

Regeringsuppdrag

Rapport

Analys av Migrationsverkets
ekonomiadministrativa processer
och rutiner samt prognoser



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Publikationen kan laddas ner
från ESV:s webbplats esv.se.

Datum: 2018-04-27

Dnr: 2017-00792

ESV-nr: 2018-38

Copyright: ESV

Rapportansvarig: Anne-Marie Ögren & Anna Daniels

Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har haft ett uppdrag att analysera Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser.

I denna rapport redovisar ESV sina bedömningar och förslag. Avstämning har skett med Regeringskansliet (Justitiedepartementet) under arbetets gång.

Arbetet med regeringsuppdraget har genomförts av en projektgrupp bestående av expert Anne-Marie Ögren (delprojektledare) och utredare Anna Daniels (delprojektledare) samt biträdande avdelningschef Ann-Sofie Öberg och utredarna Matts Karlson, Eva Engdahl Gäfvert (till och med februari 2018) och Ulrica Sandstedt.

ESV överlämnar härmed rapporten *Analys av Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser* och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm den 27 april 2018

Clas Olsson
Generaldirektör

Anne-Marie Ögren
Expert

Anna Daniels
Utredare

Innehåll

Förord	3
1 Sammanfattning	7
1.1 Bakgrund	7
1.2 ESV:s förslag gällande ekonomiadministrativa processer, rutiner och utfall.....	7
1.3 ESV:s förslag gällande prognosmodeller och prognosrapport.....	8
2 Inledning	10
2.1 Bakgrund	10
2.2 Syfte och mål.....	11
2.3 Tolkning och avgränsningar.....	11
2.4 Genomförande av uppdraget.....	12
2.5 Rapportens disposition	12
3 Migrationsverkets verksamhet	13
3.1 Migrationsverkets finansiering	13
3.1.1 Utgiftsområde 8 Migration	13
3.1.2 Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering	14
3.2 Migrationsverkets organisation	15
3.2.1 Operativ verksamhet	15
3.2.2 Huvudkontor	16
3.2.3 Kvalitetsavdelning	16
3.3 Migrationsverkets verksamhetsprocesser.....	17
3.3.1 Processen Boende och stöd.....	17
4 Ekonomiadministrativa processer och rutiner	21
4.1 Migrationsverkets hantering, handläggning och utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting.....	21
4.1.1 Hantering av kommunersättningar.....	21
4.1.2 Handläggning av kommunersättningar	22
4.1.3 Hur säkerställer man att utbetalningarna blir korrekta?	23
4.2 Migrationsverkets ekonomimodell.....	23
4.3 Redovisningsplan	24
4.4 Fördelning av OH-kostnader.....	25
4.5 Tidrapportering	26
4.6 Kompetensutveckling inom ekonomiadministrationen	27
4.7 ESV:s iakttagelser och bedömningar.....	28
4.7.1 Redovisningsplanen möjliggör en transparent redovisning	29
4.7.2 Kompetensen inom ekonomiadministrationen har ökat.....	30
4.8 ESV:s förslag.....	30
5 Intern och extern utfallsrapportering	32
5.1 Intern rapportering av utfall.....	32
5.2 Extern rapportering av utfall.....	32

5.3	Migrationsverkets resultatindikatorer	33
5.4	Kvalitetsansvar för upprättade rapporter	34
5.5	ESV:s iakttagelser och bedömningar	34
5.5.1	Ekonomi är inte i fokus i myndighetens uppföljning	34
5.5.2	Större fokus på kommunersättning i extern rapportering	35
5.5.3	Analys av befintliga resultatindikatorer	35
5.5.4	Inget samlat kvalitetsansvar	36
5.5.5	Kvarstående ersättningar till kommunerna	36
5.6	ESV:s förslag	37
5.6.1	Förslag till periodvis ekonomisk rapportering	37
5.6.2	Förslag till återrapportering av kommunersättningar	38
5.6.3	Dokumenterade processer och ett samlat kvalitetsansvar	38
5.6.4	Kvarstående ersättningar till kommunerna bör kunna beräknas	39
6	Migrationsverkets prognoser	40
6.1	Prognosprocessen	40
6.2	Migrationsverkets simuleringsmodell	41
6.2.1	ESV:s iakttagelser och bedömningar	42
6.3	Migrationsverkets modeller för utgifter	43
6.3.1	Utgiftsområde 8 – 1.1:1 Migrationsverket	44
6.3.2	Utgiftsområde 8 – 1.2:2 Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting	45
6.3.3	Utgiftsområde 8 – 1.2:3 Ersättningar och bostadskostnader	49
6.3.4	Utgiftsområde 13 – 1.2:1 Schablonersättning för mottagande av nyanlända	49
6.3.5	Utgiftsområde 13 – 1.2:4 Ersättning för ensamkommande barn	50
6.3.6	ESV:s iakttagelser och bedömningar	51
6.4	Prognosrapporten	52
6.4.1	ESV:s iakttagelser och bedömningar	52
6.5	ESV:s förslag	53
6.5.1	Simuleringsmodellen	53
6.5.2	Prognosmodellerna	53
6.5.3	Prognosrapporten	55
Bilaga 1	.....	56
	Referenslista	56
Bilaga 2	.....	57
	Kommunersättningar asylsökande BUV, Utgiftsområde 8	57
	Kommunersättningar kommunmottagna BUV, Utgiftsområde 13	58
Bilaga 3	.....	59
Bilaga 4	.....	62
Bilaga 5	.....	63
	8 – 1.2:1 Migrationsverket	63
	8 – 1.2:2 Ersättningar till asylsökande och kommuner och landsting	65

8 – 1.2:3 Bostäder för asylsökande	68
13 – 1.2:1 Schablonersättning för mottagandet av nyanlända	69
13 – 1.2:4 Ersättning för ensamkommande barn	70

1 Sammanfattning

1.1 Bakgrund

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera och bedöma Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner samt prognoser. Bakgrunden till uppdraget är att kostnaderna för migration de senaste åren ökat kraftigt till följd av den stora ökningen av antalet personer som sökt asyl i Sverige. Den stora kostnadsökningen kräver enligt regeringen att Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer och rutiner bidrar till en enhetlig och transparent redovisning. Vidare är det viktigt för regeringen att Migrationsverkets prognoser är så transparenta, lättillgängliga och träffsäkra som möjligt.

ESV har tagit del av och analyserat Migrationsverkets prognosverksamhet, utfallsredovisning, ekonomimodell och redovisningsplan och nedan följer våra sammanfattande iakttagelser och förslag.

1.2 ESV:s förslag gällande ekonomiadministrativa processer, rutiner och utfall

ESV konstaterar att Migrationsverket, genom den nya ekonomimodellen som infördes 2016, har en redovisningsplan som tillgodoser en enhetlig och transparent redovisning av myndighetens kostnader fördelad på olika verksamheter och uppdrag. Redovisningsplanen möjliggör därmed jämförelser av kostnader för likartade verksamheter.

ESV:s uppfattning är att ingen på myndigheten har ett samlat kvalitetsansvar över extern och intern rapportering av utfall och prognoser. Planeringsenheten inom Ekonomiavdelningen har det övergripande ansvaret men andra enheter på Ekonomiavdelningen bidrar och ansvarar för sina respektive delar i rapporterna. Det finns dock inte någon utpekad ansvarig person som kvalitetssäkrar rapporterna i sin helhet.

I ESV:s arbete med att kartlägga Migrationsverkets processer och rutiner har det framkommit att processer och rutiner inte finns dokumenterade. Det innebär en sårbarhet i organisationen när exempelvis anställda nyckelpersoner slutar. Även den interna styrningen blir otydlig eftersom det inte framgår vem eller vilka som ansvarar för olika arbetsmoment.

Ekonomi är inte i fokus i myndighetens uppföljning. ESV anser att såväl den interna som den externa utfallsrapporteringen är bristfällig när det kommer till ekonomisk uppföljning. Internt följer man enbart anslagsutfall i förhållande till budget men det görs ingen uppföljning av kostnader under året. Månadsrapporterna till

Regeringskansliet är fokuserade på en mängd volymmått medan redovisning av vad verksamheten kostar saknas. Övervägande delen av Migrationsverkets anslagsmedel används till utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting. Trots att det handlar om stora belopp saknas löpande rapportering till regeringen med analys och kommentarer kring utfallet, både inom utgiftsområde 8 och utgiftsområde 13.

Utifrån våra iakttagelser föreslår ESV att:

- Migrationsverket upprättar process- och rutinbeskrivningar för väsentliga processer inom verksamheten. Exempel på väsentliga processer kan vara handläggningsprocessen, utbetalningsprocessen för statliga ersättningar samt processen för att ta fram prognoser och annan extern rapportering till regeringen.
- Migrationsverket i processbeskrivningarna tydligt pekar ut vem eller vilka som har det samlade kvalitetsansvaret för såväl intern som extern rapportering av utfallssiffror och prognoser.
- Migrationsverket periodvis rapporterar verksamhetsutfall samt ekonomiska utfall till Regeringskansliet. I rapporten bör rapportering av anslagsutfall, inklusive analys och kommentarer för myndighetens samtliga anslagsposter, ingå. Utöver det föreslår ESV även att vissa verksamhetsutfall såsom handläggningstider, vistelsetider och bifallsprocent för asylärenden presenteras. Rapporten bör också innehålla rapportering av väsentliga kostnader hos myndigheten.
- Om Migrationsverket ser ett behov av att följa upp kostnader på olika uppdrag under året föreslår ESV att myndigheten schablonmässigt fördelar ut OH-kostnader (gemensamma administrativa kostnader) på olika uppdrag.

1.3 ESV:s förslag gällande prognosmodeller och prognosrapport

ESV har granskat Migrationsverkets prognosmodeller och prognosrapport. Vår bedömning är att den simuleringsmodell som används för att beräkna antalet individer som kommer vara i mottagningssystemet och hur många som blir kommunplacerade är detaljerad och komplex. Det görs ingen utvärdering av modellens prognosförmåga. Det finns inte heller någon dokumentation av hur modellen är uppbyggd eller beskrivning över hur man arbetar med den. Då endast ett fåtal nyckelpersoner har kunskap om modellen blir prognosarbetet sårbart.

ESV har granskat modeller för fem anslagsposter vilka sammantaget utgör 90 procent av de totala utgifterna. ESV anser att modellerna är ändamålsenliga. Modellen för förvaltningsanslaget är betydligt mer detaljerad än övriga prognosmodeller för utgifterna. Det kan ifrågasättas om en sådan detaljeringsgrad är

motiverad för prognoser över förvaltningsanslaget. För övriga modeller anser ESV att detaljeringsgraden är väl avvägd.

Utgifterna redovisas på en alltför aggregerad nivå i rapporten, vilket försvårar en jämförelse med tidigare prognoser. ESV föreslår därför att Migrationsverket utvidgar sin redovisning till Regeringskansliet. En sådan redovisning lämnas lämpligen i en digital bilaga. Exempel på uppgifter som kan vara av intresse finns redovisat i bilaga 5.

Migrationsverkets prognosrapport är omfattande. Enligt ESV kan dispositionen tydligt förbättras. Vidare saknas information om vilka antaganden som gjorts samt vissa förklaringar till prognosen. ESV har även noterat att förklaringar till prognosen i vissa fall skiljer sig åt i olika delar av rapporten. Beskrivningen av hur prognosen har reviderats i förhållande till föregående prognos är enligt ESV inte heller tillräckligt tydlig.

Mot bakgrund av de iakttagelser vi gjort föreslår ESV att:

- Migrationsverket årligen gör en prognosutvärdering, både av simuleringsmodellen och av de prognosmodeller som används för beräkning av utgifterna.
- Migrationsverket startar ett projekt med syfte att identifiera vilka indata till simuleringsmodellen som har störst inverkan på prognosen på antalet inskrivna i mottagningssystemet och antalet kommunmottagna och i förlängningen på prognosen på utgifterna.
- Migrationsverket dokumenterar de modeller som används och tar fram användarinstruktioner för respektive modell.
- Migrationsverkets redovisning av prognoserna utvidgas. Vi föreslår bland annat att myndigheten i anslutning till varje prognos förser Regeringskansliet med en digital bilaga med detaljerad information om prognosen för varje anslagspost.
- Migrationsverket ser över strukturen på prognosrapporten. Antaganden som ligger till grund för prognosen behöver tydliggöras och kompletteras med fler. Jämförelserna med föregående prognos behöver också tydliggöras. Vi redovisar flera exempel i kapitel 6 på hur rapporten kan struktureras om för att göra resultatet tydligare.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Antalet asylsökande har historiskt sett varierat mycket och nivåerna kan vara svåra att prognostisera. Detta framgick tydligt under hösten 2015 då antalet asylsökande kraftigt ökade i Sverige. I Migrationsverkets juliprognos 2015 hade det förväntade antalet asylsökande för 2015 sänkts med 6 000 till totalt 74 000. Samma höst, under loppet av bara två månader, anlände 80 000 asylsökande. Oktoberprognosen höjdes därefter kraftigt till 160 000 för år 2015 och för åren 2016 och 2017 låg det prognostiserade antalet asylsökande på 135 000 respektive 95 000.

Utfallen för antal asylsökande dessa år hamnade på 163 000 (2015), 29 000 (2016) och 26 000 (2017).

I takt med att antalet asylsökanden kraftigt tilltog, ökade statens utgifter för migration – främst för mottagande och asylprövning. Den stora ökningen av asylsökande, som bland annat innefattade 35 000 ensamkommande barn och unga, gjorde att Migrationsverket inte hann besluta om kommunersättningar i samma takt som ansökningarna kom in. I juli 2017 hade Migrationsverket fortfarande cirka 10 miljarder i obetalda ersättningar till kommunerna som främst avsåg åren 2015 och 2016.

Även under 2017 har kommunersättningarna fortsatt att stå för merparten av Migrationsverkets utgifter. Av Migrationsverkets totalt tilldelade anslagsmedel för 2017 på 59,4 miljarder kronor, betalades 42,4 miljarder kronor ut i ersättningar till kommuner och landsting. Dessa ersättningar motsvarade 71 procent av de totalt tilldelade anslagsmedlen. Av de totala ersättningarna till kommuner och landsting avsåg 28,7 miljarder kronor (motsvarande 68 procent) ersättningar för ensamkommande barn.

Den kraftiga kostnadsökningen ställer stora krav på Migrationsverkets ekonomiadministration, redovisning och prognoser. Mot bakgrund av detta har regeringen gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera och bedöma Migrationsverkets ekonomiadministrativa processer, rutiner och prognoser och, där det är lämpligt, lämna förslag till åtgärder.

ESV har valt att följa upp och analysera utfallet för kommunersättningarna eftersom de utgör en väsentlig del av Migrationsverkets verksamhet och därmed får en stor påverkan på statens budget. ESV belyser även vilken påverkan utfallet får för prognoserna, eftersom utfallet för kommunersättningar har avvikit väsentligt från de prognoser som Migrationsverket lämnat under 2017.

2.2 Syfte och mål

Syftet med uppdraget är att utreda på vilket sätt Migrationsverkets rutiner och processer tillgodoser en enhetlig och transparent redovisning av myndighetens kostnader samt om de möjliggör jämförelser av kostnader för likartade verksamheter. ESV ska dessutom analysera hur Migrationsverkets utfallsredovisning och prognoser kan utvecklas.

Målet med uppdraget är att, utifrån genomförda analyser av de ekonomiadministrativa processerna och prognosarbetet, föreslå åtgärder som förbättrar myndighetens ekonomiska rapportering. I uppdraget ingår att analysera hur prognoserna ska bli mer transparenta och tillförlitliga med en ökad träffsäkerhet och lämna förslag till åtgärder.

ESV ska även beakta Riksrevisionens iakttagelser i rapporten Asylboenden (RiR 2016:10).

Uppdraget ska slutrapporteras den 30 april 2018.

2.3 Tolkning och avgränsningar

Migrationsverkets verksamhet är uppdelad i olika processer. En av processerna, *Boende och stöd*, omfattar 88 procent (2017) av Migrationsverkets kostnader. Utöver denna process finns ytterligare fem processer som står för resterande 12 procent av kostnaderna. När det gäller ekonomiadministrativa processer och utfall har vi valt att koncentrera oss på processen *Boende och stöd*.

I uppdraget ingår också att utvärdera om Migrationsverkets processer och rutiner möjliggör jämförelser av kostnader för *likartade verksamheter*. ESV har tolkat att *likartade verksamheter* ligger inom Migrationsverkets eget verksamhetsområde. Det vill säga att jämförelser av kostnader ska vara möjliga att göra för exempelvis Migrationsverkets olika boendetyper (ABE, ABK, ABT)¹ eller för Migrationsverkets olika mottagningsenheter som finns inom respektive region.

För prognoserna har vi valt att avgränsa analysen till simuleringsmodellen och prognosmodellerna för de fem största anslagsposterna. I år omfattar dessa anslagsposter cirka 90 procent av utgifterna inom utgiftsområde 8 *Migration* och utgiftsområde 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

ESV har fokuserat på åtgärder som kan öka transparensen i redovisningen av prognoserna men vi lämnar även förslag för att förbättra prognoserna.

¹ De olika boendetyperna beskrivs närmare under avsnitt 3.3.1.1.

2.4 Genomförande av uppdraget

ESV har intervjuat företrädare för enheterna Planering, Budget och Analys samt Redovisning på Migrationsverkets ekonomiavdelning i Norrköping. Vid de tillfällena har vi dels fått presentationer av bland annat prognosprocessen, ekonomimodellen och simuleringsmodellen, dels diverse dokumentation av Migrationsverkets redovisningsplan, handböcker med mera. Vi har också intervjuat företrädare för Migrationsverkets kvalitetsavdelning i Sundbyberg samt haft löpande mejl- och telefonkontakt med våra kontaktpersoner på Migrationsverket. ESV har även analyserat Migrationsverkets prognosmodeller med fokus på vilken indata som används, detaljeringsgrad i prognosen samt hur prognosen följs upp mot utfall.

Vidare har vi intervjuat tjänstemän på Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet för att få ta del av deras synpunkter rörande Migrationsverkets rapportering av prognoser och utfall. Vi har också löpande stämt av vårt arbete med Regeringskansliet.

För att säkerställa att våra beskrivningar av processer, arbetssätt med mera är korrekt, har våra kontaktpersoner på Migrationsverket sakgranskat innehållet i rapporten.

2.5 Rapportens disposition

I det inledande kapitlet beskriver vi bakgrunden till regeringsuppdraget samt ESV:s syfte och mål. I kapitlet framgår även de avgränsningar och tolkningar som vi har gjort i anslutning till uppdraget. I kapitel tre beskrivs hur Migrationsverkets verksamhet finansieras samt hur organisationen och verksamheten är uppbyggda. Kapitel fyra innehåller beskrivningar av Migrationsverkets ekonomimodell och redovisningsplan samt hur dessa gör det möjligt att uppnå en transparent och tillförlitlig redovisning. Vidare beskrivs även myndighetens hantering och handläggning av kommunersättningar. Det femte kapitlet innehåller en genomgång och kartläggning av Migrationsverkets rutiner för intern och extern utfallsrapportering. I det sjätte kapitlet beskriver och analyserar vi Migrationsverkets arbete med prognoser och hur simuleringsmodellen är uppbyggt samt ger en djupare beskrivning och analys av utgiftsberäkningarna i prognosen.

3 Migrationsverkets verksamhet

Migrationsverket är en myndighet under regeringen som ansvarar för genomförandet av den svenska asyl- och migrationspolitiken som riksdagen och regeringen har lagt fast. Regeringens mål för Migrationsverket är bland annat att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och underlättar rörlighet över gränserna.

I det här kapitlet beskriver vi översiktligt hur Migrationsverkets verksamhet finansieras samt hur organisationen och verksamheten är uppbyggda.

Migrationsverkets verksamhetsprocess *Boende och stöd* står för merparten av Migrationsverkets anslagsförbrukning. Därför ger vi en mer utförlig beskrivning av den i avsnitt 3.3.

3.1 Migrationsverkets finansiering

Migrationsverkets verksamhet finansieras med anslag under två utgiftsområden; utgiftsområde 8 *Migration* samt utgiftsområde 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*. Dessa två utgiftsområden ligger under två departement; Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

För budgetåret 2017 tilldelades Migrationsverket totalt drygt 59 miljarder kronor i anslag, varav cirka 38 miljarder under utgiftsområde 8 och cirka 21 miljarder under utgiftsområde 13.² Under 2017 disponerade Migrationsverket följande anslag:

Utgiftsområde 8

- 1:1 Migrationsverket
- 1:2 Ersättningar och bostadskostnader
- 1:3 Migrationspolitiska åtgärder
- 1:6 Offentligt biträde i utlänningsärenden
- 1:7 Utresor för avvisade och utvisade
- 1:8 Från EU-budgeten finansierade insatser för asylsökande och flyktingar
- 1:9 Tillfälligt stöd till kommuner för ensamkommande unga asylsökande m fl.

Utgiftsområde 13

- 1:2 Kommunersättning vid flyktingmottagande
- 1:4 Ersättning för insatser för vissa nyanlända invandrare

3.1.1 Utgiftsområde 8 Migration

Anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* utgör närmare 80 procent (30,6 miljarder kronor 2017) av de totala anslagen under utgiftsområde 8. Anslaget

² Enligt regleringsbrev för budgetår 2017 (Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet)

får användas till att betala ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting samt till boende för asylsökande.

Under anslag 1:2 *Ersättningar och bostadskostnader* disponerar Migrationsverket två anslagsposter. Anslagspost 2 ska finansiera förordningsstyrda ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting. Ersättningarna gäller bland annat dag ersättning, ersättningar för hälso- och sjukvård för asylsökande samt placeringskostnader för barn utan vårdnadshavare (BUV). Anslagspost 3 ska finansiera kostnader för de asylsökandes boende (lokaler, drift och även livsmedel i vissa fall). Kostnader som finansieras inom anslagspost 2 varierar med antalet inskrivna i systemet samt andelen ensamkommande barn, medan kostnader inom anslagspost 3 främst beror på vilken typ av boende som används. Migrationsverket väljer boendeform efter ändamål och lägst kostnad så därför påverkar även antalet inskrivna anslagspost 3. Migrationsverkets olika boendetyper beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1.1

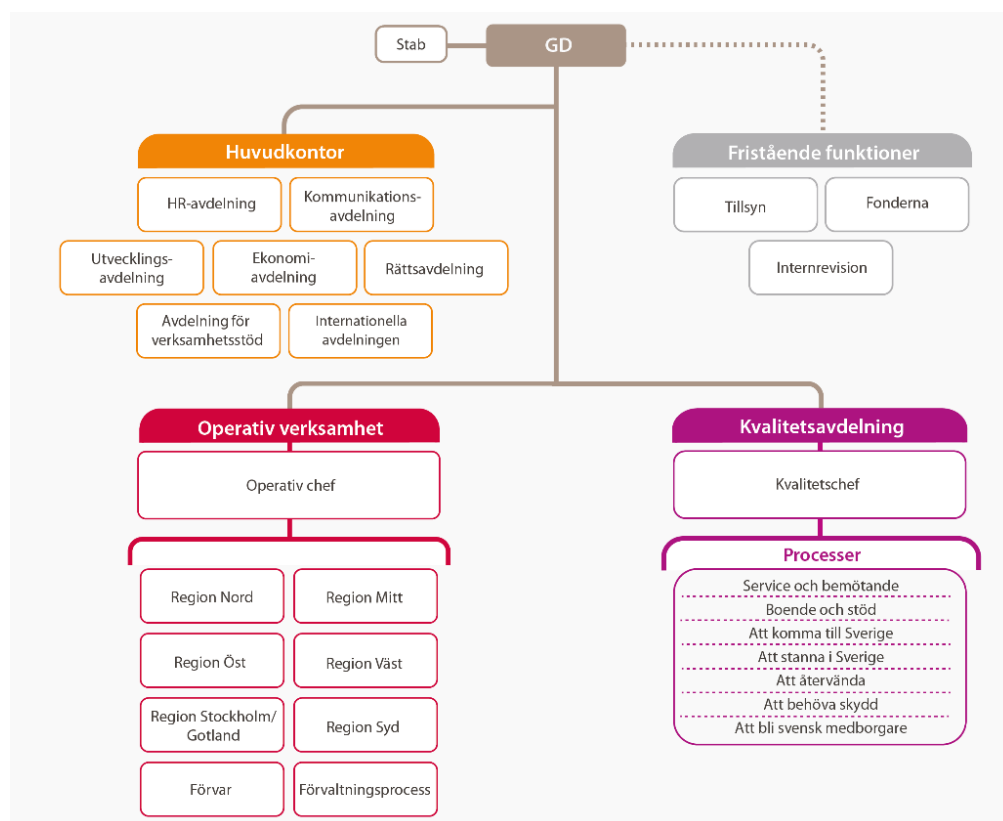
3.1.2 Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandras etablering

Det största anslaget under utgiftsområde 13 är anslag 1:2 *Kommunersättningar vid flyktingmottagande*. Under 2017 betalades 15,1 miljarder kronor ut i kommunersättningar. Utbetalningarna gällde i huvudsak ensamkommande barn och schablonersättningar, där närmare 6,5 miljarder kronor (motsvarande 43 procent av anslag 1:2) avsåg ensamkommande barn.

Övriga anslagsposter under anslag 1:2 gäller bland annat hyreskostnader, stöd och service samt hälso- och sjukvård. Samtliga ersättningar är förordningsstyrda.

3.2 Migrationsverkets organisation

Under 2017 bestod Migrationsverkets organisation av en operativ verksamhet, en kvalitetsavdelning, ett huvudkontor samt ett antal fristående funktioner. Från och med 1 april 2018 har en omorganisering skett vilket innebär att nedanstående organisationsschema har förändrats. Nedan beskriver vi hur organisationen såg ut under 2017 eftersom den organisationen har gällt under merparten av tiden för vårt uppdrag.



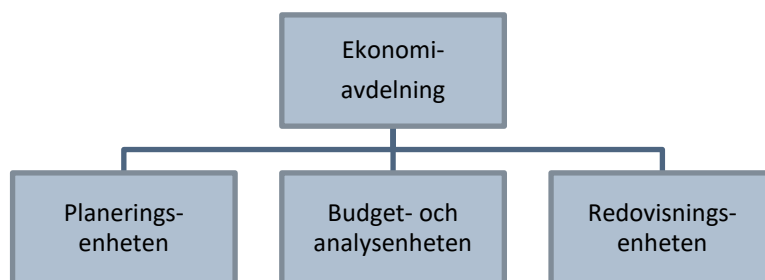
3.2.1 Operativ verksamhet

Den operativa verksamheten, som leds av en operativ chef, är organiserad i sex geografiska regioner; Nord, Mitt, Stockholm, Väst, Öst och Syd. Varje region leds av en regionchef som rapporterar till den operativa chefen. Verksamheten inom varje region är organiserad i sektioner som leds av sektionschefer. Sektionerna är i sin tur uppdelade i enheter som leds av enhetschefer. I den operativa verksamheten ingår även Förvar och Förvaltningsprocess. Förvar är en låst avdelning där asylsökande som ska lämna landet vistas. Förvaltningsprocessen har exempelvis hand om ärenden som har överklagats samt företräder Migrationsverket i domstol.

3.2.2 Huvudkontor

Migrationsverkets huvudkontor är placerat i Norrköping. Här finns ledningen samt avdelningarna för HR, kommunikation, utveckling, ekonomi, rättsfrågor, verksamhetsstöd samt internationella frågor. Det finns även en stab knuten till generaldirektören och som leds av en stabschef.

Ekonomiavdelningen består av en Planeringsenhet, en Budget- och analysenhet samt en Redovisningsenhet.



Planeringsenheten ansvarar för arbetet med den långsiktiga strategiska myndighetsstyrningen och har det övergripande ansvaret för verksamhetsplanen. Planeringsenheten ansvarar även för prognoser och rapporter som skickas till Regeringskansliet löpande under året. Budget- och analysenheten har huvudansvaret för beredning och förslag av ekonomiska ramar och ansvarar för månadsvis ekonomisk uppföljning på aggregerad nivå. Vidare är Budget- och analysenheten delaktig i arbetet med att ta fram prognoserna som skickas till regeringen. Redovisningsenheten ansvarar för myndighetens finansiella redovisning. I den ingår bland annat arbetet med årsredovisningen och budgetunderlaget.

Ekonomiavdelningen leds av en ekonomidirektör som de ansvariga för respektive enhet rapporterar till.

3.2.3 Kvalitetsavdelning

Migrationsverkets kvalitetsavdelning bildades 2015 och arbetar med att vidareutveckla och kvalitetssäkra processer inom verksamheten. Kvalitetsarbetet leds av en kvalitetschef som utvecklar Migrationsverkets verksamhetsprocesser. Från och med 1 april 2018 ingår Kvalitetsavdelningen tillsammans med Utveckling och IT i den nya Digitaliserings- och utvecklingsavdelningen.

3.3 Migrationsverkets verksamhetsprocesser

Migrationsverkets verksamhet är sedan 2016 indelad i olika processer. Organisationen för att hantera ansökningar om uppehållstillstånd är indelad i fem processer; (1) *Att behöva skydd*, (2) *Att återvända*, (3) *Att komma till Sverige*, (4) *Att stanna i Sverige*, och (5) *Att bli svensk medborgare*. Därtill kommer även processerna *Boende och stöd*, som hanterar boende för asylsökande och ersättningar till kommuner och landsting, samt *Service och bemötande* som innebär att god service och bemötande ska genomsyra all verksamhet som Migrationsverket bedriver.

Migrationsverket presenterar kostnader för myndighetens olika processer i sin årsredovisning. Indelningen i den överensstämmer dock inte riktigt med de processer vi beskrivit ovan, men ger en bra översikt över hur kostnaderna är fördelade på de olika processerna. Som framgår av tabell 1³ utgjorde processen *Boende och stöd* 88 procent av Migrationsverkets totala kostnader under 2017. I den fortsatta rapporten kommer vi därför att bedöma och analysera denna process närmare.

Tabell 1 Ekonomisk översikt 2017 - totala kostnader (tkr)

Att behöva skydd	Boende och stöd	Att återvända	Att komma till och att stanna i Sverige	Att bli svensk medborgare	Summa
3 667 137	42 620 457	1 113 742	1 100 065	72 486	48 573 887
8 %	88 %	2 %	2 %	0 %	100 %

3.3.1 Processen Boende och stöd

I processen *Boende och stöd* ingår både boendekostnader och stöd för mottagande av asylsökande innan de har fått uppehållstillstånd i Sverige samt motsvarande kostnader och stöd för personer som har fått uppehållstillstånd och blivit placerade i Sveriges kommuner (nyanlända). Den del som innefattar *stöd* omfattar myndighetens arbete på mottagningsenheter och att betala ut ersättningar till kommuner och landsting. Som tabellen ovan visar uppgick kostnaderna för *Boende och stöd* till 42,6 miljarder kronor 2017. Av dessa avsåg cirka 38 miljarder kronor stöd i form av kommunersättningar, varav 22 miljarder kronor inom utgiftsområde 8 och 16 miljarder kronor inom utgiftsområde 13.

En stor del av kommunersättningarna (cirka 65 procent) gäller ersättningar för barn utan vårdnadshavare (BUV). Det är kommunen som har ansvaret för det praktiska mottagandet av ett barn som kommer till Sverige utan sina vårdnadshavare. Ett asylsökande ensamkommande barn belastar utgiftsområde 8. När ett

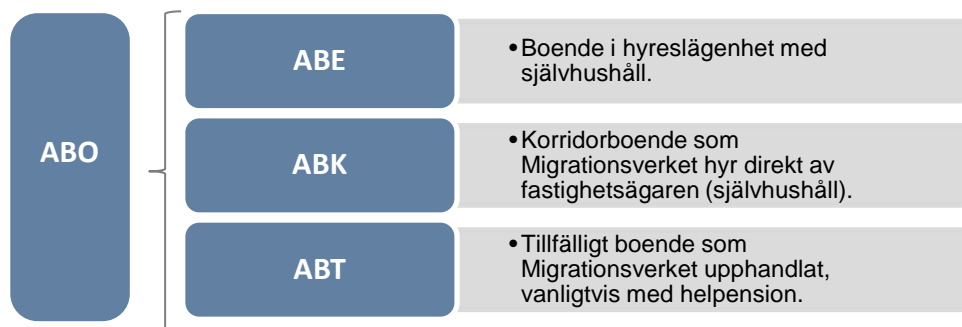
³ Tabellen är hämtad från Migrationsverkets årsredovisning 2017, sid 103.

ensamkommande barn har fått uppehållstillstånd belastas istället utgiftsområde 13 (nyanlända).

3.3.1.1 Boendeformer för asylsökande

Som vi beskrev ovan ingår Migrationsverkets tillhandahållande av boende för asylsökande i processen *Boende och stöd*. Migrationsverket ansvarar för att de asylsökande som inte kan ordna sitt boende själva har någonstans att bo. Eftersom Migrationsverket inte får äga några bostäder tecknar verket avtal med såväl privata som kommunala bostadsbolag. Hyran för bostäderna betalas av Migrationsverket.

Som asylsökande kan man antingen välja att bo i eget boende (EBO) eller bli placerad i ett av Migrationsverkets tre anläggningsboenden (ABO):



Utöver EBO och ABO finns även ABI (Ankomstboende intransit) som avser tillfälligt boende för asylsökande i samband med att asylansökan registreras. ABI finns i närheten av Migrationsverkets kontor i Stockholm, Göteborg, Malmö, Gävle och Flen.

Mellan åren 2012 och 2016 ökade kostnaderna för ABO drastiskt. Ökningen berodde inte enbart på att antalet asylsökande ökade, utan också på att handläggningstiderna var längre. Det innebar att de asylsökande vistades längre tid på Migrationsverkets asylboenden. Det tog även längre tid för kommunerna att ordna boenden till dem som beviljats uppehållstillstånd vilket ytterligare bidrog till ökade kostnader för ABO.

En annan orsak som bidrog till de ökade boendekostnaderna var att andelen ABT-boenden kraftigt ökade, framförallt under 2015 och 2016 till följd av att andra anläggningsboenden var fullbelagda. Eftersom dygnskostnaden för ett ABT-boende är väsentligt mycket högre än övriga boenden bidrog även det till de ökade kostnaderna.

Antalet asylsökande minskade sedan kraftigt under 2016 och 2017 och behovet av boendeplatser likaså. Migrationsverkets strategi har därefter varit att först och främst avveckla de kostsamma boendena inom ABT. Så har även skett, och enligt Migrationsverkets årsredovisning 2017 har totalt 29 687 boendeplatser avvecklats under året. Minskningen har huvudsakligen gällt upphandlade boenden (ABT). ABT-boenden har sjunkit från 47 procent av Migrationsverkets boendebestånd vid årets början till 13 procent vid årets slut.

3.3.1.2 *Riksrevisionens rapport om asylboende*

ESV har tagit del av Riksrevisionens iakttagelser i rapporten om Asylboende (RiR 2016:10). En av de synpunkter som ESV bedömer är relevanta att uppmärksamma gäller tillförlitligheten i kostnadsfördelningen för de olika boendetyperna (ABE, ABK, ABT). Riksrevisionen framför bland annat i sin rapport att tidrapporteringen har varit bristande när det kommer till personalens arbete på de olika asylboendena. Av den anledningen bedömde de att dygnskostnaderna som Migrationsverket fick fram ur ekonomisystemet inte var fullständiga. Därför ansåg man att rättvisande kostnadsjämförelser inte kunde göras mellan de olika boendeformerna.

Efter att Riksrevisionen publicerade sin rapport (för åren 2012–2015) har Migrationsverket infört en ny ekonomimodell (som vi beskriver i avsnitt 4.2). Modellen innebär bland annat att 95 procent av Migrationsverkets kostnadsmassa direkt bokförs på olika uppdrag såsom boendetyper. Resterande 5 procent avser OH-kostnader vilka fördelas utifrån rapporterad tid. ESV gör bedömningen att iakttagelserna om tillförlitligheten i kostnadsfördelningen för de olika boendena till stor del är omhändertagna och av den anledningen inte längre är relevanta att beakta i denna rapport.

ESV har även tagit del av Migrationsverkets rapportering av regeringsuppdraget ”Ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestånd”. I rapporten slår myndigheten fast att den långsiktiga basen för boende är logi med självhushåll, det vill säga ABE (hyreslägenheter) och ABK (korridorboenden). Behovet av boenden minskade under 2017 eftersom antalet asylsökanden minskade till följd av nya regler. Den överkapacitet som därmed uppstått i boendena ska, enligt rapporten, tas omhand genom att Migrationsverket först och främst avvecklar de kostsamma boendena inom ramen för ABT (tillfälligt boende, vanligen med helpension). Som vi beskrev i föregående avsnitt (3.3.1.1) har det också skett. Enligt årsredovisningen 2017 räknar Migrationsverket med att samtliga upphandlade boenden ska vara avvecklade under det andra kvartalet 2018. En ny ramavtalsupphandling av ABT-boenden har också genomförts. Det har resulterat i en kostnadssänkning med i genomsnitt 12 procent per avropad ABT-plats, jämfört med de tidigare ramavtalen. ESV gör bedömningen

att denna information sammantaget gör att Riksrevisionens synpunkter på upphandlade ABT-platser i stort är omhändertagna.

4 Ekonomiadministrativa processer och rutiner

I det här kapitlet beskriver vi inledningsvis Migrationsverkets hantering och handläggning av kommunersättningar. Därefter beskriver vi hur Migrationsverkets ekonomimodell och redovisningsplan är uppbyggda, samt hur båda dessa gör det möjligt att uppnå en transparent och tillförlitlig redovisning.

4.1 Migrationsverkets hantering, handläggning och utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting

Migrationsverket handlägger och betalar ut ersättningar till kommuner och landsting. Det görs dels under asylsökningprocessen (redovisas under utgiftsområde 8), dels när asylsökande beviljats uppehållstillstånd, och därmed är nyanlända i en kommun (redovisas under utgiftsområde 13).

ESV har efterfrågat rutin- och processbeskrivningar för handläggningen av kommunersättningar, men vi har inte fått ta del av några sådana. Den dokumentation som finns är handböcker som beskriver på vilka grunder beslut om utbetalning av kommunersättningar ska tas. Myndigheten beskriver alltså inte hur själva handläggningsprocessen ser ut. Vi har dock genom de intervjuer vi gjort fått viss information om hur Migrationsverket arbetar med ersättningar till kommuner och landsting.

4.1.1 Hantering av kommunersättningarna

Hantering av inkomna ersättningsanspråk är i dagsläget manuell. Ansökningarna skickas in på papper från kommunerna. Det finns inga handläggningssystem som håller reda på hur mycket ersättning som kommunerna har ansökt om, vilken tidsperiod de gäller eller vilken kommun som har ansökt. Alla de här aspekterna har bidragit till att Migrationsverket inte har hunnit med att betala ut ersättningar till kommunerna i den takt som ansökningarna har kommit in.

Den 1 juli 2017 trädde ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn och unga i kraft. Det nya ersättningssystemet gäller både asylsökande och nyanlända. Det tidigare ersättningssystemet vilade till stor del på ett ansökningsförfarande som utgick från att kommunen ersattes för faktiska kostnader. Anledningen till det var att man ansåg att flera av ersättningarna var svåra att schablonisera. Systemet var administrativt krångligt, svårt att överblicka och hade långa ansöknings- och handläggningstider.

Med det nya ersättningssystemet har Migrationsverket schabloniserat flera ersättningslag och även automatiserat utbetalningen för vissa av dem. Detta har minskat den administrativa delen av processen och ökat förutsättningarna för en bättre planering för kommunerna och statens budget. För Migrationsverkets del innebär det att ersättningarna till kommunerna utbetalas i nära anslutning till att kostnaderna i kommunerna uppstår. Därmed minskar eftersläpningarna av utbetalningarna till kommunerna. Även fortsättningsvis behöver dock kommunerna ansöka om ersättningar som rör kostnader för exempelvis vård, försörjning och omställning samt vissa schablonersättningar. För en mer detaljerad beskrivning av vilka ersättningar som kräver ett ansökningsförfarande och vilka som betalas ut automatiskt, hänvisas till bilaga 2.

4.1.2 Handläggning av kommunersättningar

Handläggning och utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting under asylsökningprocessen sker på nio orter i Sverige, medan ersättningar till kommuner och landsting för nyanlända endast hanteras på en enhet i Norrköping. Inkomna ansökningar registreras manuellt i diariet. Ansökningarna sorteras sedan efter ärendetyp och kommun och fördelas ut på handläggarna. Generellt gäller principen att äldsta ärendet ska hanteras först.

Migrationsverket arbetar för närvarande med att implementera ett nytt verksamhetssystem (DEBET). Det nya systemet innebär att man kommer att arbeta enligt ett nytt processbaserat arbetssätt som får påverkan på det operativa arbetet med att pröva och besluta om statlig ersättning till kommuner och landsting. Handläggningsprocessen, som kallas *Att söka statlig ersättning*, kommer att se likadan ut som tidigare, men istället för den nuvarande manuella ansökningsprocessen ska det finnas en webbtjänst där kommunerna ansöker om ersättningar.

Den nya handläggningsprocessen består av fem styrande principer⁴. I det här avsnittet beskriver ESV kort två av dem. Den första principen handlar om att handlägga ärenden med största ekonomiska effektmål. Därmed är principen att handlägga det äldsta ärendet först sekundär. Dock finns det en målsättning att alla ärenden om statlig ersättning ska handläggas inom en månad. En annan princip inom processen *Att söka statlig ersättning* är att renodla arbetsuppgifter. Där ingår att varje medarbetare ska ha en tydlig och skriftlig instruktion som beskriver de aktiviteter som hen har behörighet att utföra. För schabloniserade ersättningslag är

⁴ Processen Att söka statlig ersättning består av fem styrande principer; (1) Att handlägga ärenden med största ekonomiska effektmål, (2) Att sortera ärenden i ärendekategorier, (3) Att ha rätt kompetens i rätt tid, (4) Att renodla arbetsuppgifter, (5) Att ha ändamålsenliga stödfunktioner.

utgångspunkten att de ska vara enmansbeslut. Utbetalningsunderlaget granskas alltså inte av någon annan än beslutsfattaren.

4.1.3 Hur säkerställer man att utbetalningarna blir korrekta?

Nuvarande utbetalningssystem, STAMM, består bland annat av två delar som rör utbetalningar: ROSE (kommunersättningar) och Landstingsutbetalningar. Dessa system genererar filer som ligger till grund för de utbetalningar som görs till kommuner och landsting. Utbetalningsfilerna innehåller information om hur mycket som ska betalas ut, till vem och vid vilken tidpunkt. Via ekonomisystemet görs automatiska kontroller där motpart, belopp och antalet utbetalningar kontrolleras mot försystemet för att säkerställa att utbetalningarna stämmer överens med det som utbetalningsfilen angett. När den här kontrollen är utförd tar systemet fram ett utbetalningsförslag. Allt detta sker automatisk. Systemet producerar därefter en lista med betalningar som överstiger ett på förhand bestämt belopp⁵. Handläggare går igenom listan för att se om det är något som sticker ut. Om något avviker kontaktas berörda enheter för statlig ersättning för vidare utredning.

I ersättningssystemet finns också förebyggande systemkontroller som förhindrar att samma person kan registreras som två eller flera individer i den centrala utlänningsdatabasen. Om en felregistrering görs, exempelvis felstavat namn, fel födelsedatum eller liknande, varnar systemet för det. De två dubbelregistreringarna som skapats ska då slås samman och orsaken till varför det blivit dubbelt anges i systemet. Systemet rensar sedan automatiskt ut ärenden där dubbelregistrering har gjorts och förhindrar därmed att exempelvis en dygnsschablon betalas ut dubbelt för en individ med två registreringar.

Enligt Migrationsverket fungerar utbetalningsprocessen på ett tillfredsställande sätt och man har sällan problem med utbetalningarna.

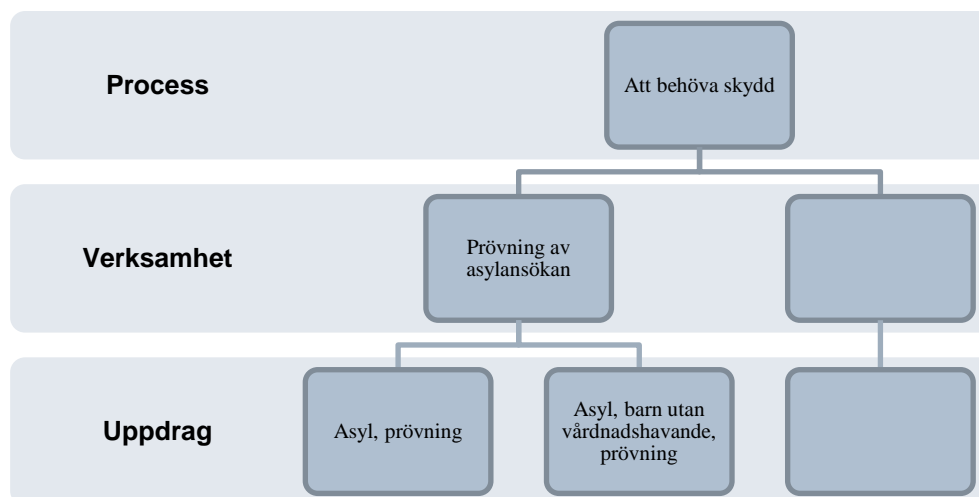
4.2 Migrationsverkets ekonomimodell

Migrationsverket införde en ny ekonomimodell 2016. Den nya modellen är uppbyggd så att processer, verksamheter och uppdrag kan följas upp på alla nivåer i organisationen. Samtidigt började myndigheten med tidredovisning på uppdrag och aktiviteter. Migrationsverket använder begreppet aktivitetsrapportering när de anställda rapporterar sin tid, men vi kommer fortsättningsvis att använda begreppet tidredovisning.

I kapitel 3 redogjorde vi för Migrationsverkets olika verksamhetsprocesser. Inom varje process finns olika verksamheter som i sin tur är uppdelade på olika uppdrag.

⁵Beloppsgräns för kommunersättningar (ROSE) uppgår till 3 miljoner kronor medan beloppsgränsen för Landstingsutbetalningar uppgår till 10 miljoner kronor.

Inom processen *Att behöva skydd* finns till exempel verksamheten *Prövning av asylansökningar*. Den är i sin tur uppdelad i uppdrag som beskriver vad som ska göras inom olika delar av verksamheten, till exempel *Asyl, prövning* och *Asyl Barn utan vårdnadshavare, prövning*. Nedan ges en översiktlig bild av hur processerna, verksamheten och uppdragen förhåller sig till varandra.



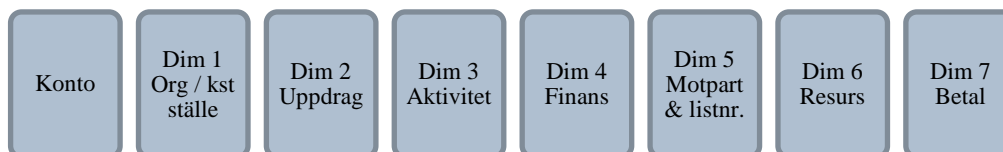
Ytterligare en indelning av verksamheten är att man följer upp olika aktiviteter. Aktiviteter kan till exempel vara *Skriva beslut*, *Handlägga*, och *Muntlig utredning*. En och samma aktivitet kan finnas inom flera olika uppdrag.

Genom den nya ekonomimodellen har det blivit möjligt att fördela kostnader på processer och olika delar av verksamheten med hjälp av redovisningen på uppdrag. De kostnader som inte direkt går att hänföra till en enskild process fördelas ut med hjälp av fördelningsnycklar som baseras på den tid som rapporterats på uppdrag i tidredovisningen.

4.3 Redovisningsplan

Utifrån den nya ekonomimodellen har Migrationsverket byggt upp sin redovisningsplan. En redovisningsplan består av en kontoplan och en objektplan. I kontoplanen redovisar myndigheten de ekonomiska händelser den har med omvärlden, det vill säga externredovisningen. Migrationsverkets kontoplan bygger på ESV:s baskontoplan men består av fler konton, eftersom myndigheten har behov att specificera vissa konton ytterligare.

Objektplanen visar hur myndigheten har byggt upp sin internredovisning. Med hjälp av den delas den externa redovisningen upp i interna dimensioner.

Migrationsverkets redovisningsplan

När myndigheten till exempel tar emot en leverantörsfaktura för en lokalhyra måste den som registrerar fakturan ange diverse uppgifter. Först ska rätt **konto** i externredovisningen väljas, i detta exempel kontot för lokalhyra. Sedan ska **kostnadsställe** anges, till exempel mottagningsenhet 1 Uppsala. **Uppdrag** ska registreras. Här kan det vara uppdraget asyl, prövning. **Finansiär** är också obligatoriskt att ange men anges automatiskt genom koppling till det uppdrag som kostnaden avser. Finansiär avser vilken av Migrationsverkets alla anslagsposter som ska finansiera kostnaden, eller om kostnaden ska finansieras med avgifter eller bidrag. Alla Migrationsverkets uppdrag är kopplande till en finansiär. Skulle fakturan på lokalhyra komma från en statlig myndighet måste också rätt **motpartskod** registreras. Dimensionen motpart används även vid utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting. Då registreras vilken kommun eller vilket landsting ersättningen avser.

Migrationsverkets löner redovisas automatiskt mot myndighetens förvaltningsanslag i samband med att lönefilen överförs till ekonomisystemet. I vissa fall ska lönerna finansieras med ett annat anslag eller med en avgift eller ett bidrag. Det gäller till exempel för de projekt som finansieras med EU-medel eller avgifter. Då görs en manuell ombokning av kostnaden för nedlagd tid från förvaltningsanslaget till rätt finansiär.

4.4 Fördelning av OH-kostnader

Den övervägande delen av Migrationsverkets kostnader redovisas direkt på uppdrag som avser kärnverksamheten. För 2017 redovisades 95 procent som direkta kostnader i kärnverksamheten medan OH-kostnaderna uppgick till 5 procent. I de direkta kostnaderna ingår även kostnader för den tid som personalen redovisat på uppdraget. OH-kostnaderna avser framförallt gemensamma administrativa kostnader för huvudkontorsfunktioner och gemensamma utvecklingsprojekt. Fördelningen av OH-kostnaderna sker i flera steg. De fördelas ut med hjälp av fördelningsnycklar som är baserade på rapporterad arbetad tid.

Fördelning av OH-kostnaderna sker inte löpande under året utan endast i samband med upprättande av årsbokslut och årsredovisning. Fördelningen bokförs inte i ekonomisystemet utan beräknas och dokumenteras i en separat fil. Under 2017 lämnade Migrationsverket tertialrapporter till Regeringskansliet. I dessa ingick ett

fåtal ekonomiska mått. Ett av dem var redovisning av styckkostnader per avgjort ärende inom en process respektive inom uppdrag/segment⁶. Eftersom OH-kostnaderna inte fördelas löpande under året ingick inga OH-kostnader i de rapporterade styckkostnaderna. De styckkostnader per avgjort ärende som myndigheten rapporterade löpande under året var därför inte jämförbara med motsvarande styckkostnader i årsredovisningen.

Inom varje process förekommer kostnader som räknas som direkta kostnader inom processen men som inte avser ett speciellt uppdrag. Redovisningen av styckkostnader per avgjort ärende *per process* består av kostnader som avser samtliga verksamheter och uppdrag inom processen medan styckkostnad per avgjort ärende nedbrutet per uppdrag/segment bara består av kostnader som bokförts direkt på just det uppdraget/segmentet. De direkta kostnaderna som tillhör processen i sin helhet fördelas alltså inte ut per uppdrag/segment. Styckkostnaderna per uppdrag/segment är därmed inte jämförbara med styckkostnaderna per process eftersom man utgår från olika kostnadsmassor.

4.5 Tidrapportering

Från och med 2016 ska samtliga anställda på Migrationsverket, med undantag för ett fåtal personer, rapportera all sin tid. Rapportering av tid på uppdrag är obligatoriskt för alla medan rapportering på aktivitet för tillfället inte är obligatoriskt för personal i den operativa verksamheten. Varje anställd har sin egen resursidentitet som används i tidrapporteringen.

Myndighetens uppdrag är indelade i olika uppdragstyper. I dag finns cirka 750 uppdrag varav knappt hälften är uppdrag i den löpande verksamheten. Migrationsverkets olika boendetyper, ABK, ABE, ABT och EBO, är exempel på uppdrag inom den löpande verksamheten. Asylärendena är också uppdelade i olika uppdrag där till exempel asyl BUV, prövning, asyl Dublin, prövning, asyl OH/OT⁷, prövning samt asyl, prövning är olika uppdrag. Vidare finns uppdragstyper för interna projekt och uppdragsgrupper för fondfinansierade-, avgiftsfinansierade- och bidragsfinansierade projekt. Slutligen delar myndigheten in investeringsprojekt i olika uppdrag. Uppdrag är den lägsta obligatoriska nivå som de anställda rapporterar sin tid på. Det betyder att personalens tid fördelas på myndighetens olika uppdrag.

⁶ Segment är en uppdelning på olika ärendeslag inom en process, till exempel inom processen Att söka skydd återfinns bland annat segmenten Asylprövning barn utan vårdnadshavare och asylprövning Dublin. Segment är ofta detsamma som uppdrag.

⁷ OH/OT står för Omedelbar hemland och Omedelbar tredjeländ

Bland uppdragen i den löpande verksamheten finns även uppdrag för internt stöd för till exempel ekonomi, personal och internrevision. Dessa uppdrag avser myndighetens OH-kostnader.

Tidrapporteringen utgör grunden för fördelningen av alla personalkostnader på uppdrag och därmed på processer och delprocesser samt för omförelning mellan kostnadsställen. Rapporteringen används i all kostnadsuppföljning som tas fram på aggregerad nivå i samband med årsbokslutet. Det är därför viktigt att all personal verkligen rapporterar sin tid. Migrationsverket har veckovisa automatiska påminnelser för klarmarkering och attest av aktivitetsrapporteringen. Tidrapporteringen för 2017 visade ett väldigt bra utfall. Det fattades bara cirka tvåhundra tusen timmar av cirka 14 miljoner för hela året. Ett bortfall på endast 1,5 procent.

Rapporteringen av timmar används bland annat i samband med uppföljningen av resursåtgång och produktivitet samt för planering och uppföljning av timmar i utvecklingsprojekt och förvaltningsobjekt. Inom den operativa verksamheten använder man tidrapporteringen som underlag för uppföljningar av resursåtgång och produktivitet. Uppföljningarna distribueras till regionledningarna för återkoppling och analys av utfallet till den operativa chefen. Den nedlagda tiden jämförelses också med antalet årsarbetskrafter per uppdrag/verksamhet/process med mera som tas ut från ekonomisystemet. Med hjälp av dessa utfall sammanställer man olika produktivitetsmått som till exempel antalet avgjorda ärenden per årsarbetskraft. Man sammanställer även produktivitetsmått per region och analyserar och diskuterar dem internt.

Tidrapporteringen används däremot inte till att räkna fram och följa upp kostnader på aggregerad nivå löpande under året. Det kan till exempel handla om kostnader kopplade till ärendeslag eller till olika uppdrag. Kostnader per ärende och kostnader per boendeform tas bara fram en gång per år i samband med årsredovisningen.

4.6 Kompetensutveckling inom ekonomiadministrationen

I samband med att Migrationsverket övergick till en ny ekonomimodell 2016 beslutade myndigheten att göra en utbildningsinsats för ekonomiadministratörer ute i de olika regionerna. Från centralt håll hade man tidigare konstaterat att kompetensen kring ekonomiadministrativa frågor behövde förbättras.

Ekonomiadministratörerna konterar fakturor i det elektroniska fakturaflödet och upprättar manuella utbetalningsorder och bokföringsorder för till exempel rättningar och periodiseringar. Däremot registrerar de inte direkt i ekonomisystemet Agresso utan bokförings- och utbetalningsordrar skickas med posten till Redovisningsenheten i Norrköping. Redovisningsenheten registrerar dem sedan i Agresso. Från och med

april 2018 inför Migrationsverket ett elektroniskt huvudboksflöde som gör att ekonomiadministratörerna själva kan registrera bokföringsordrar i Agresso.

Det första myndigheten gjorde för att stärka den ekonomiadministrativa kompetensen var att bemanna med en erfaren redovisningsekonom i var och en av de sex regionerna. Under 2016 och delvis under 2017 genomförde myndigheten dessutom en tvådagarsutbildning för cirka 210 ekonomiadministratörer. I utbildningen ingick bland annat en genomgång av Migrationsverkets ekonomimodell, att läsa och tolka regleringsbrevet och att gå igenom olika systemfrågor. Efter utbildningen genomförde alla deltagare ett obligatoriskt test där det krävdes minst 75 procent för att bli godkänd. Om kursdeltagaren inte blev godkänd fick personen inte behörighet till det elektroniska fakturaflödet i systemet. Samtliga 210 ekonomiadministratörer har nu utbildats och merparten har klarat testet. Enligt Migrationsverket har ekonomiadministratörerna varit positiva till utbildningen.

Från central nivå, på Redovisningsenheten, har man tät kontakt med redovisningsekonomerna i regionerna. De har gemensamma veckomöten och diskuterar problem som uppstår. Man träffas också några heldagar per år. På Redovisningsenheten upplever man att kompetensnivån inom ekonomiadministrationen har höjts ute i regionerna.

4.7 ESV:s iakttagelser och bedömningar

I ESV:s arbete med att kartlägga Migrationsverkets processer och rutiner har det framkommit att processer och rutiner inte finns dokumenterade. Att ha väsentliga processer dokumenterade minskar sårbarheten i organisationen när exempelvis anställda nyckelpersoner slutar. Det är också ett sätt att tydliggöra den interna styrningen eftersom man i dokumentationen kan klargöra vad som ska göras och vem som ansvarar för vad. ESV ser därför ett stort värde i att sådana processer blir dokumenterade och görs tillgängliga för anställda inom myndigheten.

Migrationsverkets hantering av kommunersättning sker till stora delar manuellt. Det finns inga system som håller reda på hur mycket kommunerna har ansökt om och vilka tidsperioder ersättningsanspråken gäller. Med den nya webbtjänsten där kommunerna digitalt ska kunna ansöka om ersättning kommer den administrativa delen av processen att minska. Det ger även förutsättningar för en bättre planering både för kommunerna och för Migrationsverket. ESV bedömer att det nya ersättningssystemet, med högre grad av schabloniserade och automatiska utbetalningar, inte bara kommer att minska och förhindra att eftersläpningar av utbetalningar till kommunerna byggs upp på nytt, utan också bidra till mer träffsäkra prognoser.

Enligt Migrationsverkets nuvarande manuella handläggningsprocess för kommunersättningar, hanteras det äldsta ärendet först. Det är något som även genomsyrar all verksamhet inom organisationen. Enligt den nya handläggningsprocessen *Att söka statlig ersättning*, vill man istället prioritera ärenden med största ekonomiska effektmål så att man maximerar utbetalningarnas storlek. Principen om att handlägga det äldsta ärendet först är därmed sekundär. Visserligen finns en målsättning att alla ärenden om statlig ersättning ska handläggas inom en månad, men ESV ifrågasätter ändå den här hanteringen. Detta eftersom det innebär att prioriteringen görs på bekostnad av kommuner som ansöker om mindre belopp. Även om beloppet är litet ur Migrationsverkets perspektiv, kan det vara av stor betydelse för den enskilda kommunen. En fördröjd ersättning skulle kunna påverka likviditeten hos kommunen.

Inom samma handläggningsprocess ska utgångspunkten för schabloniserade ersättningslag vara enmansbeslut. Utbetalningsunderlaget granskas alltså bara av beslutsfattaren. ESV ser en liten risk med att en sådan hantering kan resultera i att felaktiga utbetalningar till kommuner görs. Enligt en uppgift som framkom vid ESV:s intervju på Migrationsverkets kvalitetsavdelning, bygger hanteringen dock på att det finns flera tillförlitliga systemkontroller. Det pågår även en förstudie där man arbetar med att ta fram ett systemstöd för efterkontroller, alltså en automatisk uppföljning av att utbetalningen blev korrekt.

4.7.1 Redovisningsplanen möjliggör en transparent redovisning

Utifrån ESV:s genomgång av hur Migrationsverkets ekonomimodell och redovisningsplan är uppbyggd bedömer vi att myndighetens ekonomiadministrativa hantering möjliggör en transparent redovisning och att det finns goda förutsättningar för att göra jämförelser mellan kostnader för likartade verksamheter. Uppföljningar och analyser kan göras på en mängd delar av verksamheten. Migrationsverket kan också välja att följa upp uppdrag i olika dimensioner. Till exempel går det att ta fram kostnaderna inom de olika boendetyperna, ABE, ABK, ABT eller EBO. De kan följas upp genom att ta fram utfall per anslag och boendetyp eller genom att välja uppföljning av boendetyp per region eller per mottagningsenhet. På samma sätt kan myndigheten följa upp och redovisa kostnader för de olika uppdragen inom verksamheten *Prövning av asylärenden*. Om intresse finns kan myndigheten ta fram kostnader för uppdraget *asyl BUV, prövning* på till exempel olika regioner eller på olika mottagningsenheter. Uppföljningen av kostnader på de olika uppdragen har blivit möjliga sedan Migrationsverket införde obligatorisk redovisning av personalens tid på uppdrag. Denna möjlighet fanns inte i samma utsträckning när Riksrevisionen gjorde sin granskning som rapporterades i rapporten *Asylboenden* (RiR 2016:10).

Migrationsverket fördelar inte ut OH-kostnader på uppdrag under löpande år. Det försvarar möjligheten till jämförelser av kostnader som rapporteras löpande under året med dem som rapporteras i årsredovisningen. Redovisningen är därför inte transparent. Det är heller inte transparent att inom samma rapport redovisa styckkostnader per avgjort ärende *inklusive* processgemensamma OH-kostnader på processnivå och sedan *exklusive* OH-kostnader på den nedbrutna nivån, alltså på uppdrag/segment.

4.7.2 Kompetensen inom ekonomiadministrationen har ökat

Den kompetensutveckling som skett hos ekonomiadministratörerna inom de olika regionerna har enligt ESV:s bedömning bidragit till att stärka kompetensen på mottagningsenheterna, till exempel i arbetet med fakturakontroller. ESV anser därmed att Migrationsverket har hanterat synpunkten om bristande kompetens som Riksrevisionen framförde i rapporten Asylboenden (RiR 2016:10). En del av den kritik som Riksrevisionen framförde handlade om uppföljningen av så kallade ABT-fakturor⁸. Riksrevisionen ansåg att fakturakontrollen för ABT-platser hade varit begränsad och att det ökade risken att felaktiga utbetalningar gjordes. Riksrevisionen såg därför ett behov av att förbättra stödet till mottagningsenheterna i arbetet med fakturakontroller och bedömningar av ersättningskrav. ESV bedömer att Migrationsverket har vidtagit åtgärder som har förbättrat dessa brister.

4.8 ESV:s förslag

ESV rekommenderar Migrationsverket att upprätta process- och rutinbeskrivningar för väsentliga processer inom verksamheten. Exempel på väsentliga processer kan vara handläggningsprocesser för asylärenden och andra tillståndsärenden, utbetalningsprocessen för statliga ersättningar, processen för att ta fram prognoser och annan extern rapportering till regeringen samt boksluts- och årsredovisningsprocessen. Att ha väsentliga processer och rutiner dokumenterade minskar sårbarheten i organisationen när till exempel nyckelpersoner slutar. Det innebär också att man upprätthåller en god intern kontroll, som i sin tur bidrar till att man får en transparent och tillförlitlig redovisning.

Enligt Migrationsverkets ekonomimodell finns förutsättningar att följa upp kostnader fördelade på uppdrag och aktiviteter under året. För en fullständig kostnadsfördelning krävs dock att alla OH-kostnader fördelas ut på uppdrag. Om Migrationsverket ser ett behov av att följa upp kostnader på olika uppdrag under året föreslår ESV att Migrationsverket inför en sådan rutin. Om det är svårt att hitta fördelningsnycklar rekommenderar ESV att man schablonmässigt använder samma fördelningsnycklar som man använde i årsredovisningen föregående år.

⁸ ABT-boende avser tillfälliga boenden som Migrationsverket upphandlar och som vanligtvis är med helpension.

ESV föreslår också att om styckkostnader per avgjort ärende under året ska rapporteras och följas upp på både processnivå och nedbrutet på uppdrag/segment bör myndigheten utgå från samma kostnadsmassa. Om gemensamma kostnader inkluderas på den ena nivån men inte på den andra, blir inte redovisningen transparent.

5 Intern och extern utfallsrapportering

I det här kapitlet beskriver vi Migrationsverkets rutin för intern och extern rapportering.

5.1 Intern rapportering av utfall

Migrationsverket gör månadsvisa uppföljningar av det ekonomiska utfallet som rapporteras till verksledningen. Ansvariga för uppföljningen, som sker på aggregerad nivå, är dels Redovisningsenheten som bedömer rimligheten i anslagsutfallen och kontrollerar att anslagen har använts på rätt sätt, och dels Budget- och analysenheten som tar fram och kommenterar olika ekonomiska utfall.

ESV har tagit del av månadsrapporter till verksledningen för januari och februari 2018. Vi kan konstatera att när det gäller ekonomiskt utfall så är det enbart anslagsutfallen som följs upp och jämförs mot budget. Inga kostnader, som exempelvis styckkostnader per avgjort ärende eller kostnad per inskriven asylsökande och dygn, följs upp månadsvis. Kostnaderna tas fram och redovisas först i årsredovisningen.

Förutom månadsrapporter till verksledningen gör Migrationsverket även interna deluppföljningar. De påminner om de tertialrapporteringar till Regeringskansliet som gjordes mellan åren 2013 och 2017. Myndigheten gör dock inte deluppföljningar utifrån någon ekonomisk information, utan främst utifrån de icke-finansiella delar som årsredovisningen innehåller. Deluppföljningarna syftar till att säkerställa en god uppföljning i förhållande till mål och uppdrag i regleringsbrevet.

Efter avslutat år gör Migrationsverket även en avvikelserapportering. Den ligger till grund för resultatdialogen som sker mellan generaldirektören och de avdelnings- och regionchefer som haft ansvar för rapporterna. I avvikelserapporten ska avvikelser mot budget kommenteras och analyseras.

5.2 Extern rapportering av utfall

Migrationsverket omfattas, liksom alla myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen, av krav på att varje månad rapportera anslagsutfall, redovisning på inkomstitlar och utfall på S-koder till statsredovisningssystemet i Hermes. Rapporteringen sker via automatiska filöverföringar från myndigheternas ekonomisystem och utfallen kommenteras därför inte.

Migrationsverket återrapporterar också verksamhetens utfall till Regeringskansliet vid flera tillfällen under året. Varje månad skickar myndigheten in verksamhetsstatistik, benämnd Månadsrapport. Man återrapporterar också i

årsredovisningen och hittills även i delårsrapporten. Under 2017 lämnade myndigheten även, enligt krav i regleringsbrevet, in tertialrapporteringar med några utvalda resultatindikatorer. Dessa beskriver vi närmare i avsnitt 5.3.

Den åiterrapportering myndigheten gör i form av månadsrapporteringar under året avser en mängd verksamhetsstatistik, såsom volymrapporteringar och några nyckeltal. I månadsrapporten ingår till exempel statistik om hur ärendebalanserna inom de olika handläggningssystemen har förändrats under perioden, handläggningstider, genomsnittliga vistelsetider och andel bifallsprocent. Inga ekonomiska mått ingår däremot. I tertialrapporteringen finns ett fåtal ekonomiska mått i form av styckkostnad per avgjort ärende samt kostnad per inskriven asylsökande och dygn i mottagningssystemet. Någon ekonomisk information om anslagsutfall, med analys och kommentarer, finns däremot varken i månadsrapporteringen eller i tertialrapporteringen.

Utöver månadsrapporter och tertialrapporter rapporterar Migrationsverket enligt uppdrag i regleringsbrevet och enligt beställningar i särskild ordning från Regeringskansliet.

Myndigheten åiterrapporterar inte ekonomiskt utfall för ersättningar till kommuner och landsting i någon särskilt stor omfattning. I en bilaga till de prognoser man skickar till regeringen under året finns uppgifter om utfall för kommunersättningar, men de kommenterar man inte.

I likhet med ESV konstaterar även Riksrevisionen i sin rapport *Kommunersättningar för migration och integration (RIR 2017:10)* att den löpande rapporteringen till regeringen inte är tillräcklig när det gäller ekonomiskt utfall av kommunersättningar. Riksrevisionen menar att en viss rapportering gällande placeringskostnader av ensamkommande barn och unga sker i form av redovisad dygnskostnad uppdelad på boendeform. Dock baserar sig de uppgifterna endast på utbetalade ersättningar, för de placeringar där kommunerna har ansökt om ersättning för faktiska kostnader.

5.3 Migrationsverkets resultatindikatorer

Migrationsverket redovisar ett antal resultatindikatorer som visar myndighetens kostnadseffektivitet och kontinuerliga utveckling. Viktiga faktorer för en kostnadseffektiv verksamhet är, enligt årsredovisningen, vistelsetider i mottagningssystemet och handläggningstider i olika ärendeslag. De resultatindikatorer myndigheten har valt att följa för att redovisa kostnadseffektivitet är produktivitet och styckkostnader i de olika processerna.

För att få ett mått på produktiviteten tar myndigheten fram antalet avgjorda ärenden per årsarbetskraft för sina olika ärendeslag. Faktorer som påverkar produktiviteten är handläggningstiden för ärendet och hur komplext ärendet är.

I tertialrapporterna under 2017 och i årsredovisningen 2017 redovisar Migrationsverket även styckkostnader per avgjort ärende inom myndighetens olika processer. Kostnaderna per ärende tar man fram genom att dela årets totala kostnader med antalet avgjorda ärenden. Det myndigheten får fram är alltså en genomsnittskostnad.

Övriga indikatorer myndigheten redovisar i årsredovisningen är bland annat genomsnittlig handläggningstid och ärendebalansernas utveckling under året. För processen *Boende och stöd* lämnas indikatorer som till exempel antal inskrivna i mottagningssystemet, boendedygn och kostnad per inskriven och dygn. Indikatorerna anger man som styckkostnader i någon form. I processen rapporterar myndigheten även hur kostnaderna för asylsökande som väntar på ett uppehållstillstånd fördelas mellan de olika boendeformerna.

5.4 Kvalitetsansvar för upprättade rapporter

Det är Planeringsenheten som ansvarar för såväl interna som externa rapporter på Migrationsverket. Budget- och analysenheten tar fram de ekonomiska utfallen till rapporterna.

Vid ESV:s förfrågan om ansvarsfördelningen på myndigheten har det inte framgått vem eller vilka som har det samlade kvalitetsansvaret för de olika rapporterna. Det finns ingen utpekad ansvarig person som kvalitetssäkrar rapporterna i sin helhet. Detta även om det är Planeringsenheten som har ansvaret att skicka in rapporterna till regeringen och verksledningen. Ett tecken på det här är att vi har funnit att bland annat i prognoserna, årsredovisningen och tertialrapporterna presenteras ibland samma information på flera ställen i samma rapport och informationen stämmer inte alltid överens.

5.5 ESV:s iakttagelser och bedömningar

5.5.1 Ekonomi är inte i fokus i myndighetens uppföljning

Migrationsverkets ekonomiska uppföljning består av månadsvisa rapporter, två deluppföljningar samt en avvikelserapport som går internt till verksledningen. Efter att ha tagit del av dessa rapporter kan ESV konstatera att den ekonomiska uppföljningen är begränsad. I de fall där den ändå förekommer (som i den interna månadsrapporten) rör den enbart anslagsutfall i förhållande till budget.

ESV kan vidare konstatera att Migrationsverket i sin rapportering till regeringen lämnar mycket information. Både tertialrapporteringen och månadsrapporteringen av

verksamhetsstatistik innehåller en mängd olika utfallsiffror. I flera fall är de dessutom snarlika. ESV bedömer att detta gör det svårt för läsaren att hitta det mest väsentliga i rapporteringen.

ESV anser att såväl den externa som interna rapporteringen är bristfällig när det kommer till ekonomisk uppföljning. Månadsrapporterna till regeringen är i dag enbart fokuserade på olika volymmått och en uppföljning av vad verksamheten kostar saknas. Den externa rapporteringen borde därför utökas med mer ekonomisk information. När det gäller den interna rapporteringen och uppföljningen är det givetvis myndigheten själv som avgör vad som bör rapporteras och följas upp. ESV menar dock att det internt borde finnas intresse av att följa kostnader för verksamhetens olika delar.

5.5.2 Större fokus på kommunersättningar i extern rapportering.

ESV har tidigare beskrivit att en stor del av Migrationsverkets medel används till utbetalning av ersättningar till kommuner och landsting. Trots att det handlar om stora belopp saknas rapportering med analys och kommentarer i all löpande rapportering till regeringen. I de prognoser som Migrationsverket lämnar till regeringen ges till exempel utgiftsområde 13 ett väldigt litet utrymme. Verksamhets- och utgiftsprognosen för oktober 2017 kan tjäna som exempel på det. I den var det endast två sidor av den 61 sidor långa prognosen som beskrev utgiftsområde 13. Istället är det förvaltningsanslaget som är i fokus. Med tanke på att kommunersättningarna utgör den övervägande delen av Migrationsverkets anslagsmedel, anser ESV att ersättningar till kommuner och landsting bör få ett större utrymme i såväl prognoser som i utfallsrapporteringar.

5.5.3 Analys av befintliga resultatindikatorer

Migrationsverkets metod för att räkna fram styckkostnader per avgjort ärende visar enligt ESV:s mening inte de egentliga styckkostnaderna. Ett exempel på en sådan framräknad kostnad finns inom processen ”Att behöva skydd” i tertialrapporten till Regeringskansliet under 2017. Vi anser att det istället är en genomsnittskostnad, där man delar årets totala kostnader med antalet avgjorda ärenden.

Migrationsverket anger i månadsrapporten för oktober 2017 till Regeringskansliet att handläggningstiden för 68 procent av de avgjorda asylärendena under 2017 ligger på mellan 366 och 750 dagar. Myndighetens metod att redovisa styckkostnader per avgjort ärende speglar därmed inte verkligheten. Detta eftersom de totala kostnaderna för ett ärende hänför sig till flera år, och inte bara det år som ärendet avgörs. Enligt ESV:s bedömning visar därför inte styckkostnader beräknade på detta sätt den egentliga styckkostnaden, eftersom man inte jämför avgjorda ärenden med de kostnader som hör till just de avgjorda ärendena. Beräkningen ger inte heller en

rättvisande bild av effektiviteten i handläggningen. Bara för att styckkostnaderna ökar eller minskar behöver det inte betyda att effektiviteten har försämrats eller förbättrats. Detta eftersom svårighetsgraden i bedömningen av asylansökningarna varierar.

Att följa styckkostnader som en genomsnittskostnad kan dock vara ett intressant mått. Myndigheten bör i så fall tydligt ange att kostnaderna inte specifikt avser de avgjorda ärendena och att det inte heller är ett sätt att följa produktiviteten eller effektiviteten i handläggningen.

När det gäller produktivetsmåttet antal avgjorda ärenden per årsarbetskraft bedömer ESV att det skulle ge ett mervärde om Migrationsverket delade upp avgjorda ärenden i två grupper av svårighetsgrad. En grupp med rutin/normal-ärenden och en grupp med övriga ärenden. Om grupperingen av ärendena skulle framgå i en tabell skulle det vara enklare för en läsare att bedöma utvecklingen av produktiviteten.

5.5.4 Inget samlat kvalitetsansvar

ESV:s bedömning är att det finns en otydlighet kring vem eller vilka som har det samlade kvalitetsansvaret för Migrationsverkets externa rapporter. Enligt Migrationsverket ligger det övergripande ansvaret för intern och extern rapportering på Ekonomiavdelningens Planeringsenhet. ESV bedömer dock att det i praktiken finns ett delat ansvar för olika delar av rapporterna mellan enheterna på Ekonomiavdelningen. Resultatet av det delade ansvaret, i kombination med att det finns en otydlighet kring vem som tar ett samlat kvalitetsansvar, bidrar till att rapporterna inte blir transparenta och tydliga. ESV bedömer att bristen på dokumenterade process- och rutinbeskrivningar, enligt vår iakttagelse i avsnitt 4.1, är en av anledningarna till otydligheten kring ansvarsfördelningen.

5.5.5 Kvarstående ersättningar till kommunerna

Som vi beskrev i kapitel 4 är Migrationsverkets redovisningsplan konstruerad så att det ur redovisningen går att få fram hur stora kommunersättningar som har betalats ut till respektive kommun. Samtidigt finns alla asylsökande registrerade i den centrala utlänningsdatabasen hos Migrationsverket. I den registreras alla uppgifter om den asylsökande. Om personen har fått uppehållstillstånd registreras exempelvis vilken kommun som den nyanlände har blivit anvisad. För ensamkommande barn som är registrerade i mottagningssystemet finns även information om vilken kommun de befinner sig i. Med hjälp av uppgifterna i databasen bedömer ESV att Migrationsverket bör kunna jämföra hur många asylsökande, uppdelat på BUV och övriga, som befinner sig i eller har anvisats till olika kommuner. I och med det nya ersättningsystemet som innebär att flertalet ersättningslag numera är schabloniserade och automatiserade, bör risken för att hamna efter med utbetalningar

av ersättningar till kommunerna minska. För de ersättningsslag som kommuner och landsting fortfarande måste ansöka om (exempelvis sjukvårdskostnader), bör Migrationsverket kunna göra en översiktlig bedömning av hur mycket myndigheten totalt ska betala ut till respektive kommun. Därmed bör Migrationsverket också kunna få fram ett översiktligt belopp på hur stora de kvarstående ersättningarna till respektive kommun är. Dessa uppgifter är väsentliga för de prognoser som ska lämnas om framtida utbetalningar av kommunersättningar.

5.6 ESV:s förslag

ESV konstaterar att den interna rapportering som sker i dagsläget är bristfällig vad gäller ekonomiskt utfall och uppföljning. Vi föreslår att Migrationsverket överväger om den månadsrapportering som idag sker till verksamheten bör utökas och kompletteras med fler ekonomiska utfall.

I dag återrapporterar Migrationsverket verksamhetsstatistik till Regeringskansliet varje månad. I återrapporteringen ingår inga ekonomiska utfall. Det innebär att det inte går att följa upp vad verksamheten har kostat. Eftersom kravet på delårsrapport är borttaget från och med 2018 föreslår ESV att Migrationsverket rapporterar utfall till Regeringskansliet vid ett eller ett par tillfällen under löpande år i form av en periodisk rapport.

5.6.1 Förslag till periodvis ekonomisk rapportering

Periodrapporteringen bör innehålla ett begränsat antal väsentliga uppgifter kring både ekonomiskt utfall och verksamhetsstatistik. Rapporten bör inledas med en tabell där Migrationsverket rapporterar anslagsutfall för samtliga anslagsposter myndigheten disponerar. I tabellen ska analys och kommentarer lämnas till utfallen. ESV har tagit fram ett exempel på en uppföljningstabell som myndigheten skulle kunna använda (se förslag på uppställningstabell i bilaga 3). I den visas det ackumulerade anslagsutfallet för alla anslagsposter som Migrationsverket disponerar, prognos motsvarande samma period som det ackumulerade anslagsutfallet, tillgängliga medel 2018, prognos för 2018 samt utfall för motsvarande period 2017. Ett alternativ till att lämna denna tabell med uppföljning och kommentarer till anslagsutfallen i en särskild periodrapport är att inkludera tabellen i de utgiftsprognoser som lämnas till Regeringskansliet under året.

Efter presentationen av anslagsutfallen för alla anslagsposter, inklusive analys och kommentarer, bör ett begränsat antal väsentliga uppgifter kring kostnader och verksamhetsutfall rapporteras. Kostnaderna ska beräknas på samma sätt vid varje rapporteringstillfälle. Delar som bör vara väsentliga att rapportera är kostnad per ärende uppdelad på ärendetyp, kostnader för boende, till exempel per inskriven och dygn etcetera. Även verksamhetsutfall i form av handläggningstider, vistelsetider,

antal svåra respektive lätta ärenden och bifallsprocent bör ingå. Här bör även förändringen av ärendebalanser redovisas, inklusive från vilket år respektive ärende inkom. Vi har tagit fram förslag på tabeller som bör ingå i den periodvisa rapporteringen, se exempel i bilaga 4.

Kostnaderna som vi föreslår att myndigheten rapporterar kan vara delar av kostnader som finns i årsredovisningen. Det finns, enligt ESV:s bedömning, ett antal tabeller i årsredovisningen som visar information som kan vara relevant att visa i den löpande rapporteringen. Figur 11 och 12 (i ÅR 2017) visar bland annat vad mottagandet och bosättningarna kostar samt hur kostnaderna fördelar sig på de olika boendeformerna. De visar även hur kostnaderna är fördelade på anslag. Om denna typ av kostnader ska rapporteras under löpande år måste myndighetens OH-kostnader fördelas under året. Det gör inte myndigheten idag och som ESV nämnt ovan föreslår vi då att man fördelar OH-kostnaderna schablonmässigt. Myndigheten kan till exempel utgå från fördelningen av OH-kostnaderna föregående år.

5.6.2 Förslag till återrapportering av kommunersättningar

ESV föreslår också att Migrationsverket utvecklar och tydliggör återrapporteringen av kommunersättningar i så väl prognosen som i den övriga rapporteringen. Det bör även ingå en uppföljning av kommunersättningarna i de periodvisa rapporteringarna till Regeringskansliet. Särskilt bör myndigheten ha med en uppföljning av kommunersättningarna gällande ensamkommande barn (BUV). Detta eftersom utfallet för kommunersättningarna för BUV har avvikit väsentligt från de prognoser Migrationsverket lämnat under 2017. Förslagsvis kan man göra en särredovisning av de väsentliga belopp inom utgiftsområde 13 som redovisas i not 11 i årsredovisningen; Skolkostnader BUV, Placeringskostnader BUV och Ersättning för ensamkommande barn. I den bör man även ta med rapportering av anslagsutfall för BUV inom utgiftsområde 8, och då bör även skolkostnader och sjukvårdskostnader särredovisas. Utfallet för dessa poster bör myndigheten sedan analysera och kommentera i rapporten.

5.6.3 Dokumenterade processer och ett samlat kvalitetsansvar

Enligt ESV:s förslag i avsnitt 4.8 föreslår vi att Migrationsverket dokumenterar processen för att ta fram prognoser och rapportering till regeringen och verksledningen. I dokumentationen bör det framgå vilken enhet eller avdelning som har det uttalade huvud- och kvalitetsansvaret för rapporteringen av verksamhetsutfall och ekonomiska utfall. Det är viktigt att myndigheten gör en sammanfattande analys och kvalitetssäkring av alla utfallssiffror som rapporteras samt att det finns en utpekad kvalitetsansvarig. Risker är annars att rapporterna innehåller uppgifter som inte överensstämmer eller som till och med är motstridiga.

5.6.4 Kvarstående ersättningar till kommunerna bör kunna beräknas

Merparten av Migrationsverkets ersättningar till kommuner för ensamkommande barn och unga är från och med 1 juli 2017 schabloniserade och betalas ut automatiskt. För att utbetalning ska ske är dock kommunerna skyldiga att lämna vissa uppgifter till Migrationsverket tillsammans med de uppgifter som registreras i utlänningsdatabasen. För ersättningar som kommunerna måste ansöka om föreslår ESV att Migrationsverket följer upp hur många registrerade asylsökande respektive nyanlända ensamkommande barn som finns i utlänningsdatabasen jämfört med hur stora utbetalningar som har skett till kommunerna. Uppgifterna kan hämtas från redovisningssystemet, där ersättningarna till kommunerna registreras med en motpart. En sådan jämförelse bör kunna göra det möjligt att få en ungefärlig uppfattning om hur stor kvarstående ersättning till kommunerna som finns hos Migrationsverket gällande ensamkommande barn.

6 Migrationsverkets prognoser

I det här kapitlet beskriver vi Migrationsverkets prognosprocess, prognosmodeller och prognosrapport ”Verksamhets- och utgiftsprognos”. Vi redovisar också våra iakttagelser och lämnar förslag för att förbättra transparensen i prognosen och prognosrapporteringen, öka träffsäkerheten samt minska risken för systematiska fel.

I avsnitt 6.3 där vi går igenom modellerna för utgiftsberäkningarna beskriver vi det regelverk som styr utgifterna och på vilken detaljeringsnivå myndighetens prognoser görs för de fem största anslagsposterna (inom utgiftsområdena 8 och 13). Vi redovisar även hur prognoserna kan följas upp mot utfall. Det nya regelverket med schablonersättningar har inneburit att vi inte kunnat jämföra hur prognoserna utvecklats över tid. Vi har dock gjort en partiell analys genom att beräkna utgifterna enligt nuvarande regelverk med antalet asylsökande från äldre prognoser. Resultatet från dessa beräkningar har därefter jämförts med Migrationsverkets prognos i februari.

6.1 Prognosprocessen

Migrationsverket gör prognoser fem gånger per år. Prognosprocessen tar cirka två månader och är uppdelad i tre moment. Dessa moment består av en analysfas, en konsolideringsfas och en rapportfas, som pågår i vardera cirka tre veckor.

Analysfasen startar med att Ekonomiavdelningen⁹ på Migrationsverket skickar förutsättningar och aktuella frågeställningar till övriga avdelningar och samarbetsmyndigheter. Myndigheten tar i denna fas fram ett analys- och planeringsunderlag för verksamhetens arbete med asylprocessen och vilken bemanning som krävs för att kunna hantera alla asylärenden. Det anordnas ett antal analysmöten internt inom Migrationsverket där centrala frågeställningar tas upp. Diskussioner förs om utvecklingen sedan föregående prognos och vilka förändringar som kan påverka utvecklingen framöver. Det kan till exempel vara nya lagar och regler, praxisförändringar etcetera, samt aktuella verksamhetsfrågor av betydelse för antagandena.

Migrationsverkets operativa verksamhet och övriga avdelningar samt de olika samarbetsmyndigheterna lämnar underlag till Ekonomiavdelningen. Eftersom migrationsprognoser präglas av stor osäkerhet så tar Migrationsverket fram tre scenarier för utvecklingen av antalet asylsökande de kommande åren. Planeringsantagandet, det vill säga Migrationsverkets huvudalternativ över antalet

⁹ Enligt den organisation som gällde till 31 mars 2018. Mer information om Migrationsverkets organisation finns i avsnitt 3.2.

asylsökande, ligger till grund för de huvudsakliga verksamhetssiffror och ekonomiska beräkningar som presenteras i prognosen.

I konsolideringsfasen används uppgifter från analysfasen för att göra en datasimulering i den modell som används för att ta fram prognoser för var de asylsökande befinner sig i processen.

När simuleringen är klar lämnas underlaget till Budget- och analysenheten som beräknar ekonomiska konsekvenser för de anslag som rör migrationen samt anslaget som finansierar Migrationsverkets organisation. Underlag kommer även in från avdelningen Operativ verksamhet och övriga avdelningarna under denna period. Arbetet med att göra prognoser på de ekonomiska konsekvenserna tar mellan en och två veckor.

I rapportfasen skrivs rapporten till Regeringskansliet. Planeringsenheten ansvarar för verksamhetsanalysen, och Budget- och analysenheten ansvarar för den finansiella analysen. Prognosen presenteras sedan för myndighetens generaldirektör några dagar innan rapporten publiceras.

6.2 Migrationsverkets simuleringsmodell

Simuleringsmodellen¹⁰ speglar asylprocessen och de olika vägar som ett asylärende kan ta från ansökan till beslut om återvändande eller bosättning i kommun. En simulering för hela prognosperioden tar ungefär tre dagar. Ingångsvärdet i modellen utgörs av prognosen över antalet asylsökande som bland annat är uppdelad på ensamkommande barn och övriga. Antaganden om vilka som söker asyl och när på året de söker läggs in som ett inflöde i modellen. Tillsammans med kvarstående sökande från tidigare år skapas en prognos över ärendeflödet i asylprocessen. Hur ärendena flödar genom asylprocessen styrs av antaganden om ett mycket stort antal parametrar, som exempelvis bifallsandelar för olika nationaliteter eller överklagandefrekvens. För utvecklingen framåt i tiden baseras dessa antaganden i stor utsträckning på utfall. För vissa antaganden görs bedömningar, exempelvis då analysen pekar på att utfallet sannolikt kommer att förändras. Slutligen lägger myndigheten in aktuella asylprövningsresurser och produktivitsantaganden (avgjorda ärenden per årsarbetare) för olika ärendekategorier som grund för prognosen över bland annat avgjorda ärenden.

¹⁰ Migrationsverket började använda nuvarande simuleringsmodell 2010. Det är en betydligt mer avancerad modell och mer anpassad efter verkligheten än det ganska enkla system Migrationsverket hade innan. I modellen läggs över 400 antaganden in.

6.2.1 ESV:s iakttagelser och bedömningar

Simuleringsmodellen är detaljerad och komplex. Eftersom modellen är komplex är det enligt vår bedömning svårt att förstå hur olika faktorer bidrar till resultatet i simuleringen, exempelvis hur antagande om ledtider för bosättning påverkar antalet personer som finns i mottagningssystemet framöver. Resultatet blir inte tillräckligt transparent. När man konstruerar en modell bör man göra en avvägning mellan detaljeringsgraden och transparensen. En mer detaljerad modell behöver inte heller betyda högre träffsäkerhet. Utifrån den granskning som ESV gjort kan vi inte avgöra om detaljeringsgraden i Migrationsverkets simuleringsmodell är väl avvägd.

Det är ett fåtal personer på Migrationsverket som har kunskap om hur simuleringsmodellen fungerar och det finns ingen dokumentation av hur modellen är uppbyggd eller hur simuleringen går till. Det finns dock filer med information om vilka antaganden som läggs in i modellen. Att modellen inte är dokumenterad anser ESV är ett problem när nya personer ska läras upp eller när nyckelpersoner inte är på plats.

Migrationsverket gör ingen utvärdering av modellens prognosförmåga. Prognosen för antal avgjorda ärenden och antal bifall ändras ofta mellan olika prognosomgångar och beror inte enbart på justeringar i antalet asylsökanden, se exempel i tabell 2. I tabellen jämförs utfallet för 2017 med Migrationsverkets prognoser för 2017 från februari och oktober samma år för antalet asylsökande, avgjorda ärenden med mera. Utfallet 2017 för antal asylsökande blev 9 000 lägre än vad Migrationsverket antog i februari. Antal avgjorda ärenden justerades ner betydligt mer. Det innebär att produktiviteten, det vill säga hur många ärenden som avgörs under ett år, blev lägre än väntat. Den lägre produktiviteten har i sin tur påverkan på genomsnittligt antal inskrivna i mottagningssystemet samt antal kommunmottagna. Med en prognosutvärdering skulle Migrationsverket kunna analysera vad skillnaden mellan prognos och utfall beror på och om det finns några systematiska fel.

Tabell 2 Jämförelse mellan utfall och Migrationsverkets prognoser avseende 2017

Antal om inget annat anges	Februari17	Oktober 17	Utfall 2017
Öppen balans asylärenden, totalt, från 2016	71 614	71 614	
Antal asylsökanden	34 700	26 500	25 666
Antal förlängningsärenden	17 400	16 700	18 154
Avgjorda ärenden	105 200	80 000	78 925
Antal bifall	49 860	41 400	39 012
Bifall, procent	47,4	51,8	49,4
Genomsnittligt antal inskrivna	91 400	95 100	95 578
Antal kommunmottagna	83 900	72 300	68 442

6.3 Migrationsverkets modeller för utgifter

Migrationsverket gör prognoser för anslag på både utgiftsområde 8 *Migration* och utgiftsområde 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*. Utgifterna för de anslag och anslagsposter som Migrationsverket redovisade i sin februariprognos 2018 uppgår för innevarande år till 33 miljarder kronor. Beräkningarna för en liten del av dessa utgifter görs av Domstolsverket och Kriminalvården. Av de anslagsposter som Migrationsverket ansvarar för har ESV avgränsat analysen till de beloppsmässigt fem största. Genomgången av utgiftsprognoserna i detta avsnitt omfattar följande anslagsposter vilka uppgår till 90 procent av de totala utgifterna 2018:

Utgiftsområde 8 *Migration*

- 1.1:1 Migrationsverket (förvaltningsanslag)
- 1.2:2 Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting
- 1.2:3 Boende för asylsökande

Utgiftsområde 13 *Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*

- 1.2:1 Schablonersättning för mottagandet av nyanlända
- 1.2:4 Ersättning för ensamkommande barn och unga

Vi har utgått från de modeller och indata som användes i den prognos som Migrationsverket presenterade i februari 2018. Metoden är i många fall enkel då utgifterna styrs av volym (antal asylsökande i mottagningssystemet eller placerade i

kommunerna) och ett faktorpris (ersättningen, utgiften). Faktorpriset är i många fall känt på förhand men osäkerheten är stor när det gäller volymen.

6.3.1 Utgiftsområde 8 – 1.1:1 Migrationsverket

Utgifterna på anslaget beräknas i år uppgå till 5,4 miljarder kronor, varav 1,7 miljarder kronor avser stödverksamheten och 3,7 miljarder kronor den operativa verksamheten. Av det totala beloppet utgör 3,7 miljarder kronor lönekostnader varav 0,7 miljarder kronor avser stödverksamheten och 3,0 miljarder kronor den operativa verksamheten. Andra större kostnader är lokaler, avskrivningar, ersättningar till tolkar samt övriga tjänster om sammanlagt 1,7 miljarder kronor. Närmare 70 procent av kostnaderna avser personal och cirka 10 procent lokaler.

Beräkning av utgifter

Prognosmodellen för anslaget är den mest detaljerade och består egentligen av två modeller, en för stödverksamheten och en för den operativa verksamheten. Inom stödverksamheten görs prognosen för elva enheter¹¹ och inom den operativa verksamheten för sex enheter¹².

Lönekostnader beräknas som antalet anställda multiplicerat med ett faktorpris som varierar mellan olika enheter. Faktorpriset baseras på tidigare kvartals- eller årsutfall som räknas upp med en antagen löneutveckling. Prognosen för antalet årsarbetskrafter görs utifrån en bedömning av antalet ärenden som kommer att avslutas dividerat med produktiviteten¹³. Uppgiften om antalet årsarbetskrafter för asylprövning kommer från simuleringsmodellen. Prognoserna görs för 18 olika typer av utgifter.

ESV:s iakttagelser och bedömningar

Prognoserna för anslagsposten görs på en mycket detaljerad nivå och i vissa delar liknar den mer en modell för personalplanering än en prognosmodell för utgifter. Utfallsredovisningen sker på samma detaljerade nivå. Generellt anser ESV att det finns en risk med modeller som är alltför detaljerade. Risken består i att granskningen och prövningen av indata som påverkar en beräkning inte blir lika noggrann som i modeller med färre antaganden. För att mottagaren av prognosen ska förstå varför prognosen har ändrats bör Migrationsverket redovisa och förklara förändringen av antal årsarbetskrafter, produktivitet och antal ärenden.

¹¹ Enheter kan vara en avdelning, enhet, grupp etcetera.

¹² Se organisationsschemat i avsnitt 3.2.

¹³ Antal avgjorda ärenden per årsarbetskraft.

6.3.2 Utgiftsområde 8 – 1.2:2 Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting

Utgifterna på anslagsposten uppgår i år till 9,8 miljarder kronor, varav 3,7 miljarder kronor avser ersättningar enligt det gamla ersättningssystemet. Kostnaderna enligt det nya ersättningssystemet beräknas i år uppgå till 6,1 miljarder kronor. Av beloppet avser 2,4 miljarder kronor ensamkommande barn och 3,7 miljarder kronor familjer och ensamstående.

Under anslagsposten finns fyra större kostnadsposter

- placeringar	1,9 miljarder kronor
- skola	1,7 miljarder kronor
- landsting	1,4 miljarder kronor
- dag ersättningar med mera	0,9 miljarder kronor

Regelverket

Kostnader för placering av asylsökande i anvisningskommuner ersätts till stor del med schablonbelopp medan övriga kostnader ersätts efter ansökan av kommunerna. Det finns sex olika schablonersättningar.¹⁴

- Barn i ankomstkommun: Kommuner som tar emot asylsökande får en schablonersättning om 3 000 kronor per dygn.
- Dygnsschablon för ensamkommande barn: En ersättning om 1 350 kronor per dygn och barn betalas till anvisningskommunen.
- Engångsbelopp: För anvisade ensamkommande barn får kommunen ett engångsbelopp om 52 000 kronor per barn.
- LVU-ersättning: Kostnader för ensamkommande barn som är placerade enligt lagen om vård av unga (LVU) ersätts med faktiska kostnader med avdrag för utbetalt schablonbelopp. I prognosen beräknas denna ersättning som ett tillägg och antas uppgå till 3 150 kronor per barn och dygn.
- Rörligt tillägg: För samtliga nyanlända utgår ett rörligt tillägg om 9 450 kronor per år.
- Fast tillägg: Samtliga kommuner som tar emot asylsökande får även en fast ersättning om 500 000 kronor per år.

Beräkningen av utgifter för placeringar

Drygt 90 procent av kostnaderna är hänförliga till ensamkommande barn. Migrationsverket gör prognoser för varje ersättning var för sig och dessutom uppdelat på ensamkommande barn och övriga (familjer och ensamstående). Följande beskrivning avser prognoserna för ensamkommande barn.

Barn i ankomstkommun: Ersättningen till ankomstkommunen baseras på antalet barn en viss månad samt antalet dagar den asylsökande stannar i kommunen innan hen blir

¹⁴ För ytterligare information om kommunersättningar se bilaga 2.

kommunplacerad. Migrationsverket räknar med att en asylsökande i genomsnitt stannar 4,2 dagar i ankomstkommunen. Ersättningen för en viss månad avser antalet barn som kom för sex månader sedan, det vill säga utbetalningen i januari baseras på antalet ankommande i juli året innan. I år beräknas ersättningen uppgå till cirka 20 miljoner kronor.

Dygnsschablon för ensamkommande barn: Utgifterna för dygnersättningen beror på det totala antalet dygn ensamkommande barn tillbringar i kommunen. Ersättningen betalas ut med en månads eftersläpning, det vill säga ersättningen för januari avser antalet dygn i december. I år beräknas den totala dygnersättningen uppgå till 1 300 miljoner kronor.

Engångsbelopp: Ersättningen för nyanlända ensamkommande barn betalas ut med en månads eftersläpning. I år beräknas utgifterna uppgå till knappt 80 miljoner kronor.

LVU-ersättning: Den beräknade ersättningen för kostnader för barn placerade enligt LVU för en viss månad beror på antalet dygn ensamkommande barn tillbringat i kommunen för sex månader sedan. I beräkningen antas att 2,67 procent av de ensamkommande barnen omfattas av LVU. I år beräknas ersättningen uppgå till 213 miljoner kronor.

Rörligt tillägg: För det rörliga tillägget är basen antalet nyanlända under året. Ersättningen betalas ut i mars. Utgifterna beräknas i år uppgå till 14 miljoner kronor.

Fast tillägg: Den fasta ersättningen uppgår i år till 145 miljoner kronor och betalas ut i januari.

Beräkningen av utgifter för skola, hälsovård m.m.

Samtliga beräkningar för delposterna görs separat för ensamkommande barn och övriga. Årsbeloppet för respektive ersättning baseras på antalet personer multiplicerat med en pridfaktor. De volymer som påverkar utgifterna är genomsnittligt antal inskrivna personer under en månad, antalet inskrivna i slutet av en månad etcetera. Vissa pridfaktorer beräknas utifrån utfall medan det för andra finns reglerade schabloner. Pridfaktorerna är beloppsmässigt oförändrade under prognosåret. I tabell 3 redovisas prognosen för de olika delposterna fördelat på ensamkommande barn och övriga.

I år beräknas ersättningarna för ensamkommande barn till 661 miljoner kronor och för gruppen övriga till 3 409 miljoner kronor, totalt 4 070 miljoner kronor.

Tabell 3. Prisfaktorer, antal personer och ersatt belopp per verksamhet.¹⁵

Ersättnings- orsak	Typ av antal	Tidsperiod	Betalas	Antal per månad		Prognos miljoner kronor	
				Ensamkom- mande barn	Övriga	Ensamkom- mande barn	Övriga
Gymnasium	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T-6)	Månad	6 911	69 477	307	292
Grundskola	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T-6)	Månad	6 911	69 477	241	584
Övrig skola	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T-6)	Månad	6 911	69 477	41	267
Schablon landsting	Antal inskrivna i slutet av månaden	Månad (T-1)	Kvartal	3 025	61 600	43	971
Sjukvård	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T)	Kvartal	3 533	80 600	6	284
Hälsoundersökning	Antal förstagångs asylsökande	Kvartal	Kvartal	135	1 930	2	24
Läkemedel	Genomsnittligt antal inskrivna	Årsprognos / 12	Månad	2 333	58 417	0	58
Övrig ersättning	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T)	Månad		58 417	0	56
Dagersättning	Genomsnittligt antal inskrivna	Månad (T)	Månad	2 333	58 417	21	873
Summa						661	3 409

ESV:s iakttagelser och bedömningar

Anslagsposten uppgår i år till 6,1 miljarder kronor exklusive kostnader avseende det gamla ersättningssystemet. Kostnaderna för placeringar utgör drygt 30 procent och kostnader för skolan knappt 30 procent. Ersättningar till landsting uppgår till knappt 25 procent och dagarsättningar till 15 procent. Prognosen för anslagsposten görs på en betydligt mer detaljerad nivå än vad Migrationsverket redovisar i sina prognosrapporter. Prognosen går att löpande följa upp mot utfall på denna nivå. Valet av detaljeringsgrad i prognosen verkar utifrån fördelningen av kostnaderna rimlig.

Av redovisningen i rapporten kan vi konstatera att prognoserna görs i flera steg, vilket innebär att man kan redovisa förändringar uppdelat på pris, volym och övrigt. ESV anser att presentationen i prognosrapporten är alltför knapphändig. Med en mer utförlig redovisning kan mottagaren av prognosen följa hur de olika utgifterna utvecklas över tid samt förstå vilka faktorer som förklarar skillnaden mellan två prognoser. En utökad redovisning bör göras digitalt.

För att visa hur en mer detaljerad redovisning kan tydliggöra skillnaden mellan två prognoser har ESV gjort beräkningar med antalet asylsökande från tidigare prognoser. I tabell 4 redovisar vi antalet genomsnittligt inskrivna personer i prognosen i februari 2018 och skillnaden jämfört med prognoserna i oktober 2015, 2016 och 2017. I oktober 2015 var prognosen över antalet genomsnittligt inskrivna personer 2018 cirka 64 000 fler jämfört med prognosen i februari 2018. Som framgår av tabellen är det endast 2015 som tydligt avviker från nuvarande bedömning.

¹⁵ Antal inskrivna Månad (T-6) innebär antalet inskrivna för ett halvår sedan. På motsvarande sätt innebär (T-1) föregående månad.

Tabell 4. Antal genomsnittligt inskrivna personer enligt prognosen i februari 2018 och skillnad jämfört med tidigare prognoser. Antal tusental personer

	Prognos februari 2018			Skillnad jämfört med antalet personer							
	2018	2019	2020	2017 Oktober			2016 Oktober			2015 Oktober	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019
Barn	7	2	1	0	0	0	-4	-3	-1	-14	-14
Övriga	69	47	35	1	3	2	10	2	-5	-50	-98
Totalt	76	48	36	1	3	2	6	-1	-6	-64	-111

I tabell 5 redovisas hur utgifterna med gällande regler skulle ha utvecklats med bedömningen över antalet asylsökande från tidigare prognoser. I tabellen framgår hur utgifterna, både totalt och för olika ändamål, påverkas. I de tre första kolumnerna redovisas utgifterna enligt den senaste prognosen. I de följande kolumnerna redovisas skillnaden mellan nuvarande prognos och utgifterna beräknade utifrån nuvarande regelverk men med antalet personer enligt tidigare prognoser. Beräkningen är gjord med de pridfaktorerna som användes i februariprognosen. De totala utgifterna beräknas i år uppgå till 4 070 miljoner kronor medan de skulle varit 5 966 miljoner kronor högre med det antal personer som Migrationsverket räknade med i oktober 2015. De största skillnaderna i utgifter avser gymnasium, grundskola, schablonersättning till landsting och dagersättning.

Tabell 5. Utgifter enligt prognosen i februari 2018 och skillnad i utgifter beräknade med uppgifter om antal personer från tidigare prognoser. Belopp i miljoner kronor.

	Prognos februari 2018			Skillnad jämfört med antalet personer							
	2018	2019	2020	2017 Oktober			2016 Oktober			2015 Oktober	
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019
Gymnasium	599	337	269	3	16	7	-133	-143	-76	-815	-1 026
Grundskola	824	502	387	9	28	14	-51	-100	-85	-894	-1 303
Övrig skola	308	188	141	5	12	6	16	-12	-27	-273	-458
Schablon landsting	1 015	664	529	45	28	34	110	-55	-123	-1 429	-1 472
Sjukvård	290	192	154	16	8	10	40	-14	-36	-548	-409
Hälsoundersökning	26	28	62	-1	-1	1	-14	-18	-28	-38	-35
Läkemedel	58	39	32	4	2	2	10	-3	-8	-106	-78
Övrig ersättning	56	37	30	3	2	2	9	-2	-7	-100	-74
Dagersättning	894	596	486	51	24	32	106	-56	-121	-1 762	-1 251
Summa	4 070	2 582	2 089	134	118	108	95	-401	-510	-5 966	-6 107
<i>varav barn</i>	<i>661</i>	<i>300</i>	<i>268</i>	<i>-7</i>	<i>5</i>	<i>0</i>	<i>556</i>	<i>-46</i>	<i>-382</i>	<i>-4 312</i>	<i>-4 660</i>
<i>varav övriga</i>	<i>3 409</i>	<i>2 282</i>	<i>1 822</i>	<i>141</i>	<i>113</i>	<i>108</i>	<i>-462</i>	<i>-355</i>	<i>-128</i>	<i>-1 654</i>	<i>-7 193</i>

Som framgår av tabellen ovan innebär den ändrade prognosen över antalet personer att kostnaderna för skolan var cirka 167 (= -133-51+16) miljoner kronor lägre i februari 2018 jämför med oktober 2016. Den totala skolkostnaden är emellertid 842 miljoner kronor högre. Det innebär att det framför allt är en högre pridfaktor som förklarar den totala ändringen. Medan antalet personer sänker kostnaden med 167 miljoner kronor höjer pridfaktorn kostnaden med 1 009 miljoner kronor.

6.3.3 Utgiftsområde 8 – 1.2:3 Ersättningar och bostadskostnader

Utgifterna på anslagsposten omfattar både kommunernas och Migrationsverkets utgifter och beräknas i år uppgå till 1,8 miljarder kronor.

Beräkning av utgifter

Prognosen för innevarande år baseras på en bedömning av total boendekapacitet per boendeform, vilket resulterar i ett antal boendedygn som multipliceras med en dygnsersättning. Dygnsersättningen varierar mellan boendeformerna. Beräkningen görs för fyra typer av boenden¹⁶; ABE (lägenhetsboende), ABK (korridorboende), ABT (tillfälligt boende) och ABI (ankomstboende).

För att kunna följa upp den totala boendekostnaden per månad görs även en beräkning på budgetkontonivå, varav de största är lokalhyror, inköp av varor samt övriga kostnader. Migrationsverket lägger också till ett antaget belopp för återställningskostnader. För innevarande år uppgår beloppet till 0,4 miljarder kronor. Den totala boendekostnaden per år avrundas, vilket medför några mindre justeringar av beloppen för att tabellerna i prognosen ska se enhetliga ut. Kostnaden för eget boende utgör drygt hälften av de totala boendekostnaderna. Det tillfälliga boendet upphör i år och ersätts till stor del av korridorboende som 2019 utgör cirka 25 procent av de totala utgifterna. Ersättningsbeloppen för de olika boendeformerna är oförändrade under prognosåren. Det innebär att det är antalet bodygn i olika boendeformer som förklarar skillnaden mellan prognoserna.

ESV:s iakttagelser och bedömningar

ESV anser att modellen är tillräckligt detaljerad och konstaterar att prognosen även kan följas upp på en detaljerad nivå. Redovisningen i rapporten är detaljrik och det finns även en jämförelse med föregående prognos. I bilaga 5 finns förslag på ytterligare uppgifter som kan vara av intresse för mottagaren av rapporten.

6.3.4 Utgiftsområde 13 – 1.2:1 Schablonersättning för mottagande av nyanlända

Ersättningar till kommuner för flyktingar som kommunplacerats beräknas i år uppgå till 8,7 miljarder kronor.

Regelverket

Schablonersättningen, inklusive ett tillskott för utbildningsplikt, uppgår i år till 133 200 kronor för barn och vuxna och till 80 300 kronor för äldre.

Schablonbeloppen är indexerade och räknas upp med prisbasbeloppet. Ersättningen betalas ut vid nio tillfällen under två år. Hälften av ersättningen betalas inom nio månader efter ankomst månaden. Efter 21 månader har 90 procent av ersättningen

¹⁶ Mer information om de olika boendeformerna finns i avsnitt 3.3.1.1

betalats och den sista betalningen sker två år efter ankomst månaden. Vid sekundärflyttningar, nyanlända som väljer att flytta till en annan kommun inom 18 månader, får den mottagande kommunen ytterligare 10 procent av årsbeloppet.

Beräkning av utgifter

För att kunna göra prognoser enligt det nya schablonersättningssystemet har Migrationsverket utvecklat en ny beräkningsmodell med följande indata;

- Antalet kommunmottagna per månad
- Andelen äldre bland de kommunmottagna (antas uppgå till 1,5 procent)
- Schablonbelopp och prisbasbelopp
- Andelen av de kommunmottagna som flyttar vidare. I prognosen antas att 28 procent av antalet nyanlända föregående år flyttar vidare (gäller samtliga år).

Den ersättning som betalas under 2018 avser personer som blivit och förväntas bli kommunmottagna från och med januari 2016 till och med november 2018. Sammantaget är det 182 000 personer. Knappt 140 000 personer var nyanlända under 2016 och 2017. Under perioden januari till och med november 2018 beräknas antalet nyanlända uppgå till 43 000 personer. Antalet sekundärflyttade beräknas till 18 000 personer. Utöver beräkningen av schablonersättningar gör man även ett tillägg som avser ersättningar för utbildningsplikt. Eftersom det stora antalet personer som påverkar prognosen för 2018 redan är känt så borde prognosen för helåret vara tämligen säker.

ESV:s iakttagelser och bedömningar

I denna modell är det volymen som är osäker medan faktorpriset är betydligt säkrare. Modellen är enkel men funktionell. Modellens träffsäkerhet beror både på antaganden om hur många personer som kommunplaceras under ett år men även under vilken månad placeringen sker. I rapporten redovisas endast prognosen för anslagsposten men både prognoser och utfall finns på en mer detaljerad nivå. Även denna anslagspost bör redovisas på en mer detaljerad nivå. I bilaga 5 finns exempel på en utökad redovisning.

6.3.5 Utgiftsområde 13 – 1.2:4 Ersättning för ensamkommande barn

Utgifterna för anslagsposten beräknas i år uppgå till 7,3 miljarder kronor.

Regelverket

Schablonersättningen uppgår till 1 350 kronor per dygn för barn under 18 år och till 750 kronor per dygn för barn över 18 år. För vissa barn ersätts de faktiska kostnaderna. För varje mottaget barn får kommunen även ett engångsbelopp om 30 000 kronor. Dygnersättningen baseras på antalet kommunplacerade barn i slutet av månaden.

Beräkning av utgifter

Utgifterna omfattar fyra delområden:

- Schablonersättningar för barn under 18 år	4,2 miljarder kronor
- Schablonersättningar för barn över 18 år	1,7 miljarder kronor
- Ersättning för faktiska kostnader	1,3 miljarder kronor
- Schablonersättningar för nyanlända barn	0,1 miljarder kronor

Beräkningen använder följande indata;

- Antalet inskrivna barn
- Antalet nytillkomna barn samt antalet barn som på grund av ålder, familjeåterförening eller annan anledning, upphör att ersättas. Antalet nytillkomna barn kommer från simuleringsmodellen medan antalet barn som upphör att ersättas baseras på ett antagande om hur länge barnen stannar. Cirka 45 procent av samtliga barn antas beviljas ersättning under fem år. I genomsnitt antas ersättning betalas under 3,7 år.

I prognosen antas att 57,3 procent av barnen är under 18 år, att 40 procent är över 18 år samt att 2,7 procent av barnen ersätts med faktiska kostnader. Andelarna är oförändrade samtliga prognosår. För kommuner som ersätts för faktiska kostnader antas att utgifterna per barn uppgår till 1 890 kronor per dygn. I prognosen antas att ersättningen för faktiska kostnader betalas ut med sex månaders eftersläpning. Ersättning för faktiska kostnader för januari 2018 beräknas som 2,7 procent av antalet inskrivna barn i juli 2017 multiplicerat med antalet dagar i juli multiplicerat med 1 890 kronor. Prognosen för ersättningen för nyanlända barn baseras på antalet nytillkomna barn fyra månader tidigare (t-4) multiplicerat med schablonbeloppet.

ESV:s iakttagelser och bedömningar

Prognoserna görs för de fyra ersättningsgrupperna var för sig. ESV anser att detaljeringsgraden i prognosmodellen är tillräcklig. Prognosen kan följas upp mot utfall på den nivå som prognosen är gjord. I modellen finns uppgift om beloppet för respektive ersättningskategori men i rapporten redovisas endast beloppet för anslagsposten. I rapporten finns en tabell som förklarar skillnaden mellan prognosen i februari och januari 2018. Migrationsverket redogör även i text för hur andelen barn under och över 18 år förändrats. ESV anser emellertid att en mer detaljerad redovisning av antaganden och prognos skulle ge läsaren en bättre överblick. Exempel på data som kan vara av intresse finns redovisat i bilaga 5.

6.3.6 **ESV:s iakttagelser och bedömningar**

Generellt kan ESV konstatera att de modeller Migrationsverket använder för att prognosticera kostnader/utgifter för de beloppsmässigt fem största anslagsposterna skiljer sig åt vad gäller detaljeringsgrad. Modellerna för förvaltningsanslaget är mycket detaljerade med många antaganden om produktivitet och typ av utgifter. Det

kan ifrågasättas om en sådan detaljeringsgrad är motiverad för prognosen av förvaltningsanslaget. ESV anser att prognoserna i övriga modeller görs på en väl avvägd detaljeringsnivå. Vi kan även konstatera att modellerna är uppbyggda på ett sådant sätt att prognosen går att följa upp månadsvis.

ESV anser dock att Migrationsverkets val av detaljeringsgrad i den redovisning som görs i prognosrapporten i flera fall är alltför aggregerad. En aggregerad redovisning gör det svårt för användaren att dra nytta av publikationen. Lika viktigt som det är att redovisa resultatet av en prognos är det att redovisa de antaganden som prognosen baseras på. Migrationsverket redovisar på ett tydligt sätt volymer av olika slag. Däremot redovisas inte andra antaganden som har stor betydelse för prognosen. För att snabbt få en överblick över prognosen för de olika anslagsposterna och förändringar jämfört med den föregående prognosen anser ESV att fler uppgifter bör lämnas i en digital bilaga. Även om en detaljerad digital redovisning gör det lättare att snabbt få en överblick av förändringarna mellan två prognoser måste dessa förändringar även i fortsättningen förklaras. I bilaga 5 finns exempel på uppgifter som vi anser att Migrationsverket bör skicka som en digital bilaga till Regeringskansliet, ESV och andra myndigheter för vilka prognosen är viktig.

6.4 Prognosrapporten

Migrationsverket publicerar sin rapport ”Verksamhets- och utgiftsprognos” fem gånger om året (januari, februari, juli, maj och augusti). Prognosrapporterna är uppbyggda på samma vis, förutom januariprognosen som är kortare. Först i rapporten finns ett kort inledande avsnitt om Övergripande analys och slutsatser. Därefter följer två ungefär lika stora avsnitt, del 1 Utgiftsprognos och analys och del 2 Verksamhetsprognos och analyser. I den första delen av rapporten presenteras kostnaderna uppdelat på anslag och i den andra delen alla volymantaganden. Längst bak i rapporten finns åtta tabellbilagor med siffror.

6.4.1 ESV:s iakttagelser och bedömningar

Migrationsverkets prognosrapport är omfattande. Enligt ESV kan dispositionen tydligt förbättras. Ibland kan förklaringar till prognosen skilja sig åt i olika delar av rapporten. Vi bedömer att Migrationsverket inte tillräckligt tydligt och transparent redovisar de antaganden som de gjort samt hur dessa antaganden påverkar prognosen. Även om det är svårt att veta hur utvecklingen kommer att se ut framåt i tiden och antaganden är osäkra så är det viktigt att redovisa vilka antaganden som prognosen bygger på. Vidare är det inte heller tillräckligt tydligt hur prognosen har reviderats sedan föregående prognos. ESV noterar att uppdelningen mellan olika avsnitt i rapporten är skevt fördelade. Vissa viktiga anslag har relativt lite utrymme och ordentliga beskrivningar och analyser saknas medan andra anslag beskrivs mer ingående.

6.5 ESV:s förslag

ESV föreslår att Migrationsverket årligen gör en prognosutvärdering, både av simuleringsmodellen och av de prognosmodeller som används för beräkning av utgifterna. Utvärderingen bör omfatta de senaste två åren.

ESV föreslår att Migrationsverket startar ett arbete med att dokumentera modellerna och att ta fram användarinstruktioner för respektive modell.

6.5.1 Simuleringsmodellen

Komplexiteten och den långa prognosprocessen innebär att Migrationsverket inte hinner utvärdera vilka indata i modellen som har störst påverkan på utgifterna. ESV anser att Migrationsverket bör starta ett projekt med syfte att analysera hur ett antal viktiga indata till modellen påverkar beräkningen av antalet personer i mottagningssystemet och hur många som blir kommunplacerade, samt i förlängningen hur det påverkar utgifterna. En sådan analys är viktig framför allt med tanke på det stora antalet variabler och tiden det tar för att göra en prognos. Projektet kan i slutändan leda till att Migrationsverket tar bort variabler som inte har något större förklaringsvärde, det vill säga att detaljeringsgraden i simuleringsmodellen minskar.

6.5.2 Prognosmodellerna

Det är komplicerat att i text försöka förklara skillnader mellan två prognoser. För att underlätta för Regeringskansliet bör prognosrapporten därför kompletteras med uppgifter om variabler (antal, priser etcetera) som enligt Regeringskansliet är viktiga att följa upp. Dessa uppgifter kan lämnas i en digital bilaga och bör innehålla värden både från den aktuella och från den föregående prognosen samt skillnaden mellan dessa. Även utfall för två föregående år bör ingå i en sådan redovisning. Strukturen för en sådan fil framgår av i tabell 9¹⁷.

Tabell 9. Exempel på hur den ytterligare informationen kan presenteras. Belopp i miljoner kronor

	Utfall		Februari 2018				Skillnad			Oktober 2017		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Gymnasieskola			599	337	269	237	3	16	7	596	321	262
Grundskola			824	502	387	336	9	28	14	815	474	373
Övriga skola			308	188	141	121	16	56	27	292	132	114
Totalt			1 731	1 027	797	694	16	56	27	1 715	970	769

En sådan information gör det möjligt för Regeringskansliet att snabbt få en överblick hur den nya prognosen förhåller sig till den gamla och vad (exempelvis vilken verksamhet) som förklarar förändringen. Informationen gör det även möjligt för

¹⁷ ESV anser även att utfallet för de två senaste åren bör ingå i en sådan redovisning. Eftersom ESV inte har tillgång till utfallsiffror har kolumnerna lämnats utan siffror.

handläggare på Regeringskansliet att för vissa anslag göra överslagsberäkningar för att uppskatta hur eventuella ändringar i regelsystemet påverkar utgifterna. Exempel på sådana beräkningar är hur en höjning eller sänkning av schablonersättningen skulle påverka utgifterna. En höjning av schablonersättningen för vuxna, som i år uppgår till 130 000 kronor, med 1 000 kronor skulle höja utgifterna med i storleksordningen 40 miljoner kronor. I bilaga 5 finns för varje anslagspost förslag på utgifter som bör redovisas i en sådan bilaga.

Prognosmakare har som regel fokus på den aktuella prognosen och hur den förhåller sig till den tidigare. Hur den aktuella beräkningen förhåller sig till den beräkning som gjordes för ett eller två år sedan är mer sällan i fokus. Jämförelser över tid är emellertid viktigt eftersom det gör det lättare att upptäcka om det finns systematiska fel i prognosmetoden. Därför anser ESV att Migrationsverket bör komplettera sina modeller med information från tidigare prognoser. Strukturen på en sådan sammanställning framgår av tabell 10. Informationen behövs även för den utvärdering av prognoserna som verket bör göra varje år.

Tabell 10. Exempel på en sammanställning för uppföljning av äldre prognoser

År	Aktuell prognos				Skillnad				Jämförd prognos				Prognos 2017 Okt				Prognos 2017 Apr				Prognos 2017 Feb				Prognos 2016 Okt			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Gymnasieskola																												
Grundskola																												
Övriga skola																												
Totalt																												

ESV anser att prognoserna för samtliga delposter ska göras steg för steg, vilket innebär separata körningar för de indata som påverkar prognosen. Det innebär att skillnaden mellan den aktuella och den föregående prognosen kan förklaras i termer av utfall, ny bedömning av antalet personer, ändrat faktorpris med flera. Denna uppdelning kan även användas för den årliga prognosutvärderingen. Exempel på hur en sådan sammanställning kan göras framgår av tabell 11.

Tabell 11. Exempel på hur en skillnadsanalys kan redovisas

	2018	2019	2020	2021
Totalt				
varav utfall				
varav antal				
varav manuella justeringar				
varav KPI				
osv				

Vid genomgång av de olika beräkningsmodellerna har ESV observerat att de på många ställen innehåller avrundningar. Avrundningar kan göras i flera led, det vill

såga avrundning görs på avrundning. För att underlätta jämförelser föreslår ESV att Migrationsverket slopar dessa avrundningar.

6.5.3 Prognosrapporten

ESV anser att Migrationsverket bör överväga ett nytt rapportupplägg. En prognosrapport bör bland annat på ett enkelt och tydligt sätt beskriva:

- Vilka antaganden som gjorts, både vad gäller volymer och kostnader. En del antaganden är mycket osäkra, det är naturligt, men de bör ändå redovisas så att det tydligt framgår vilka antaganden som har gjorts. Exempel på bra information är antaganden om vilka länder de asylsökande väntas komma från och hur många av de sökande som får bifall, uppdelat på ensamkommande barn och övriga.
- En pedagogisk beskrivning av de viktigaste slutsatserna för aktuell prognos.
- Vilka de största förändringarna är jämfört med föregående prognos och vad det beror på.

Nedan följer några exempel på hur ESV anser att rapporten skulle kunna omstruktureras:

- Rubrikerna och styckindelningarna bör struktureras om så att rätt saker står under rätt rubrik. Till exempel borde utvecklingen över tid samt jämförelse mot föregående prognos beskrivas under olika delar och inte blandas.
- Analysen av olika anslag borde beskrivas på likartat sätt för samtliga anslag.
- Fler diagram som illustrerar prognosen kan öka transparensen.
- Utformningen av tabellerna borde standardiseras. Det måste tydligt framgå vad tabellerna visar. Tabellerna kan också tjäna på att delas upp i fler undergrupper så att man kan se vilka delar som förändras, inte bara aggregatet.
- De faktarutor, som till exempel beskriver ett anslag, och informationsrutor, som i punktform beskriver förändringar sedan föregående prognos, är bra. Informationsrutorna kan förtydligas och fler kan läggas till. Det bör framgå hur stora förändringarna är och inte bara vilka de är.

Bilaga 1

Referenslista

- Migrationsverkets årsredovisning 2016 och 2017
- Migrationsverkets delårsrapport 2017
- Migrationsverkets tertialrapporter samt månadsrapport under 2017 till Regeringskansliet
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2017
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2017
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos januari 2018
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2018
- Migrationsverkets månadsuppföljning till verksledningen för januari och februari 2018
- Migrationsverkets deluppföljning 2 inför ÅR 2017
- Migrationsverkets avvikelserapportering Region Väst 2017
- Migrationsverkets processbeskrivning *Att söka statlig ersättning*
- Dokumentation över Migrationsverkets ekonomi- och redovisningsmodell
- Utdrag ur Migrationsverket Handbok för statlig ersättning
- Riksrevisionens rapport Asylboenden (RiR 2016:10)
- Riksrevisionens rapport Kommunersättningar för migration och integration (RiR 2017:10)
- Statskontorets rapport Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation (2017:6)
- Migrationsverkets rapport Ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart boendebestånd (1.1.2-2017-39403)

Bilaga 2

Kommunersättningar asylsökande BUV, Utgiftsområde 8

Följande ersättningar avser sådana som kommunerna ansöker om:

- Barn i ankomstkommun - schablonersättning om 3 000 kronor per barn och dygn i väntan på att Migrationsverket fattar beslut om att anvisa en kommun som ska ordna boende för barnet
- Ersättning för kommunens faktiska kostnad vid vård enligt LVU¹⁸ eller motsvarande vårdbehov enligt SoL¹⁹
- Betydande extraordinära kostnader (extraordinära kostnader för ensamkommande barn)
- Omställningskostnader 2017 och 2018 (avser kostnader kopplade till en tidigare överenskommelse med de kommuner som tog emot flest ensamkommande barn i förhållande till sin befolkning per den 30 juni 2016)

Följande ersättningar behöver kommunerna inte ansöka om, utan dessa betalas ut per automatik när en registrering har gjorts i den centrala utlänningsdatabasen.

- Årliga ersättningar för mottagande av ensamkommande barn. Avser dels en fast ersättning som utbetalas till alla kommuner och uppgår till 500 000 kronor per kalenderår, samt en rörlig del som beräknas utifrån uppskattat antal nya asylsökande ensamkommande barn i förhållande till kommunandelar. Den rörliga schablonersättningen uppgår till 9 450 kronor per barn och kalenderår.
- Schablonersättning för anvisade ensamkommande barn. Ersättningen ska täcka kostnader för exempelvis transport till anvisad kommun, god man, tolk samt kostnader inom socialtjänsten. Ersättningsbeloppet är 52 000 kronor per anvisat barn och betalas enbart ut vid ett tillfälle per barn och kommun.
- Schablon för ensamkommande barn – avser dygnsschablon för anvisade barn. Ersättningsbeloppet uppgår till 1 350 kronor per barn och dygn och ska täcka kommunens kostnader för mottagande av ensamkommande barn.

¹⁸ Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

¹⁹ Socialtjänstlag (2001:453)

Kommunersättningar kommunmottagna BUV, Utgiftsområde 13

Ersättningar som kommuner ansöker om:

- Vård enligt LVU eller SoL – ersättning för kommunens faktiska kostnader vid vård enligt LVU eller motsvarande vårdbehov enligt SoL
- Försörjningsstöd för ensamkommande unga – försörjningsstöd för ungdomar som fyllt 18 år men inte 21 år
- Särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn (gäller endast för barn under 18 år)
- Omställningskostnader 2017 och 2018 (avser kostnader kopplade till en tidigare överenskommelse med de kommuner som tog emot flest ensamkommande barn i förhållande till sin befolkning per den 30 juni 2016)

Ersättningar kommuner inte behöver ansöka om:

- Schablon för ensamkommande barn – avser ersättning för de barn som kommunen har ansvar för. Ersättningsbeloppet är 1 350 kronor per dygn och betalas ut för barn under 18 år.
- Schablon för ensamkommande unga - avser ersättning för de unga (18-21 år) som kommunen har ansvar för (och som tidigare har varit ensamkommande barn). Ersättningsbeloppet är 750 kronor per dygn och betalas ut för unga som fått studiehjälp från CSN.
- Schablon á 30 000 kronor för ensamkommande barn – avser ersättning för kommunernas avslutade kostnader för god man och särskilda kostnader inom socialtjänsten efter att barnet har beviljats uppehållstillstånd.

Bilaga 3

Tabell anslagsutfall och prognos

tkr		Årets ackumulerade utfall	Prognos motsvarande samma period som ack utfall	Tillgängliga medel 2018	Prognos 2018	Utfall föregående år motsvarande period	Kommentar till förändringar och avvikelser
Utgiftsområde 8							
<i>1.1 Migrationsverket</i>							
	ap 1	Migrationsverket					
		Summa anslag 1.1	0	0	0	0	
<i>1.2 Ersättningar och bostadskostnader</i>							
	ap 2	Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting					
	ap 3	Boende för asylsökande					
		Summa anslag 1.2	0	0	0	0	
<i>1.3 Migrationspolitiska åtgärder</i>							
	ap 4	Återvändningsförberedelser					
	ap 5	Återvändningsbidrag					
	ap 8	Anhörigresor					
		Summa anslag 1.3	0	0	0	0	

1.6 Offentligt biträde i
utlänningsärenden

ap 2 Migrationsverket

Summa anslag 1.6

0 0 0 0 0

1.7 Utresor för avvisade och utvisade

ap 1 Migrationsverket

Summa anslag 1.7

0 0 0 0 0

1.8 Från EU-budgeten finansierade
insatser
för asylsökande och flyktingar

ap 1 Från EU-budgeten finansierade
insatser för asylsökande och
flyktingar

Summa anslag 1.8

0 0 0 0 0

1.9 Tillfälligt stöd till kommuner
för ensamkommande unga
asylsökande m.fl.

ap 2 Tillfälligt stöd till kommuner för
ensamkommande unga
asylsökande m.fl.

Summa anslag 1.9

0 0 0 0 0

SUMMA Utgifter utgiftsområde 8

0 0 0 0 0

Utgiftsområde 13

1:2 Kommunersättningar vid
flyktingmottagande

ap 1	Schablonersättning för mottagande av nyanlända					
ap 3	Ersättning för initialt ekonomiskt bistånd					
ap 4	Ersättning för ensamkommande barn och unga					
ap 6	Hyseskostnader					
ap 10	Grundersättning					
ap 12	Ersättning för ekonomiskt bistånd					
ap 14	Ersättning för vissa särskilda kostnader					
ap 15	Ersättning för stöd och service och hälso- och sjukvård					
	Summa anslag 1.2	0	0	0	0	0
SUMMA Utgifter utgiftsområde 13		0	0	0	0	0
SUMMA ANSLAGSUTFALL		0	0	0	0	0

Kommentarer till tabellen:

1. Kommentarer med förklaringar ska lämnas till alla anslagsposter där utfallet avviker väsentligt från tilldelade anslagsmedel. Kommentar kan också lämnas om eller hur utfallet påverkar prognoserna.
2. För anslagspost 1:2:2 under utgiftsområde 8 och anslagspost 1:2:4 under utgiftsområde 13 som avser ersättningar för ensamkommande barn, bör ytterligare uppdelning ske på bland annat skolkostnader, placeringskostnader och sjukvårdskostnader.

Bilaga 4

Verksamhetsutfall

Förstagångsansökningar ASYL Periodens förändring av äredebalsen

	Utfall 2018	Varav ärenden som inkom år:			
		2018	2017	2016	tidigare år
Öppna ärenden vid periodens ingång					
Nya ärenden under perioden					
Avgjorda ärenden under perioden <i>varav beviljade ärenden</i>					
Öppna ärenden vid periodens utgång					

Ärendenas komplexitet (fördelade på olika svårighetsgrader el liknande)

	Utfall 2018	Rutin/normal-ärenden	Övriga ärenden
Öppna ärenden vid periodens ingång			
Nya ärenden under perioden			
Avgjorda ärenden under perioden			
Öppna ärenden vid periodens utgång			

Ytterligare väsentliga verksamhets- och ekonomiska utfall som bör rapporteras kvartalsvis kan till exempel vara:

- Kostnad per ärende uppdelat på olika ärendetyper (t.ex. kostnad för olika asylärenden så som förstagångsärenden, förlängningsärenden och omprövningsärenden)
- Kostnad för olika boendeformer enligt valda delar från figur 11 och 12 i Migrationsverkets årsredovisning 2017
- Genomsnittlig handläggningstid
- Genomsnittlig vistelsetid inom mottagningssystemet

Bilaga 5

8 – 1.2:1 Migrationsverket

TOTALT

Intäkter

Lön och arvoden (exkl. avveckling) (ÅA)

Arbetsgivaravgifter, pensionspremier mm (ÅA)

Övriga personalkostnader (ÅA)

Kompetensutveckling, möten mm (ÅA)

Resekostnader- personal (ÅA)

Resor för asylsökande

Lokaler, hyra och drift

Inköp av varor

Inköp av passämnen, visumstickers och LMA-kort

Avskrivningar

Tolk och översättning

Tjänster, DNA-analys

Tjänster, datafångst i fotostationer

Övriga tjänster

Övriga kostnader

Organiserad sysselsättning och SFI

Avskrivningar, felkonteringar och likn.

Operativ verksamhet

Intäkter

Lön och arvoden (exkl. avveckling) (ÅA)

Arbetsgivaravgifter, pensionspremier mm (ÅA)

Övriga personalkostnader (ÅA)

Kompetensutveckling, möten mm (ÅA)

Resekostnader- personal (ÅA)

Resor för asylsökande

Lokaler, hyra och drift

Inköp av varor

Inköp av passämnen, visumstickers och LMA-kort

Avskrivningar

Tolk och översättning

Tjänster, DNA-analys

Tjänster, datafångst i fotostationer

Övriga tjänster

Övriga kostnader

Organiserad sysselsättning o SFI

Avskrivningar, felkonteringar och likn.

Stödverksamhet

Intäkter
 Lön och arvoden (exkl. avveckling) (ÅÅ)
 Arbetsgivaravgifter, pensionspremier mm (ÅÅ)
 Övriga personalkostnader (ÅÅ)
 Kompetensutveckling, möten mm (ÅÅ)
 Resekostnader- personal (ÅÅ)
 Resor för asylsökande
 Lokaler, hyra och drift
 Inköp av varor
 Inköp av passämnen, visumstickers och LMA-kort
 Avskrivningar
 Tolk och översättning
 Tjänster, DNA-analys
 Tjänster, datafångst i fotostationer
 Övriga tjänster
 Övriga kostnader
 Organiserad sysselsättning och SFI
 Avskrivningar, felkonteringar och liknande

Produktivitet, antal avgjorda ärenden per årsarbetskraft

Anknytning
 Anknytning förlängning
 EES
 Arbetsmarknad
 Arbetsmarknad förlängning
 Studerande
 Studerande förlängning
 Besök
 Visering
 Pass
 Medborgarskap
 Asyl
 Produktivitet, antal inskrivna per årsarbetskraft mottagning
 ABE
 ABT
 EBO

Totalt antal anställda

Asylprövning
 Mottagning
 Tillståndsprövning
 Övrigt

Förslag på struktur

	Utfall		Aktuell prognos			Skillnad				Föregående prognos				
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Intäkter														
Lön och arvoden														
.....														
.....														
Övrigt														

8 – 1.2:2 Ersättningar till asylsökande och kommuner och landsting

Totalt

Återetableringsstöd

Placeringar

Skola

Gymnasieskola

Grundskola

Övriga skola

Landsting

Landstingsschablon

Sjukvård över 100k

Ersättningar hälsundersökningar

Ersättning läkemedel

Övrigt och dagersättningar

Övrigt

Dagersättning

Överbalans

EX BUV

Återetableringsstöd

Placeringar ex BUV

Skola ex BUV

Gymnasieskola

Grundskola

Övriga skola

Landsting

Landstingsschablon

Sjukvård över 100k

Ersättningar hälsundersökningar

Ersättning läkemedel

Övrigt och dagersättningar

Övrigt

Dagersättning

Överbalans

BUV

Återetableringsstöd

Placeringar BUV

BUV Skola

Gymnasieskola

Grundskola

Övriga skola

Landsting

landstingsschablon BUV

Sjukvård över 100k BUV

Ersättningar hälsundersökningar BUV

Ersättning läkemedel BUV

Övrigt och dagersättningar

Övrigt

Dagersättning BUV

Överbalans

BUV-placeringar

Nyanlända asylsökande BUV (M-1)
BUVdygn i ankomstkommun (M-1)
BUVdygn i ankomstkommun (M-6)
BUVdygn i anvisning - avtalad plats
BUVdygn i anvisning (M-1)
BUVdygn PPB (M-6)
Totalt (M-6)
Totalt 2 (M-1)

Ersättning 52000

Ankomstkommun

Ersättning 1350.

LMA tillägg

Rörligt tillägg

Kommunersättning

Totala utgifter placeringar BUV

SKOLA

Antal genomsnittligt inskrivna

BUV

Övriga

Utgifter skola

BUV

Korrigerig

BUV totalt

Övriga

LANDSTING

Antal inskrivna schablon

Antal BUV

Antal övriga

Utgifter schablon

Ersättning BUV

Ersättning övriga

Antal sjukvård övriga

Utgifter sjukvård övriga

Antal dagersättning övriga

Utgifter dagersättning övriga

Styckkostnader

Styckpris placeringar
 Styckpris landstingsschablon BUV
 Styckpris landstingschablon ex BUV
 Styckkostnader sjukvård över 100k BUV
 Styckkostnader sjukvård över 100k ex BUV
 Styckkostnader hälsoundersökning mm
 Andel som undersöks
 Styckkostnad läkemedel BUV
 Styckkostnad läkemedel och tand vård ex BUV
 Styckkostnad dagersättning BUV månad
 Styckkostnad dagersättning ex BUV månad
 Övrigt post
 Återetableringsstöd

Styckkostnader skola

BUV Gymnasium
 BUV Grundskola
 BUV övrig skola
 Ex Buv Gymnasium
 Ex Buv Grundskola
 Ex Buv övrig skola

Förslag på struktur

	Utfall		Aktuell prognos				Skillnad				Föregående prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Totalt														
Återetableringsstöd														
.....														
.....														
Ex. Buv övrig skola														

8 – 1.2:3 Bostäder för asylsökande

Genomsnittligt antal inskrivna
 Justeringsfaktor
 Styckkostnad

Prognos enligt beräkning i modell
 Avrundningar
 Återställningskostnader
 Total prognos för anslagsposten

Antal genomsnittligt inskrivna
 Anläggningsboende (ABO) exkl ABT och ABK*
 Anläggningsboende korridor (ABK)*
 Tillfälligt anläggningsboende (ABT)*
 Ankomstboende (ABI)

Dygnskostnad
 Anläggningsboende (ABO) exkl ABT och ABK*
 Anläggningsboende korridor (ABK)*
 Tillfälligt anläggningsboende (ABT)*
 Ankomstboende (ABI)

Förslag på struktur

	Utfall		Aktuell prognos				Skillnad				Föregående prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Genomsnittligt antal inskrivna														
Justeringsfaktor														
.....														
.....														
Ankomstboende (ABI)														

13 – 1.2:1 Schablonersättning för mottagandet av nyanlända

Totala utgifter

Ankommandeår	Prognos i miljoner kronor			
	2018	2019	2020	2021
2016				
2017				
2018				
2019				
2020				
2021				

Belopp för sekundärflytt
Belopp för utbildningsplikt

	Antal ankommande					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jan						
Feb						
Mar						
Apr						
Maj						
Jun						
Jul						
Aug						
Sep						
Okt						
Nov						
Dec						

Totalt antal

Äldre (procent)
Yngre (procent)

Prisbasbelopp

Schablon vuxna/barn MIV
varav tillägg
Schablon äldre

Sekundärandel (procent)
Sekundärflyttade, antal

13 – 1.2:4 Ersättning för ensamkommande barn

Faktorpris faktiska kostnader, kronor
 Faktorpris för barn över 18 år, kronor
 Faktorpris för barn under 18 år, kronor

Andel barn som ersätts med faktisk kostnad, procent
 Andelen barn över 18 år, procent
 Andelen barn under 18 år, procent

Antal barn in under året
 Antal barn ut under året
 Antal barn som ersätts med faktisk kostnad
 Antal barn över 18 år
 Antal barn under 18 år

Genomsnittstid i kommunen, antal år

Prognos anslagspost 1:2.13 BUV

Totalt

Faktiska kostnader (6 mån förskjutning)
 Kostnader för barn över 18 år
 Kostnader för barn under 18 år
 Barnschablon

Prognos beräkningsalternativ

Övre alternativ

Skillnad mot föregående prognos

Lägre alternativ

Skillnad mot föregående prognos

Skillnad mot föregående prognos

Totalt

Faktiska kostnader (6 mån förskjutning)
 Kostnader för barn över 18 år
 Kostnader för barn under 18 år
 Barnschablon

varav ändrad volymprognos
 varav ändrad kostnad
 varav ändrad fördelning över/under 18 år
 varav ändrad genomsnittstid

Förslag på struktur

	Utfall		Aktuell prognos				Skillnad				Föregående prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021	2018	2019	2020	2021
Faktorpris faktiska kostnader, kronor														
Faktorpris för barn över 18 år, kronor														
.....														
varav ändrad genomsnittstid														

ESV gör Sverige rikare

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.