens förslag genomförs eller inte. Ett praktiskt hinder är att det är ont om plats för att utöka migrationsverksamheten i myndigheternas lokaler. Fler handläggare skulle kräva mer plats för arbetsplatser till nyanställda och fler intervjurum. Dessutom behövs det utrymme för att kunna ta emot fler tolkar och sökande som väntar på att få träffa en utredare. En snabb lösning på kapacitetsproblemen skulle kräva att regeringen ger UD i uppdrag att hyra större lokaler och att regeringen då tillför extra resurser för detta.

Det skulle också krävas en satsning för att rekrytera och utbilda lokalanställda under ett uppbyggnadsskede. Lokalanställda utför ungefär 90 procent av allt arbete med uppehållstillståndsärenden. På längre sikt skulle en utökad handläggningsskapacitet inte innebära en så stor kostnadsökning. I Khartoum skulle personalkostnaden uppskattningsvis ha varit 660 000 kronor högre under 2016 om ambassaden hade använt 6 årsarbetskrafter lokalanställda i migrationsarbetet, istället för de 3 årsarbetskrafter som de faktiskt använde. Till detta ska dock läggas kostnader för att finansiera overheadkostnader.²¹

4.8 Lättare att utveckla verksamhetens kvalitet och effektivitet med sammanhållet ansvar

Ansvarsutredningen nämner flera mindre utvecklingsinsatser som kan höja kvaliteten i utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet och minska verksamhetens

²⁰ Förklaringen till att det finns två olika köer är att utlandsmyndigheten först avsätter tid för att kontrollera personuppgifter och att ansökan är fullständig. Därefter avsätter myndigheten tid för att förbereda en intervju med den sökande.

²¹ Under 2016 uppgick kostnaden för en årsarbetskraft lokalanställd till i genomsnitt 212 000 kronor på utlandsmyndigheten i Khartoum. Det året använde utlandsmyndigheten motsvarande 3,1 årsarbetskrafter lokalanställda till migrationsarbetet. En fördubbling skulle ha kostat $3,1 * 212\ 000 = 660\ 000$ kronor.

kostnader. I de intervjuer som Statskontoret har genomfört har vi också uppmärksammat på att relativt begränsade insatser skulle kunna utveckla verksamheten.

Exempel på åtgärder som skulle kunna öka kostnadseffektiviteten:

- Migrationsverket tar fram tydligare instruktioner till utlandsmyndigheterna om hur olika arbetsprocesser ska se ut inom migrationsområdet. Idag skiljer sig arbetsprocesserna åt mellan olika myndigheter.
- Migrationsverket utvecklar det handläggarstöd och de mallar som används som underlag när utlandsmyndigheter ställer frågor till sökande i anknytningsärenden. Ett utvecklat handläggarstöd skulle göra det lättare för personalen på utlandsmyndigheterna att hantera de olika variationer som finns i tillståndsärenden. Även handläggningen i Sverige skulle kunna effektiviseras genom att utlandsmyndigheterna samlar in mindre, men mer relevant information.
- Migrationsverket förbättrar verksamhetsuppföljningen och utvecklar de metoder som används för att utföra tillsyn av migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Idag arbetar UD och Migrationsverket parallellt med att följa upp verksamheten.
- Migrationsverket bygger ut en stödfunktion i Sverige som kan avlasta utlandsmyndigheterna från arbetet med externa kontakter i högre grad.

I princip finns det inga formella hinder för att Migrationsverket redan i dag genomför dessa insatser. Men det är sannolikt lättare för myndigheten att genomföra dem om det är tydligare reglerat att Migrationsverket har ett huvudansvar för att både styra och finansiera migrationsverksamheten.

Lättare att motivera investeringar i it-stöd

Det skulle vara lättare att motivera it-investeringar om Migrationsverket, som finansierar sådana investeringskostnader, även får tillgodoräkna sig kostnadsminskningarna som investeringen leder till. Migrationsverket skulle till exempel kunna ta fram ett centralt it-verktyg för att administrera utlandsmyndigheternas tidsbokning för bland annat intervjuer. Ett sådant system skulle minska korruptionsrisker i form av att sökande försöker köpa en bättre placering i kön. Det skulle även göra det möjligt för Migrationsverket att avlasta utlandsmyndigheterna genom besvara frågor från sökande om väntetider.

Med fler utsända ökar Migrationsverkets förmåga att styra utlandsmyndigheterna

Ansvarsutredningens förslag innebär att antalet utsända tjänstemän från Migrationsverket ungefär skulle fördubblas. Med ett 40-tal utsända medarbetare skulle myndigheten få ett bättre verktyg för att utveckla utlandsmyndigheternas arbetsprocesser. I dag har Migrationsverket inga formella möjligheter att kommunicera med UD:s utsända migrationshandläggare, även om flera är tjänstlediga från Migrationsverket. UD:s personal har heller tillgång till Migrationsverket intranät och annan myndighetsgemensam information.

Med fler anställda på utlandsmyndigheterna skulle Migrationsverket kunna påskyn- da förändringsarbetet genom att instruera sina migrationshandläggare om hur verket vill att verksamheten ska bedrivas och utvecklas. Det skulle även vara lättare för Migrationsverket att fånga upp erfarenheter från dem som avslutat en placering.

Sådana erfarenheter är värdefulla för att kunna bedriva ett effektivt utvecklingsarbete.

Bättre förutsättningar att höja kostnadseffektiviteten

Sammantaget skulle ansvarsutredningens förslag leda till bättre förutsättningar för att nå en högre kostnadseffektivitet. Det skulle vara lättare för Migrationsverket att

- genomföra utvecklingsinsatser om myndigheten får ett huvudansvar för att styra och finansiera verksamheten.
- motivera it-investeringar om de leder till att Migrationsverkets kostnader minskar.
- styra och utveckla verksamheten med flera egna utsända medarbetare.

4.9 Personalsamverkan mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna måste fungera

UD:s utsända och lokalanställda måste även i fortsättningen kunna arbeta parallellt med migrationsfrågor och andra frågor för att Ansvarsutredningens förslag ska kunna höja kostnadseffektiviteten. Det beror på att utlandsmyndigheterna är små arbetsplatser som kräver flexibilitet för att personalresurserna ska utnyttjas kostnadseffektivt.

Tanken är att Migrationsverket bättre än UD ska kunna driva en process där färre utsända på sikt arbetar med migrationsfrågor. För att Migrationsverket ska kunna minska sin bemanning krävs det i vissa fall att UD:s utsända tar över delar av ansvaret för migrationsverksamheten, permanent eller tillfälligt. Om inte detta sker finns det en risk för att det uppstår inlåsnings effekter, det vill säga att Migrationsverket kommer att behöva ha utsänd personal som har arbetsuppgifter som inte motsvarar en heltidstjänst. Migrationsverkets utsända kan inte dela en tjänst mellan olika politikområden på samma sätt som UD:s utsända.

Den utsända personalen från UD kommer även fortsättningsvis att behöva arbeta med migrationsfrågor. Det gäller på de utlandsmyndigheter där migrationsfrågorna inte sysselsätter en heltidstjänst, eller där arbetsuppgifterna till exempel motiverar en utsänd från Migrationsverket och ytterligare en halvtidstjänst utförd av en utsänd som är anställd på UD.

4.10 Analys av tänkbara utvecklingsinsatser

Ansvarsutredningen har lyft fram att följande utvecklingsinsatser skulle kunna effektivisera migrationsverksamheten utomlands på längre sikt.

- Viseringsverksamheten kan effektiviseras genom regionalisering, det vill säga genom att beslutsfattandet i viseringsärenden koncentreras till färre utlandsmyndigheter.
- Viseringsverksamheten kan effektiviseras genom centralisering, det vill säga genom att beslut och viss handläggning av viseringsärenden flyttas till Sverige.
- Arbetet med anknytningsärenden kan effektiviseras genom outsourcing, det vill säga genom att staten överlåter insamlandet av dokument och personuppgifter

till en extern tjänsteleverantör. Om ett privat företag tar över kontakterna med de sökande kan även denna verksamhet effektiviseras genom regionalisering och centralisering.

Nedan analyserar vi hur dessa utvecklingsinsatser kan bidra till ökad kostnadseffektivitet och vilken betydelse Ansvarsutredningens förslag har för detta.

4.10.1 Det finns potential att effektivisera viseringshanteringen

På längre sikt finns det förutsättningar att effektivisera utlandsmyndigheternas arbete med viseringsansökningar både genom regionalisering och centralisering. Enligt UD har andra stater framgångsrikt genomfört regionalisering eller centralisering, till exempel Finland, Nederländerna och Storbritannien. En modell som prövats är att beslutsfattaren har tillgång till scannade dokument, medan originalen behålls och granskas lokalt hos utlandsmyndigheten.

Genom regionalisering kan utsänd personal utnyttjas mer effektivt

Regionaliserad viseringshantering prövas i Bangkok. Ambassaden har tagit över uppgiften att fatta beslut om viseringar från ambassaden i Hanoi. Om UD kan minska bemanningen i Hanoi och samtidigt använda de anställdas arbetstid mer effektivt i Bangkok ökar kostnadseffektiviteten. Det fungerar så att ansökan om visering lämnas in hos VFS-Global i Vietnam. Ärendet skickas vidare till Bangkok för beslut och den sökande får därefter hämta ut sin visering hos VFS-Global. Detta innebär att det endast är lokalanställda som arbetar med viseringar på ambassaden i Hanoi.

Kostnadseffektivt samarbete med andra Schengenländer

Det samarbete som UD och utlandsmyndigheterna har byggt upp med andra Schengenländer är kostnadseffektivt. År 2016 hanterade andra länder minst 34 000 viseringar för Sverige medan Sverige hjälpte andra länder med drygt 9 000 viseringsbeslut. Det är UD som hanterar dessa överenskommelser.

Kostnadseffektivt att hantera säsongsvariationer i Sverige

Säsongsvariationer i viseringsansökningar hanteras genom att UD anställer personal som sänds ut under en begränsad tid. Det skulle vara mer kostnadseffektivt att lösa dessa kapacitetsproblem genom att i stället skicka ansökningarna till Sverige för beslut. En utsänd migrationshandläggare kostar ungefär dubbelt så mycket under ett år som en beslutsfattare placerad på Migrationsverket i Sverige. Genom att undvika att sända ut personal på kortare förordnanden går det även att undvika kostnader för administration och resor.

Migrationsverket har handläggare som fattar beslut om viseringar idag. Det skulle gå att bygga ut den kapaciteten något för att även kunna avlasta utlandsmyndigheter som inte har tillräcklig kapacitet för att hantera säsongstoppar. En sådan ordning skulle vara lättare att organisera och finansiera om Migrationsverket tar över ansvaret för att finansiera viseringsverksamheten på utlandsmyndigheterna.

Att flytta beslutsfattandet till Sverige är i princip samma tillvägagångssätt som det som ambassaderna i Hanoi och Bangkok prövar. De senaste åren har utlandsmynd-

digheterna skickat hem 700–800 viseringsärenden per år för beslut av Migrationsverket i Sverige.²² Men de gör det inte av kapacitetsskäl utan för att ärendena är komplicerade. Regeringen skulle kunna ge Migrationsverket ett mandat att bistå de utlandsmyndigheter som har kapacitetsproblem genom att fatta beslut om visering. Migrationsverket får enligt utlänningslagen besluta om viseringar, men det är möjligt att regeringen behöver ändra regleringen i utlänningsförordningen om överlämnande av viseringsärenden.²³

Migrationsverket kan inte på egen hand besluta att ändra viseringsprocessen så att alla beslut fattas i Sverige

Kostnaderna för att fatta beslut om viseringar skulle kunna minska om huvuddelen av alla beslut fattades av Migrationsverket i Sverige. Behovet av utsänd personal skulle minska, vilket i sin tur medför lägre personalkostnader.

Att flytta beslutsfattandet till Sverige förutsätter att det går att överlåta stora delar av viseringshandlingen till en extern tjänsteleverantör. I vissa länder behöver utlandsmyndigheterna på plats granska om ID-handlingar och annan dokumentation är äkta, samt i vissa fall även intervjua den sökande. Därför kan det av kvalitets- och rätts-säkerhetsskäl vara svårt att flytta beslutsfattandet från dessa länder till Sverige.

Ansvarsutredningens förslag kan inte ses som att Migrationsverket får mandat att på egen hand besluta om att ändra viseringsprocessen så att huvudregeln blir att beslut om visering ska fattas i Sverige. Det är en så omfattande reform att det är rimligt att regeringen tar ställning till om det bör genomföras.

4.10.2 Svårt att bedöma kostnadskonsekvenser av att låta tjänsteleverantör hantera uppehållstillståndsärenden

Ansvarsutredningen skriver att det finns betydande möjligheter att rationalisera handläggningen av uppehålls- och arbetstillstånd som ännu inte tagits tillvara. Utredningen förväntar sig att det skulle gå att effektivisera handläggningen om det blev möjligt att använda en tjänsteleverantör även för att handlägga sådana ärenden. Frågan har utretts och Tjänsteleverantörsutredningen lämnade 2016 förslag om att införa en sådan möjlighet.²⁴

Statskontoret har inte möjlighet att närmare analysera vad det skulle betyda för utlandsmyndigheternas kostnader om det blev möjligt att använda en tjänsteleverantör även i uppehålls- och arbetstillståndsärenden.

Om det blir lättare för anhöriga att ansöka, eller att komma till en plats där det går att bli intervjuad, kan antalet ärenden öka något. Det skulle leda till ökade handläggningskostnader. Samtidigt bör kostnaden för att handlägga ett ärende kunna minska om en tjänsteleverantör tar över delar av utlandsmyndigheternas arbetsuppgifter. Men det är svårt att bedöma hur stor denna besparingspotential skulle vara. I och med att regelverket inte är beslutat är det också svårt att bedöma hur mycket tid som det går att spara i ett ärende, och i vilka länder det skulle gå att utnyttja en

²² I dessa ärenden ingår även viseringar som Migrationsverket har utfärdat i samband med att de utfärdat ett arbetstillstånd.

²³ Se utlänningslagen 3 kap 6 § och utlänningsförordningen 3 kap 10 §.

²⁴ SOU 2016:36. *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*. Betänkandet har remissbehandlats och bereds vidare i Regeringskansliet.

tjänsteleverantör utan att minska kvaliteten och säkerheten. Dessutom är insamlingen av uppgifter i viseringsärenden mer standardiserad än i tillståndsärenden. Detta talar för att effektiviseringspotentialen är något lägre för tillståndsärenden än för viseringsärenden. Erfarenheterna av att använda tjänsteleverantörer för viseringsärenden visar att utlandsmyndigheternas kostnader inte har minskat i så hög grad.

4.11 Förslagets betydelse för kostnadseffektiviteten

Tabell 16 sammanfattar våra iakttagelser av hur kostnadseffektiviteten skulle påverkas av Ansvarsutredningens förslag om ändrad ansvarsfördelning respektive de utvecklingsinsatser som utredningen föreslår.

Tabell 16 Sammanfattning av hur kostnadseffektiviteten skulle påverkas av Ansvarsutredningens förslag

	Konsekvenser för kostnadseffektiviteten av Ansvarsutredningens förslag	Konsekvenser för kostnadseffektiviteten av Ansvarsutredningens förslag till utvecklingsinsatser
Visering	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen direkt påverkan på verksamhetens kostnader. • Kostnadseffektiviteten gynnas av att det blir lättare att genomföra kvalitets- och effektiviseringsarbete. • Risk för sämre kostnadseffektivitet om UD får kostnadsbaserad ersättning för nedlagd tid och ökade priser. I nuvarande anslagsfinansiering görs ett produktivitetsavdrag. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalisering kan öka kostnadseffektiviteten. Ett sådant förändringsarbete underlättas med utredningens förslag. • Kostnadseffektiviteten kan öka om Migrationsverket tar hand om arbetstoppar i viseringsverksamheten i Sverige. • Kostnaderna bör minska om huvuddelen av alla viseringsbeslut tas i Sverige. Regeringen bör ta ställning till en sådan förändring.
Uppehålls tillstånd	<ul style="list-style-type: none"> • Kostnadseffektiviteten ökar. Verksamhetens kvalitet kan förbättras genom en bättre styrning av verksamhetsprocesserna. I viss mån kan även kostnaderna minska. • Utlandsmyndigheterna behöver mer resurser för att klara dagens köer. Kostnaderna ökar om Migrationsverket väljer att avsätta mer resurser för verksamheten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Regionalisering och centralisering kräver lagändring som tillåter extern tjänsteleverantör. Effektiviseringspotentialen är lägre än för viseringar p.g.a. mer komplicerade ärenden.
Hantering av utsänd personal	<ul style="list-style-type: none"> • Bemanningsarbetet blir mindre kostnadskrävande. • Ökad kostnadseffektivitet genom att personalresurserna utomlands kan utnyttjas mer strategiskt. • En viss dubblering av kostnader då Migrationsverket behöver bygga upp kompetens och service för att hantera utsända som UD redan har. 	

5 Kostnader om Ansvarsutredningens förslag genomförs

I detta kapitel besvarar vi de frågor i uppdraget som innebär att Statskontoret ska

- beräkna kostnaderna vid Migrationsverket respektive utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med Ansvarsutredningens förslag
- analysera kostnader för de utvecklingsinsatser som föreslås i betänkandet
- ta fram principer för kostnadsfördelning mellan UD och Migrationsverket.

5.1 Sammanfattande iakttagelser

Kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna skulle inte påverkas av att Migrationsverket tar över huvudansvaret för verksamheten. Till att börja med kommer samma personer att utföra samma arbetsuppgifter på utlandsmyndigheterna.

Vi har uppskattat att Migrationsverkets totala kostnad för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna skulle ha varit 265 miljoner kronor om Ansvarsutredningens förslag hade tillämpats för 2016. Knappt hälften av kostnaderna, 124 miljoner kronor, hade bestått av personalkostnader för arbetet med migrationsfrågor. Kostnaden för myndighetens egna utsända personal hade varit 56 miljoner kronor. Migrationsverkets ersättning till UD för utsändas och lokalanställdas arbete med migrationsfrågor hade varit 22 miljoner kronor, respektive 50 miljoner kronor 2016.

Det är inte förenat med några stora kostnader att genomföra Ansvarsutredningens förslag. Migrationsverket skulle behöva avsätta några årsarbetskrafter för att förbereda ett övertagande av verksamheten. Därefter skulle Migrationsverkets årliga kostnader för att administrera och styra sin utsända personal öka med uppskattningsvis cirka 6 miljoner kronor.

Kostnadsfördelningen mellan UD och Migrationsverket bör regleras så att Migrationsverket betalar kostnaderna för den arbetstid som lokalanställda och UD:s utsända lägger ned på migrationsfrågor och administration. Utlandsmyndigheternas kostnader för lokaler och drift bör även fortsättningsvis finansieras av UD.

5.2 Ansvarsutredningens förslag om finansiering och kostnadsdelning

Ansvarsutredningen föreslår att regeringen ska inrätta ett nytt anslag under utgiftsområde 8 Migration för att finansiera migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Migrationsverket ska enligt förslaget få medel från anslaget och ta över ansvaret för att finansiera migrationsverksamheten utomlands.

Förslaget innebär att Migrationsverket ska köpa administrativa tjänster och migrationsverksamhet utförd av lokalanställd personal från UD. Migrationsverket ska då stationera och finansiera egen personal på de utlandsmyndigheter där den utsända personalen arbetar mer än ett årsarbete med migrationsfrågor. Övrig tid som utsända arbetar med migrationsarbete köper Migrationsverket av utlandsmyndigheterna. Tanken är att Migrationsverkets behov av att köpa tjänster ska minska på sikt genom att verket ska kunna samla migrationsverksamheten på färre myndigheter och flytta viss verksamhet till Sverige.

UD och Migrationsverket ska löpande samråda om hur kostnaderna för verksamheten bör fördelas mellan parterna. Utredningen föreslår att UD och Migrationsverket bör sluta en förvaltningsöverenskommelse som reglerar hur samråd och kostnadsdelning ska gå till. De principer som UD och Sida redan har arbetat fram för en motsvarande förvaltningsöverenskommelse bör kunna användas som förebild, enligt utredningen.

5.3 Migrationsverkets kostnader på utlandsmyndigheterna om förslaget genomförs

Enligt våra beräkningar skulle Migrationsverkets totala kostnad för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna ha varit knappt 265 miljoner kronor om Ansvarsutredningens förslag hade tillämpats för 2016. Något mindre än hälften av kostnaderna, cirka 124 miljoner hade avsett personalkostnader för utfört migrationsarbete. Något mer än hälften av kostnaderna, drygt 140 miljoner kronor, hade varit ersättning till UD för att finansiera utlandsmyndigheternas overheadkostnader. Av overheadkostnaderna hade knappt 39 miljoner varit personalkostnader för gemensamt verksamhetsstöd, ungefär 74 miljoner kronor lokalkostnader och närmare 28 miljoner kronor övriga driftskostnader.

Vi har beräknat overheadkostnaderna utifrån den andel av arbetstiden som en utlandsmyndighet arbetar med migrationsverksamhet. I grunden är det samma beräkning som vi gör i avsnitt 2.2 när vi besvarar frågan om vad utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet kostar i dag. De totala kostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna blir högre i denna beräkning eftersom vi har lagt till kostnader för drygt tio årsarbetskrafter i beräkningen. Det motsvarar det arbete som Migrationsverkets sambandsmän utförde 2016 enligt UD:s tidsenkät. Effekten blir att personalkostnaden för migrationsarbetet ökar med 14 miljoner och att de gemensamma kostnaderna ökar med 7 miljoner kronor.

5.3.1 Migrationsverkets kostnader för migrationsverksamhet

De samlade personalkostnaderna för arbetet med migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna hade uppgått till 124 miljoner kronor 2016 om Ansvarsutredningens förslag hade tillämpats. Av dessa kostnader hade 53 miljoner kronor varit kostnader för Migrationsverkets egna utsända personal.

Migrationsverket skulle ha betalat sammanlagt drygt 71 miljoner kronor till UD under 2016 för att ersätta utlandsmyndigheterna för den migrationsverksamhet som utsända och lokalanställda hade utfört. Av dessa kostnader hade lokalanställda stått för cirka 50 miljoner kronor och utsända för knappt 22 miljoner kronor.

5.3.2 Kostnader för administrativt stöd, drift och lokaler

Migrationsverkets kostnader för att bidra till finansieringen av UD:s lokaler, drift och administrativa verksamhetsstöd skulle ha uppgått till 140 miljoner kronor. Lokalkostnader skulle ha stått för dryga hälften, 74 miljoner kronor, av den samlade overheadkostnaden.

Migrationsverkets kostnader för den personal som i dag arbetar på utlandsmyndigheterna som sambandsmän skulle öka om förslaget genomförs. Det beror på att vårt sätt att beräkna kostnadspålägget för lokaler och gemensam administration ger en något högre kostnad än den ersättning som Migrationsverket betalar till UD i dag.

5.3.3 Kostnader där Migrationsverket har utsänd personal

I tabell 17 redovisar vi en uppskattning av Migrationsverkets kostnader för de 18 utlandsmyndigheter där vi räknar med att myndigheten skulle ha haft utsänd personal enligt 2016 års tidsenkät. Utöver de kostnader som redovisas i tabellen tillkommer personalkostnader för den lokalanställda personalen.

Tabell 17 Uppskattning av Migrationsverkets personalkostnader för utsända 2016 med Ansvarsutredningens förslag inklusive samlad overheadkostnad (mnkr).

	Utsända åk 2016	Personalkostnad utsända	Overhead	Totalt
<i>Teheran</i>	4,1	5,7	8,2	13,9
<i>Amman</i>	3,6	5,7	4,8	10,5
<i>New Delhi</i>	2,9	5,1	4,5	9,6
<i>Bangkok</i>	3	4,9	4,7	9,6
<i>Peking</i>	2,6	4,8	6,2	11
<i>Addis Abeba</i>	2,1	3,7	5,1	8,8
<i>Rabat</i>	2,1	3,4	2,3	5,7
<i>Moskva</i>	2,5	2,9	6,8	9,7
<i>Riyadh</i>	1,4	2,6	3,4	6
<i>Abu Dhabi</i>	1,4	2,6	3,0	5,6
<i>Istanbul</i>	1,9	2,5	3,8	6,3
<i>Kiev</i>	1,9	2,4	2,0	4,4
<i>Kabul</i>	1,5	2,4	2,3	4,7
<i>Abuja</i>	1	1,6	4,2	5,8
<i>Skopje</i>	1,2	1,5	3,4	4,9
<i>Islamabad</i>	1	1,5	4,8	6,3
<i>Kairo</i>	1	1,3	2,8	4,1
<i>Ankara</i>	1	1,3	3,0	4,3
Totalt	36,2	56,0	75,5	131,5

5.3.4 Exempel på kostnader där Migrationsverket inte har utsänd personal

För de flesta utlandsmyndigheter hade inte Migrationsverket sänt ut någon personal. Istället hade de betalat för den arbetstid UD:s utsända personal la ner på migrationsverksamheten. I tabell 18 redovisar vi hur kostnadsfördelningen hade sett ut för ett urval av dessa utlandsmyndigheter. Vi har valt ut utlandsmyndigheter där utsända och lokalanställda utför olika mycket migrationsverksamhet.

Tabell 18 Kostnader för migrationsverksamheten vid ett urval utlandsmyndigheter 2016 där Migrationsverket skulle ersatt Utrikesdepartementet enligt Ansvarsutredningens förslag.

	Åk UD- personal 2016	Kostnad utsända	Åk Lokal- anställda	Kostnad Lokal- anställda	Overhead	Total kostnad
<i>Lusaka</i>	0,8	1 358 000	2,48	745 000	1 497 000	3 600 000
<i>Tel Aviv</i>	0,65	1 028 000	1,77	1 000 000	2 439 000	4 472 000
<i>Bogota</i>	0,57	830 000	0,85	254 000	637 000	1 722 000
<i>Aten</i>	0,4	520 000	0,8	392 000	791 000	1 703 000
<i>Bamako</i>	0,3	410 000	1,05	237 000	711 000	1 357 000
<i>Jakarta</i>	0,18	298 000	0,77	133 000	461 000	893 000
<i>London</i>	0,1	179 000	1,9	1 085 000	2 253 000	3 518 000
<i>Bern</i>	0,01	17 000	0,05	55 000	90 000	162 000

Det finns inget linjärt förhållande mellan antalet utsända och lokalanställda årsarbetskrafter. Overheadkostnaderna varierar beroende på den lokala prisnivån för personal och lokaler vilket bland annat förklarar de jämförelsevis höga kostnaderna i London och Tel Aviv. I Bern har utlandsmyndigheten angivit att de lagt 0,06 årsarbetskrafter på Migrationsfrågor. Migrationsverkets kostnad för detta hade varit 162 000 kronor, varav 90 000 för overheadkostnader.

5.4 Migrationsverkets kostnader för styrning och administration ökar

Nedan redovisar vi en uppskattning av vad Migrationsverket behöver göra inför att de skulle ta över utlandsmyndigheternas migrationsverksamhet, och hur myndighetens kostnader skulle påverkas på längre sikt. Vi tar inte upp kostnader för insatser som Migrationsverket kan komma att genomföra för att förändra eller utveckla verksamheten på utlandsmyndigheterna.

5.4.1 Insatser för att förbereda att ta över

Migrationsverket skulle behöva avsätta några årsarbetskrafter för att förbereda att ta över ansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Nedan redovisar vi exempel på insatser som Migrationsverket skulle behöva genomföra inför en sådan reform.

- Migrationsverket behöver utarbeta en långsiktig plan för hur verket ska utveckla migrationsverksamheten utomlands på sikt. Planen behövs för att myndigheten ska kunna ta fram långsiktigt hållbara och effektiva principer för att styra verksamheten både internt och i förhållande till UD.
- Migrationsverket behöver utveckla former för att styra och följa upp den utökade utlandsverksamheten. Detta är en uppgift för myndighetsledningen för att bland annat säkerställa en god kostnadskontroll i verksamheten.
- Myndigheten behöver genomföra en organisationsutredning för att kunna avgöra hur den nuvarande och den tillkommande verksamheten på utlandsmyndigheterna ska organiseras på bästa sätt.
- Migrationsverket behöver ta fram en policy för sina beslut om att sända ut personal till utlandsmyndigheterna. Detta behövs för att myndigheten ska kunna

fatta beslut om var det är kostnadseffektivt att ha utsänd personal och om det behövs fler utsända på vissa utlandsmyndigheter. Policyn behöver förankras med UD, eftersom modellen bygger på att utlandsmyndigheterna förväntas sköta migrationsverksamheten på de platser där Migrationsverket beslutar att inte ha egen utsänd personal.

- Migrationsverket behöver sluta en förvaltningsöverenskommelse med UD. Då behöver myndigheten bland annat analysera hur kostnadsdelning och praktiska styrningsfrågor ska regleras.
- Migrationsverket behöver se över sin personalpolicy för utsänd personal. I det ingår att analysera om det behövs en översyn av den utsända personalens ekonomiska villkor.
- Migrationsverket behöver utreda vilka stödfunktioner myndigheten behöver bygga upp för att kunna stödja och styra fler utsända och ett utökat uppdrag på ett bra sätt.

5.4.2 Administrationskostnaderna ökar med fler utsända

Migrationsverkets kostnader för att stödja och styra utsänd personal skulle öka om utredningens förslag genomfördes. Under 2017 hade enheten för samband och utrikesstöd (ESU) en budget på motsvarande 13 miljoner kronor för verksamhet i Sverige. Enheten räknar med att använda ungefär 6,4 miljoner kronor för att stödja och styra de 17 sambandsmän som verket hade placerat utomlands under hösten 2017.

Våra beräkningar visar att förslaget innebär att Migrationsverkets utlandsbaserade personal skulle öka med motsvarande 26 årsarbetskrafter utsänd personal. Det motsvarar en ökning med 150 procent. Det finns stordriftsfördelar som innebär att kostnaderna inte skulle öka i samma utsträckning som antalet utsända. Vidare kommer den huvudsakliga arbetsuppgiften för dessa årsarbetskrafter vara att fatta beslut om visering (72 procent enligt UD:s tidsenkät). Detta är en verksamhet som kräver mindre stöd och styrning från Sverige. Vi uppskattar därför att Migrationsverkets kostnader för att stödja och styra den utsända personal skulle öka med 100 procent, dvs. öka med ungefär 6 miljoner kronor. Detta är en grov uppskattning.

Antalet utsända personer kan bli fler eller färre än 26. Tjänster kan vara vakanta under en period och vissa utsända har kortare placeringar än ett år, vilket talar för att antalet personer blir fler än 26 personer under ett år. Det som talar för en lägre ökning är att Migrationsverket sannolikt inte väljer att ha utsänd personal där det inte går att fylla ut en heltidstjänst. Om den utsända personalens migrationsarbete understiger 1,8 årsarbetskrafter är det till exempel mer kostnadseffektivt för Migrationsverket att sända ut en person och köpa den resterande handläggningskapaciteten av UD.

5.5 Regeringskansliets kostnader om förslaget genomförs

UD uppskattar att departementet årligen använder motsvarande 5–10 miljoner kronor för att hantera migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna. UD kommer att behöva arbeta med att hantera praktiska frågor som rör migrationsarbetet på utlandsmyndigheterna även om Ansvarsutredningens förslag genomförs. Inledningsvis

skulle departementet behöva bedriva ett utvecklingsarbete tillsammans med Migrationsverket. Därefter skulle arbetsbördan minska något jämfört med idag. Justitiedepartementet kan förväntas få ökade arbetsuppgifter med förslaget. Regeringskansliets samlade kostnader för att styra migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna kommer därför sannolikt inte att påverkas i någon större utsträckning.

UD skulle få färre anställda om förslaget genomförs. Vi räknar med att Migrationsverket skulle ta över kostnaden för motsvarande 26 årsarbetskrafter av UD:s utsända, enligt ovan.

5.6 Kostnader för långsiktiga utvecklingsinsatser

I vårt uppdrag ingår att analysera vad de utvecklingsinsatser som Ansvarsutredningen föreslår skulle kosta att genomföra. Dessa insatser är att regionalisera verksamheten och flytta över viss verksamhet till Sverige.

5.6.1 Regionalisering av viseringar kan genomföras utan några större kostnader

Regionalisering innebär att handläggning och beslut koncentreras till färre utlandsmyndigheter. Att regionalisera viseringsverksamheten medför vissa kostnader, framför allt för att planera och samordna utvecklingsarbetet. Migrationsverket skulle sannolikt behöva finansiera en projektledare som kan stödja och driva på arbetet.

Att flytta delar av beslutsfattandet i viseringsärenden till Sverige för att hantera säsongsvariationer i viseringsverksamheten mer kostnadseffektivt kräver att Migrationsverket bygger ut sin nuvarande handläggningskapacitet något. Vi bedömer att detta inte skulle medföra några stora utvecklingskostnader.

Däremot skulle det kärva en omfattande omorganisering att flytta huvuddelen av allt beslutsfattande i viseringsärenden till Sverige. Statskontoret kan inte överblicka vad det skulle kosta. Det är rimligt att en sådan process sker stegvis, där en övergång till en regionaliserad handläggning utgör ett första steg. Därefter bör regeringen få möjlighet att ta ställning till om det är lämpligt att gå vidare med en ordning som innebär att huvuddelen av alla beslut om visering ska fattas i Sverige.

5.6.2 Regionalisering och centralisering av tillståndsärenden kräver ändrad lagsstiftning

Regionalisering och centralisering av tillståndsverksamheten förutsätter att en extern tjänsteleverantör kan sköta kontakterna med de sökande och samla in uppgifterna i ärendena. För att det ska vara möjligt i tillståndsärenden krävs en lagändring. Frågan om en sådan lagändring har utretts och frågan bereds av Regeringskansliet. Innan utfallet av denna process är färdigt är det svårt att bedöma vad det skulle kosta att centralisera eller regionalisera utlandsmyndigheternas tillståndsverksamhet.

5.7 Förslag på principer för kostnadsfördelning

I vår analys av lämpliga principer för en kostnadsfördelning har vi utgått från att UD och Migrationsverket bör träffa en överenskommelse som innebär att

- Migrationsverket ersätter UD för de kostnader som migrationsverksamheten ger upphov till
- Migrationsverket får möjlighet att påverka sina kostnader
- Migrationsverket får goda förutsättningar att genomföra ett förändringsarbete som innebär att migrationsverksamheten utomlands blir mer effektiv.
- det är enkelt för UD och Migrationsverket att administrera kostnadsdelningen.

5.7.1 Regeringen behöver avisera anslagsförändringar i vårpropositionen

Utredningens förslag innebär att medel ska föras över från Regeringskansliets anslag till ett nytt anslag som Migrationsverket förfogar över. För att en sådan omföring av anslagsmedel ska bli rättvisande måste regeringen beräkna anslaget enligt samma metod som UD och Migrationsverket planerar att använda i sin framtida kostnadsdelning.

Frågan om vilka principer som ska användas i kostnadsdelningen måste avgöras tidigt under 2018 om en eventuell reform ska kunna genomföras från och med 2019. Det beror på att regeringen behöver avisera anslagsförändringen i 2018 års ekonomiska vårproposition.

5.7.2 UD:s tidsenkät bör användas som grund för kostnadsdelningen

UD och Migrationsverket bör använda UD:s tidsenkät och kostnadsuppföljning som grund för kostnadsdelningen mellan UD och Migrationsverket. En kostnadsdelning som utgår från den tid som utlandsmyndigheterna använder till migrationsfrågor och myndigheternas arbetskraftskostnader ger en tydlig koppling mellan det utförda migrationsarbetet och den ersättning som Migrationsverket ska betala.

5.7.3 Migrationsverket bör ta över finansieringsansvaret för allt övrigt migrationsarbete

All finansiering av övrig migrationsverksamhet bör föras över till Migrationsverket. Totalt uppgick personalkostnaderna för den verksamheten till 29 miljoner kronor 2016. UD:s utsända och Migrationsverkets sambandsmän stod för 23 miljoner kronor av dessa kostnader. Resten av kostnaderna var kostnader för lokalanställda.

Huvuddelen av arbetet med övriga migrationsärenden utförs på utlandsmyndigheter där Migrationsverket hade haft egen utsänd personal. Vi uppskattar att myndigheten skulle ha behövt köpa övrigt migrationsarbetet utfört av UD:s utsända för motsvarande 8 miljoner kronor på de cirka 60 utlandsmyndigheter som har en mindre omfattande migrationsverksamhet.

Företrädare för UD har framfört att delar av arbetet som rapporteras under övriga migrationsärenden tillhör UD:s kärnuppgifter. Huvuddelen av de arbetsuppgifter

som rapporterats under övriga migrationsärenden bör dock även kunna rymmas inom de mål som regeringen angett för utgiftsområde 8 Migration.

Det finns skäl för UD att se över instruktionerna till utlandsmyndigheterna om vad det är för typ av arbete som ska redovisas som övriga migrationsärenden om Migrationsverket ska ta över finansieringsansvaret. Vår genomgång av UD:s tidsenkät tyder på att det i vissa fall kan förekomma att UD-utsända felaktigt redovisat politisk rapportering om Migrationsfrågor under övriga migrationsärenden. Detta har även framförts i de intervjuer som vi har gjort med UD och Migrationsverkets sambandsmän.

Krängligt att införa ett system med två typer av övrigt migrationsarbete

Det finns även praktiska skäl för att föra över all finansiering för övrigt migrationsarbetet till Migrationsverket. Om UD skulle behålla en del av finansieringen för det övriga migrationsarbetet bör UD också fortsätta att finansiera en del av arbetet. Men det skulle vara svårt för personalen på utlandsmyndigheterna att redovisa två typer av övrig migrationsverksamhet, det vill säga övrig migrationsverksamhet som tillhör UD:s kärnuppgifter och övrig migrationsverksamhet som tillhör Migrationsverkets kärnuppgifter.

5.7.4 Två tänkbara principer för att fördela kostnader för overhead

När det gäller utlandsmyndigheternas overheadkostnader ser vi två alternativ. Båda alternativen baseras på hur stor andel migrationsverksamheten utgör av utlandsmyndigheternas samlade verksamhet, mätt i antalet årsarbetskrafter.

Det första alternativet är att fördela migrationskostnaderna utan att utlandsmyndigheternas kostnader för lokaler och annan drift ingår. Dessa kostnader ska då även fortsättningsvis finansieras av UD. Migrationsverket skulle med denna modell endast vara med och dela på utlandsmyndigheternas personalkostnader för verksamhetsstöd.

Det andra alternativet är att fördela alla overheadkostnader baserat på hur stor andel migrationsverksamheten utgör av utlandsmyndigheternas samlade verksamhet. Det är den metod vi har använt för att uppskatta vad migrationsverksamheten kostar i dag i kapitel 2, och vad den skulle kosta med ansvarsutredningens förslag i avsnitt 5.2. Metoden motsvarar i stora drag de kostnadsfördelningsprinciper som UD och Sida använder för att fördela utlandsmyndigheternas overheadkostnader.

5.7.5 Kostnadsdelning utan kostnader för lokaler och drift underlättar utveckling

Vi bedömer att en kostnadsfördelningsprincip som bygger på att UD finansierar utlandsmyndigheternas kostnader för lokaler och drift ger bäst förutsättningar när det gäller att underlätta för UD och Migrationsverket att utveckla migrationsverksamheten på sikt.

En sådan kostnadsdelning skulle innebära att Migrationsverket tillförs ett anslag på 147 miljoner kronor i 2016 års kostnadsnivå för att finansiera verksamheten på utlandsmyndigheterna. Av dessa medel skulle 110 miljoner kronor avse finansiering av personal som arbetar med migrationsverksamhet och 37 miljoner kronor avse finansiering av personal som arbetar med administrativt verksamhetsstöd. Det innebär att det genomsnittliga overheadpåslaget skulle motsvara 33 procent.

Regeringskansliet skulle behålla motsvarande 96 miljoner kronor i 2016 års kostnadsnivå för att finansiera utlandsmyndigheternas lokaler och övriga driftskostnader. Om dessa medel fördes över till Migrationsverket skulle det genomsnittliga overheadpåslaget istället motsvara 121 procent.

Nedan redovisar vi skälen till att vi förordar denna fördelningsprincip.

UD:s lokalkostnader kommer att finnas kvar även om migrationsverksamheten upphör

Enligt Ansvarsutredningen är tanken att Migrationsverket ska förändra hur migrationsarbetet bedrivs utomlands. Genom att samla verksamheten vid färre myndigheter och genom att flytta verksamhet till Sverige ska statens kostnader minska. På de flesta utlandsmyndigheter skulle detta inom överskådlig tid inte minska UD:s kostnader för lokaler och drift i någon större omfattning. Genom att välja en kostnadsfördelningsmodell som bygger på att medlen för finansiering av lokaler och drift ligger kvar hos UD undviks finansieringsproblem för UD:s lokaler.

Bättre balans mellan direkta kostnader och overheadkostnader

Det skulle bli en bättre balans mellan migrationsverksamhetens direkta kostnader och overheadkostnader om kostnaderna för lokaler och övrig drift inte ingår i kostnadsdelningen. Detta gör det lättare för Migrationsverket att utnyttja framför allt lokalställd personal på ett rationellt sätt. Exempelvis är de direkta personalkostnaderna för lokalanställd personal i genomsnitt cirka 250 000 kronor per årsarbetskraft utanför Europa och Amerika. Men lokaler och drift kostar ungefär 500 000 kronor i genomsnitt per årsarbetskraft. Det är alltså dubbelt så mycket som den direkta arbetskraftskostnaden. Till det kommer kostnader för administration på ungefär 200 000 kronor per årsarbetskraft.

Tillräckliga incitament för att minska utsänd personal

Kostnaden för att ha utsänd personal kommer att vara tillräckligt hög för att Migrationsverket ska ha incitament att minska bemanningen utomlands. Detta gäller även om kostnader för lokaler och drift undantas från kostnadsdelningen.

Lättare för Migrationsverket att budgetera sin verksamhet

Det blir lättare för Migrationsverket att budgetera sin verksamhet utomlands om kostnadsdelningen inte omfattar kostnader för lokaler och drift. Om samtliga overheadkostnader fördelas på antalet årsarbetskrafter på utlandsmyndigheterna kommer UD:s beslut om bemanning att påverka Migrationsverkets kostnader. Men UD fattar beslut om sin bemanning i slutet av december och Migrationsverket kommer då inte att ha möjlighet att beräkna vilka konsekvenser UD:s beslut får i sitt budgetarbete. Betydelsen av andra myndigheters budgetbeslut minskar om kostnaderna för lokaler och drift inte ingår i kostnadsdelningen.

Modellen är enkel att administrera

Det skulle vara förhållandevis enkelt att administrera denna kostnadsfördelningsmodell. UD har uppföljningsdata som gör att det går att utforma en ny kostnadsfördelningsprincip utan det tillkommer några större kostnader.

Migrationsverket bör finansiera vissa lokalkostnader

För att Migrationsverket ska kunna omstrukturera migrationsverksamheten utomlands kan det krävas att utlandsmyndigheternas lokaler utökas eller anpassas för att

kunna rymma en större verksamhet. I sådana fall bör Migrationsverket kunna finansiera hela eller delar av de extra kostnader som en sådan förändring leder till.

It-kostnader bör faktureras för sig

Sida och Migrationsverket betalar idag en ersättning till Regeringskansliets it-avdelning per användare. Vi har inte sett några skäl till att denna finansieringsmodell bör ändras.

5.7.6 Kostnadsdelning där alla gemensamma kostnader ingår

Om regeringen väljer en modell som inkluderar finansiering och kostnadsdelning av samtliga overheadkostnader bör regeringen välja den modell som vi har använt i kapitel 2 och 5 för att beräkna migrationsverksamhetens kostnader. Som avsnitt 2.2.4 visar skiljer sig vårt sätt att räkna något från den kostnadsdelning som Sida och UD tillämpar. Vårt beräkningssätt gör att utfallet blir mindre känsligt för att bemaningen på utlandsmyndigheterna förändras mellan olika år.

Ansvarsutredningen tar upp frågan om att det kan finnas skäl för att migrationsverksamheten ska bära en högre andel av lokalkostnaderna. Skälet är att verksamheten är mer utrymmeskrävande än de andra verksamheterna som utlandsmyndigheterna bedriver. Vi bedömer att det är svårt att göra den typen av avvägningar i en kostnadsfördelningsmodell. Om modellen tar hänsyn till att migrationsverksamheten i vissa fall är mer utrymmeskrävande kan det vara motiverat att även väga in att migrationsverksamheten använder en mindre del av utlandsmyndigheternas gemensamma resurser för till exempel resor, representation och besök.

Traditionellt bygger migrationsverksamheten på att de som ansöker om visering och uppehållstillstånd ska besöka utlandsmyndigheten. Men numera sköter VFS-Global de flesta besöken i viseringsärenden. Vidare är det endast en mindre del av utlandsmyndigheterna som tar emot många besök i samband med anknytningsärenden. Dessutom är det möjligt att fler ärenden kommer att handläggas och beslutas i Sverige i framtiden.

6 Statskontorets slutsatser och förslag

I detta kapitel redovisar vi Statskontorets slutsatser och förslag. Vi inleder kapitlet med att sammanfatta vår kartläggning och analys av de sammantagna kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Därefter redovisar vi våra slutsatser om hur kostnadseffektiviteten skulle påverkas om regeringen ger Migrationsverket ett helhetsansvar för att styra och finansiera migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Kapitlet avslutas med att vi redovisar Statskontorets förslag.

6.1 Kostnaderna påverkas inte på kort sikt

Statskontoret uppskattar att UD:s kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna var 244 miljoner kronor 2016. Migrationsverkets kostnader för att stödja verksamheten är cirka 80 miljoner kronor per år. Ungefär hälften av dessa kostnader är kostnader för att utveckla och förvalta det it-stöd som utlandsmyndigheterna använder i migrationsverksamheten. Resten av kostnaderna är huvudsakligen personalkostnader och kostnadsersättning till UD för migrationssambandsmännen på vissa utlandsmyndigheter.

6.1.1 Samma kostnader på utlandsmyndigheterna

Statskontoret bedömer att statens kostnader för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna på kort sikt inte skulle påverkas av att Migrationsverket tar över finansieringsansvaret. Det beror på att samma personal skulle utföra arbetsuppgifterna och på samma utlandsmyndigheter. Enligt Statskontorets bedömning hade verksamheten kostat 265 miljoner kronor 2016 om det arbete som Migrationsverkets sambandsmän utförde inkluderas i kostnadsberäkningen. Vi har beräknat att Migrationsverkets kostnader för de utlandsplacerade sambandsmännen var 21 miljoner kronor.

Statskontoret bedömer att det inte skulle innebära några stora kostnader att genomföra Ansvarsutredningens förslag. Det som skulle kosta är att UD och Migrationsverket får lägga ner tid på att ta fram en modell för att fördela anslag och kostnader mellan sig. Dessutom behöver Migrationsverket lägga ned några årsarbetskrafter på att förbereda för att ta över verksamheten. Statskontoret uppskattar myndighetens kostnader för att administrera och stödja personal utomlands ökar med ungefär 6 miljoner kronor per år.

6.1.2 Mer än hälften av kostnaderna är overheadkostnader

Statskontoret har uppskattat att de samlade personalkostnaderna för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna var cirka 124 miljoner kronor 2016. I dessa kostnader ingår det arbete med migrationsfrågor som lokalt anställda, UD:s utsända och Migrationsverkets utsända utför. Migrationsverksamhetens andel av utlandsmyndigheternas overheadkostnader har vi uppskattat till drygt 140 miljoner kronor. Huvuddelen av kostnaderna, 102 miljoner kronor, var kostnader för lokaler och drift. Resterande 39 miljoner kronor var kostnader för administrativt verksamhetsstöd.

6.1.3 Utsända kostar betydligt mer än lokalanställda

Under 2016 använde utlandsmyndigheterna lite mer än 200 årsarbetskrafter för att arbeta med migrationsfrågor. Tre fjärdedelar av arbetet utfördes av lokalanställd personal. I genomsnitt var personalkostnaden 300 000 kronor per årsarbetskraft för lokalanställda och 1,5 miljoner kronor per årsarbetskraft för utsända. Den genomsnittliga overheadkostnaden för utsända och lokalanställda var 655 000 kronor per årsarbetskraft.

6.1.4 Kostnaderna har varit förvånansvärt stabila över tid

År 2016 bestod 48 procent av utlandsmyndigheternas kostnader av kostnader för viseringsverksamhet, 29 procent av tillståndsverksamhet och 23 procent av övrig migrationsverksamhet.

De senaste åren har myndigheterna i området runt Syrien fått betydligt mer att göra inom tillståndsverksamheten. Där har det uppstått långa väntetider för att få göra en utredning. Samtidigt har utlandsmyndigheter med en omfattande viseringsverksamhet fått kraftigt minskade arbetsuppgifter eftersom de utan kostnad har kunnat överlåta stora delar av viseringsarbetet till en extern tjänsteleverantör. Trots detta har utlandsmyndigheternas kostnader för migrationsverksamheten inte ändrats i någon större utsträckning. Statskontoret ser detta som en indikation på att det finns möjligheter att utveckla styrningen och organiseringen av migrationsverksamhetens resurser.

6.2 Kostnadseffektiviteten kan öka om Migrationsverket får ett helhetsansvar

Statskontorets slutsats är att kostnadseffektiviteten i migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheternas skulle öka om regeringen ger Migrationsverket ett huvudansvar för verksamheten. På kort sikt skulle det i första hand leda till att Migrationsverket får bättre möjligheter och tydligare incitament att genomföra insatser som höjer kvaliteten. För att kostnaderna ska minska i någon större utsträckning krävs det, enligt Statskontorets bedömning, att verksamheten koncentreras till färre utlandsmyndigheter och till viss del flyttas till Sverige. Statskontoret bedömer också att Migrationsverket har bättre förutsättningar än vad UD har att driva ett sådant förändringsarbete.

6.2.1 Bättre förutsättningar för verksamhetsanpassad budgetering

Statskontoret kan konstatera att UD idag har svårt att effektivt styra de resurser myndigheten använder för att finansiera migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna. UD har inga öronmärkta medel för migrationsverksamheten. Departementsledningen fördelar ut den budget som regeringen avsätter för utlandsmyndigheternas verksamhet utifrån en samlad bedömning av utlandsmyndigheternas totala resursbehov.

Statskontoret bedömer att Migrationsverket skulle ha bättre möjligheter än UD att styra resurserna så att de anpassas till migrationsverksamhetens samlade behov. Migrationsverket skulle inrätta en styrfunktion som har som sin huvudsakliga uppgift att se till att de resurser som avsätts för migrationsverksamheten utomlands utnyttjas effektivt. En sådan funktion skulle få ett 40-tal utsända och en budget på

motsvarande 120 miljoner kronor för att finansiera personalkostnader och skulle kunna omfördela resurser mellan utlandsmyndigheterna bättre än idag. Detta bör leda till att verksamheten fungerar bättre.

6.2.2 Fler utsända kan användas i utvecklingsarbetet

Statskontoret bedömer att Migrationsverket får bättre möjligheter att styra och utveckla arbetet med migrationsfrågor på utlandsmyndigheterna om myndigheten tar över personalansvaret för UD:s utsända migrationshandläggare. Migrationsverket skulle då kunna använda även denna personalgrupp för att styra och utveckla verksamheten. Hösten 2017 har Migrationsverket 17 utsända sambandsmän med uppgift att bland annat styra och utveckla migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Om regeringen ger Migrationsverket ett helhetsansvar för verksamheten bedömer Statskontoret att myndigheten till en början skulle ha ett 40-tal utsända medarbetare. Efterhand skulle myndigheten få fler medarbetare med erfarenhet av arbete med migrationsfrågor utomlands. Detta skulle göra det lättare att matcha de utsändas kompetens mot utlandsmyndigheternas behov. Det skulle också bli lättare för Migrationsverket att hålla ihop den grupp av medarbetare som har erfarenhet av migrationsarbete utomlands. Det skulle i sin tur underlätta erfarenhetsutbytet och kompetensutvecklingen.

6.2.3 Viseringsverksamheten kan bli effektivare

Statskontoret bedömer att den nuvarande viseringsverksamheten kan bli kostnadseffektivare genom bättre styrning och uppföljning. Vår analys visar att UD och utlandsmyndigheterna inte fullt ut har utnyttjat den besparingspotential det innebär att den externa tjänsteleverantören tog emot ungefär 75 procent av alla viseringsansökningar 2016. Ett annat tecken på att kostnadseffektiviteten kan öka är att det finns ganska stora skillnader mellan hur många viseringsbeslut de olika utlandsmyndigheterna fattar per årsarbetskraft.

Statskontoret bedömer att Migrationsverket har bättre förutsättningar än UD att utveckla styrningen av migrationsverksamheten för att ta till vara denna besparingspotential. Det tillhör Migrationsverkets kärnkompetens att styra och följa upp handläggningsverksamhet. Migrationsverket skulle till exempel kunna använda sina resurser för verksamhetsstyrning för att ta fram kostnadsjämförelser för viseringsverksamheten som kan ligga till grund för att fördela resurser mellan utlandsmyndigheterna.

6.2.4 Ökad kostnadseffektivitet genom omorganisering

Statskontoret bedömer att det går att effektivisera migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna genom att koncentrera den till färre utlandsmyndigheter. Dessutom skulle kostnaderna för migrationsverksamheten kunna minska om Migrationsverket tog hand om säsongrelaterade arbetstoppar i viseringsverksamheten i Sverige, istället för att som nu sända ut tillfälliga resursförstärkningar till utlandsmyndigheterna. Arbetet med att genomföra sådana organisationsförändringar skulle underlättas om Migrationsverket har ett helhetsansvar för verksamheten.

6.2.5 Ett sammanhållet ansvar gör det lättare att utveckla verksamhetens kvalitet

Statskontoret bedömer att det finns flera relativt enkla åtgärder som kan förbättra kvaliteten i utlandsmyndigheternas handläggning av tillståndsärenden. Statskontoret bedömer att det blir lättare för Migrationsverket att genomföra utvecklingsinsatser om regeringen ger myndigheten ett huvudansvar för verksamheten. De flesta av dessa åtgärder kan Migrationsverket genomföra inom ramen för sitt nuvarande uppdrag. Statskontoret bedömer att dagens delade huvudmannaskap är en förklaring till att utvecklingsinsatserna inte har genomförts. Osäkerheten ute på utlandsmyndigheterna om vilket mandat Migrationsverket har att styra migrationsverksamheten skulle minska. Dessutom skulle Migrationsverket få ett tydligare incitament att genomföra utvecklingsinsatser som minskar verksamhetens kostnader.

6.3 Statskontorets förslag

Statskontorets sammantagna slutsats är att migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna kan bedrivas mer kostnadseffektivt om Migrationsverket tar över finansieringsansvaret och får ett tydligare mandat att styra verksamheten. På kort sikt skulle kostnadseffektiviteten öka genom att Migrationsverket på ett lättare sätt än UD kan genomföra insatser för att höja kvaliteten. På längre sikt kan kostnaderna minska genom att verksamheten koncentreras till färre utlandsmyndigheter och till viss del flyttas till Sverige. Statskontoret bedömer att Migrationsverket har bättre förutsättningar än UD att driva ett sådant förändringsarbete.

Statskontoret föreslår därför att Migrationsverket får ett helhetsansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. Hur Migrationsverket och UD då ska samverka med varandra bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse. Statskontoret föreslår också att Migrationsverket får ansvar för att finansiera både personalkostnaderna och de administrativa kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna. I de följande avsnitten utvecklar vi våra förslag.

6.3.1 Migrationsverket bör få huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Statskontoret föreslår att regeringen

- ger Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna i enlighet med Ansvarsutredningens förslag
- anger att målet med att ge Migrationsverket ett huvudansvar för migrationsverksamheten är att verksamheten ska effektiviseras
- ger Migrationsverket i uppdrag att redovisa en plan för sitt kommande utvecklingsarbete
- ger Migrationsverket i uppdrag att årligen redovisa hur utvecklingsarbetet har bedrivits och vilka effekter detta har fått för verksamhetens kostnader och kvalitet.

Regeringen behöver vara tydlig med att migrationsverksamheten ska effektiviseras för att få till stånd en ökad kostnadseffektivitet. Dessutom behöver Migrationsverket ta fram en plan för hur arbetet kan utvecklas och även redovisa hur verksamheten utvecklas

Regeringen bör ange ett mål om effektivisering

Statskontoret föreslår att regeringen fastställer ett mål som anger att syftet med att ge Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten utomlands är att verksamheten ska effektiviseras.

Ett sådant mål är en tydlig styrsignal till Migrationsverket om vilken inriktning myndigheten bör ha på arbetet med att ta över finansieringsansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Statskontoret bedömer att målet även kommer att underlätta för Migrationsverket att få gehör hos UD och utlandsmyndigheterna för att genomföra nödvändiga organisationsförändringar. Det ger också tydlig signal till både UD och Migrationsverket att upprätthålla det produktivitetstryck som finns i dag, men som riskerar att minska något i den nya ordningen.

Migrationsverket bör redovisa en plan för sitt utvecklingsarbete

Statskontoret föreslår att regeringen ger Migrationsverket ett uppdrag att redovisa en tidsplan för hur myndigheten planerar att utveckla migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna. Denna redovisning gör det möjligt för regeringen att kunna följa hur arbetet utvecklas. Det underlättar regeringens styrning men också för Migrationsverket och UD att hitta fungerande samverkansformer som stödjer förändringsarbetet.

Migrationsverket bör redovisa hur verksamheten utvecklas

Statskontoret föreslår att regeringen bör ange i Migrationsverkets regleringsbrev att myndigheteten årligen ska redovisa hur utvecklingsarbetet har bedrivits och bedöma vilka effekter arbetet har fått för verksamhetens kostnader och kvalitet. Därigenom ökar förutsättningarna för att verksamheten bedrivs effektivt och för att regeringen ska kunna genomföra ändamålsenliga åtgärder om det behövs.

UD får inte full kompensation för ökade priser och löner när regeringen beräknar departementets anslag inför ett nytt budgetår. Det finns en risk för att detta produktivitetstryck minskar om departementet får en kostnadsbaserad ersättning från Migrationsverket för den tid som lokalanställda och UD:s utsända lägger ned på migrationsfrågor. Migrationsverket bör därför redovisa hur verksamhetens kostnader utvecklas så att det blir möjligt för regeringen att jämföra myndighetens kostnader för verksamheten på utlandsmyndigheterna med UD:s nuvarande kostnader.

6.3.2 Samverkan bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse

Statskontoret föreslår att formerna för och innehållet i UD:s och Migrationsverkets samverkan när det gäller migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna ska regleras i en förvaltningsöverenskommelse. I överenskommelsens är det särskilt viktigt att det framgår

- vilka principer Migrationsverket ska tillämpa för att besluta om finansiering och bemanning på utlandsmyndigheterna
- vilka kriterier Migrationsverket ska tillämpa för att avgöra om en utlandsmyndighet ska få extra resurser för att hantera migrationsfrågor
- att utlandsmyndigheterna ska ställa utsänd personal till förfogande när Migrationsverket minskar sin bemanning.

För att migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna ska kunna fungera effektivt behöver Migrationsverket, UD och utlandsmyndigheterna ha en väl fungerande struktur för att samverka om verksamhets- och finansieringsfrågor. Statskontoret anser att formerna för denna samverkan bör regleras i en förvaltningsöverenskommelse. Den modell som UD och Sida använder kan fungera som en utgångspunkt för arbetet med att ta fram en sådan överenskommelse.

Principerna som ska styra bemanningsbesluten behöver regleras

Utlandsmyndighetens chef är ytterst ansvarig för all verksamhet som bedrivs på myndigheten, oavsett om Migrationsverket har personal på myndigheten eller inte. Det innebär att ansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna även fortsättningsvis kommer att delas mellan Migrationsverket och utlandsmyndigheterna.

För att undvika missförstånd och andra hinder för verksamheten anser Statskontoret att principiella frågor om bemanning och finansiering bör regleras i förvaltningsöverenskommelsen. Bemanningsbesluten har stor betydelse både för arbetssituationen för de som arbetar på utlandsmyndigheterna och för Migrationsverkets kostnader.

Det behövs kriterier för beslut om tillfälliga resursförstärkningar

Syftet med att ge Migrationsverket huvudansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna är inte att utlandsmyndigheterna ska få mer resurser till viseringsverksamheten. Därför kommer Migrationsverket ibland att behöva säga nej till utlandsmyndigheter som begär extra resurser, precis som UD gör i dag. Statskontoret anser att det bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen vilka kriterier som Migrationsverket ska tillämpa när myndigheten tar ställning till om en utlandsmyndighet ska få extra resurser. Det är viktigt att UD ställer sig bakom dessa principer och försvarar dem i förhållande till utlandsmyndigheterna.

UD:s utsända ska kunna ta över när Migrationsverket minskar sin bemanning

Statskontoret anser att det bör framgå av förvaltningsöverenskommelsen att utlandsmyndigheterna ska ställa utsänd personal till förfogande när Migrationsverket minskar sin bemanning. En av huvudpoängerna med ge Migrationsverket ansvaret för att finansiera migrationsarbetet är att arbetet på sikt ska kunna koncentreras till färre utlandsmyndigheter. Statskontoret bedömer att utsänd personal från UD i vissa fall måste ta över arbete med migrationsfrågor när Migrationsverket minskar sin bemanning för att denna process ska kunna löpa på smidigt.

6.3.3 Migrationsverket bör ansvara för att finansiera personalkostnader och administrativa kostnader

Statskontoret föreslår att Migrationsverket ska ta över ansvaret för att finansiera

- personalkostnaderna för att utföra migrationsarbete på utlandsmyndigheterna
- en proportionerlig del av utlandsmyndigheternas personalkostnader för gemensamt verksamhetsstöd
- it-kostnader enligt nuvarande kostnadsfördelningsmodell.

Statskontoret föreslår 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
- UD även fortsättningsvis ska finansiera de lokal- och driftskostnader som krävs för att bedriva migrationsverksamhet på utlandsmyndigheterna.

Nedan redovisar vi huvuddragen i våra slutsatser och förslag om hur Migrationsverket och UD ska dela på kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (se även avsnitt 5.6 för en mer utförlig beskrivning av grunderna för kostnadsfördelningen).

Migrationsverket bör finansiera personalkostnader, gemensamt verksamhetsstöd och it-kostnader

Statskontorets förslag innebär att Migrationsverket tar över finansieringsansvaret för det arbete med migrationsfrågor som utsänd och lokalanställd personal utför. Resultatet av den tidsenkät som UD gör varje år för att följa upp utlandsmyndigheternas verksamhet bör användas för att beräkna hur mycket ersättning Migrationsverket ska betala för den tid som utlandsmyndigheternas personal arbetar med migrationsfrågor.

Statskontoret föreslår att Migrationsverket även ska finansiera en del av utlandsmyndigheternas kostnader för det gemensamma verksamhetsstödet. Denna kostnadsdelning bör baseras på den andel som arbetet med migrationsfrågor utgör av en utlandsmyndighets samlade arbetstid. Statskontoret föreslår också att Migrationsverket även fortsättningsvis betalar en ersättning till Regeringskansliet för it-kostnader. Migrationsverket bör ersätta Regeringskansliet enligt den kostnadsfördelningsmodell som används för it-kostnader i dag.

Statskontoret bedömer att det är rimligt att Migrationsverket delar på UD:s kostnader för utlandsmyndigheternas gemensamma administration och it-kostnader. Det beror på att dessa kostnader är kopplade till omfattningen på det migrationsarbete som bedrivs på utlandsmyndigheterna.

Låt UD behålla anslag och finansieringsansvar för lokaler och drift

Statskontoret föreslår att utlandsmyndigheternas kostnader för lokaler och drift inte ska delas mellan UD och Migrationsverket. Det finns flera skäl till detta.

- Sambandet mellan migrationsverksamhetens omfattning och utlandsmyndigheternas kostnader för lokaler och drift är svagt.
- Migrationsverkets arbete med att utveckla och effektivisera migrationsverksamheten kommer att underlättas av att UD inte behöver ta hänsyn till departementets möjligheter att finansiera lokaler och driftskostnader.
- UD:s finansiering av lokaler och drift kommer även fortsättningsvis att omfattas av de krav som regeringen ställer på produktivitetsutveckling inom ramen för sin årliga pris- och löneomräkning av anslagsmedel.

Regeringen avgör indirekt hur kostnaderna ska fördelas

För att Migrationsverket ska kunna finansiera kostnaderna för verksamheten måste regeringen tillföra myndigheten anslagsmedel som UD förfogar över i dag. Om denna överföring ska bli kostnadsneutral bör regeringen beräkna anslagsmedlen enligt samma principer som UD och Migrationsverket ska använda för att dela på utlandsmyndigheternas kostnader. Migrationsverket skulle annars få svårt att finansiera kostnaderna för sitt utökade ansvar om myndigheten exempelvis kommer överens med UD om att de ska finansiera kostnader som regeringen inte har tagit med i beräkningen av anslagsmedlen.

Anslagsmedlen bör föras över till Migrationsverkets förvaltningsanslag

Statskontoret föreslår att anslagsmedlen förs över till Migrationsverkets förvaltningsanslag, det vill säga anslag 1:1 under utgiftsområde 8 Migration. Om Migrationsverket tar över ansvaret för migrationsverksamheten på utlandsmyndigheterna är det naturligt att verksamheten finansieras på samma sätt som myndighetens övriga ärendehandläggning. Statskontoret delar därmed inte Ansvarsutredningens förslag om att medlen ska föras över till ett nytt anslag under utgiftsområde 8. Utredningens förslag har till exempel nackdelen att Migrationsverket skulle finansiera handläggningen av anknytningsärenden med två olika anslag.

UD och Migrationsverket bör fastställa kostnadsdelningen i förvaltningsöverenskommelsen

UD och Migrationsverket bör reglera hur kostnaderna ska fördelas i förvaltningsöverenskommelsen. Överenskommelsen bör ge utrymme för att hantera utvecklingsbehov som kan uppkomma i migrationsverksamheten. Till exempel kan det vara

motiverat att Migrationsverket finansierar investeringar för att anpassa lokaler till migrationsverksamhetens behov. Det kan också vara motiverat att göra särskilda överenskommelser när det gäller kostnader som uppkommer om Migrationsverkets utsända ska bo i personalbostäder som finns i fastigheter som UD betalar för.

Referenser

Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014*.

Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015*.

Migrationsverket (2017). *Årsredovisning 2016*.

Migrationsverket (2017). *Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2017*. (Dnr 1.1.3-2017-3222).

Migrationsverket (2017). *Att flytta till någon i Sverige. Processbeskrivning*.

SOU 2010:32. *Utrikesförvaltning i världsklass – en mer flexibel utrikesrepresentation*.

SOU 2016:36. *Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd*.

SOU 2017:14. *Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna*.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

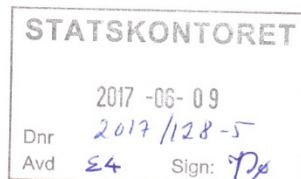
Regeringsbeslut

I:20

2017-05-24
Ju2017/04534/SIM

Justitiedepartementet

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att bedöma kostnadseffektiviteten för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att kartlägga och analysera de sammantagna kostnaderna för nuvarande migrationsverksamhet vid utlandsmyndigheterna samt bedöma kostnadseffektiviteten i verksamheten. Vidare ska Statskontoret beräkna kostnaderna för att bedriva verksamhet i enlighet med det förslag som framgår i betänkandet av Utredningen om ansvar för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna (SOU 2017:14) samt bedöma kostnadseffektiviteten med föreslagen ordning.

Statskontoret ska:

- Beräkna kostnaderna både vid Migrationsverket och vid utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med nuvarande ordning.
- Redovisa hur migrationskostnaderna vid utlandsmyndigheterna fördelar sig mellan olika kostnadstyper, till exempel personalkostnader inklusive kostnader för medföljande, säkerhetsarrangemang, lokalkostnader, it-kostnader, administrativa kostnader samt i tillämpliga delar kostnader för service och kontakter med sökanden och intressenter.
- Så långt det är möjligt analysera hur kostnaderna för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna respektive Migrationsverket har utvecklats över tid, både som myndigheternas totala kostnader och som styckkostnader per avgjort ärende.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Rosenbad 4
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

- Bedöma kostnadseffektiviteten i nuvarande verksamhet.
- Beräkna kostnaderna vid Migrationsverket respektive utlandsmyndigheterna för att bedriva verksamhet i enlighet med det förslag som framgår i betänkandet (SOU 2017:14), bedöma kostnadseffektiviteten med föreslagen ordning samt ta fram principer för kostnadsfördelning.
- Analysera kostnader för de utvecklingsinsatser som föreslås i betänkandet samt analysera avsedd förbättrad kostnadseffektivitet till följd av föreslagna utvecklingsinsatser.

Statskontoret har möjlighet att föreslå åtgärder som kan göra verksamheten mer ändamålsenlig och kostnadseffektiv.

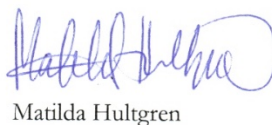
Migrationsverket och utlandsmyndigheterna ska bistå Statskontoret med underlag och upplysningar som Statskontoret behöver för att genomföra uppdraget.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Justitiedepartementet) senast den 15 december 2017.

På regeringens vägnar



Morgan Johansson



Matilda Hultgren

Kopia till

Migrationsverket

Utrikesdepartementet UD/PLAN

3 (3)