

## Omprovning efterlyses!

Helene Fritzon, regeringen har omprövat migrationspolitiken när verkligheten inte längre kunde förnekas eller förklaras bort med retoriska formuleringar. Likt politiken är Migrationsverkets kommunikering av måluppfyllelse och resultat i skriande behov av omprovning också. Verklighetsbeskrivningar som under alltför lång tid kännetecknats av förenklingar och bortförklaringar. Verklighetsbeskrivningar som inte gett en tillräcklig rättvisande bild av rotorsakerna till resursslöseri, ineffektivitet och suboptimeringar. Verklighetsbeskrivningar kostnadsmissigt i miljardklass som regeringen förbehållslöst accepterat och själv anammat.

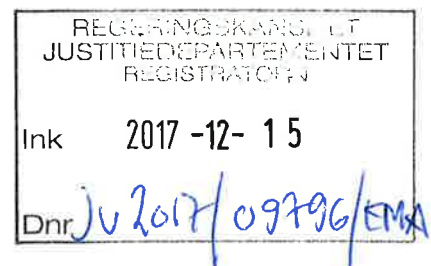
Därav denna skrivelse med förhoppning om att regeringen, till skillnad från verkets ledning, inte länge ska kunna bortförklara eller avfärda. En ledning som inte förmått omsätta stora investeringar till förbättrad verksamhet och som suboptimerat i alla led på bekostnad av helheten. En ledning som förstärkt ineffektiva och kostnadsdrivande beteenden samt hindrat myndigheten till att utvecklas till förvaltningsmässigt modern och effektiv myndighet. En ledning som är sentimentalt och okritiskt bundet till gamla beslut. En ledning som saknar kapacitet och förmåga att leda myndigheten in i en ny fas.

Risken för nya bortförklaringar och förenklingar är fortsatt övervägande stor. En klok regering borde bli uppmärksam på detta särskilt nu när ledningen fått fortsatt förtroende trots att den inte lyckats leda myndigheten framåt under de senaste sex åren. En klok regering borde framgent utvärdera måluppfyllelsen på utfallet av prestationerna snarare än ledningens retoriska formuleringar.

Vi som är anställda på myndigheten vänder oss till både regeringen och även andra politiska företrädare i riskdagen. Vi vädjar till er att våga se, med nya ögon, de felsatsningar och prioriteringar som dränerat myndighetens förmåga till utveckling under lång tid.

Regeringen behöver agera och reagera!

Migrationsverkets personal.





# **Migrationsverkets brister och misslyckanden måste synliggöras!**

**Mottagare:** migrationsminister Helene Fritzon; statssekreterare Lars Westerbratt

**Kopia:** ledamöter socialförsäkringsutskottet, ordförande vice ordförande finansutskottet

## **Till migrationsminister Heléne Fritzon,**

I egenskap av migrationsminister är du regeringens representant med det yttersta ansvaret för den svenska asyl- och migrationspolitiken. De migrationspolitiska målen uttalade mantra är att det ska råda långsiktighet, hållbarhet, förutsägbarhet samt ordning ordning och reda.

Att säkerställa ett hållbart asylsystem, underlätta behovsstyrd arbetskraftsinvandring, möta sökande och andra intressenters legitima krav är bara några av de politiska målformuleringar som visar att Migrationsverket har att förhålla sig till ett mångfacetterat och diversifierat uppdrag. Det i sin tur förutsätter en ledarskapsförmåga som ska planera, leda och agera utifrån de vittskilda förutsättningar som de olika uppdragen har.

Hur Migrationsverket förvaltar sitt uppdrag idag befinner sig dock allt längre ifrån ambitionen med de uppsatta målen. Merparten av verksamheten bedrivs ineffektivt och styrningen är dysfunktionell.

Under de senaste åren har det blivit allt svårare att skapa långsiktighet, hållbarhet och förutsägbarhet i verkets uppdrag oaktat vilket målområde det handlar om. Det saknas genomgående anpassade lösningar för de olika uppdrag och de målgrupper som berörs. Det mest talande exemplet är att ärendehandläggningen för både asyl och tillstånd än i skrivande stund kan anses varken rättssäker, enhetlig, förutsägbar eller hållbar.

Denna utveckling bör ses i ljuset av att myndighetens funktionalitet har trasats sönder av en mängd kortsiktiga och mindre genomtänkta beslut tagna av tidigare/nuvarande ledningsgrupp. En kärngrupp av högt uppsatta chefer, inklusive nuvarande generaldirektören, har under en lång tid skapat en ledningsstruktur som har blivit allt mer blivit otidsenlig och osund.

Denna skrivelse är därmed ett uppdrag, en uppmaning och vädjan till regeringen att med större beslutsamhet och handlingskraft angripa resursslöseri som under flera år bredd sig ut i Migrationsverkets verksamhet. En inarbetad kultur av brister i styrning och ledning har skapat och fortsätter upprätthålla höga förvaltningskostnader som är långt ifrån i paritet med de nyttor som skapas.

Bristande effektivitet, långa handläggningstider, uteblivna nyttohemtagningar, utvecklingsinsatser som inte ankrar i en utstakad riktning är bara några exempel som både regeringen, förtroendevalda och ansvariga tjänstemän på departementet kunnat utläsa av de verksamhetsuppföljningar och i den statistik som verket återkommande lämnat de senaste fyra åren. Hundratals miljoner av skattemedel har förbrukats i ineffektiva åtgärder och insatser men ansvarsutkrävande har varit mycket liten.

Migrationsverket är idag en koloss på lerbänor som under de kommande åren riskerar att bli en än större kostnadsutmaning att hantera för kommande regeringar. Som exempel på detta kan belysas

att omställningsarbete som nu väntar i närtid vilar varken på genomtänkt, ansvarsfull planering eller konsekvens- och riskvärdering. Hälften av verkets anställda ska få lämna myndigheten under de kommande två åren men planeringen av detta arbete har medvetet skjutits åt sidan för att klara det kortsiktiga resultatet.

Migrationsverkets internrevision har i sin granskningsrapport slutsatsen att verket inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att säkerställa ändamålsenlig styrning och kontroll på HR området.<sup>1</sup> När myndigheten ska minska antalet anställda med 4 000 utan en genomtänkt plan finns en påtaglig risk att kostnaderna och kompetensförlusten kommer att bli mycket högre än beräknat.

Att nuvarande regering inte heller varit tillfreds med myndighetens utveckling kan skönjas av de detaljreglerade regleringsbrev från 2014 och framåt. Detaljgraden som antal uppdrag och handlingsplaner som framgår av de senaste regleringsbrev 2016- 2017 föranleder frågan om inte myndighetens självständighet krympt avsevärt på bekostnad av en direkt förvaltning av regeringen. Mot bakgrund av det finns skäl att anta att det kommande regleringsbrevet inte kommer att bli undantag då både saknas struktur och transparens i myndighetens redovisningar kring hur, när och på vilket sätt de uppsatta målen kommer att ska uppnås.

Men ökad kontrollgrad har varken löst eller kommit åt lednings- och styrningsbrister på myndigheten eller gett de av regeringen efterfrågade och önskade effekterna. Utöver det har det återkommande utfästs löften kring kortare handläggningstider som både dåvarande som nuvarande migrationsminister i medialt eko använder som garant att återfå kontrollen över de effekter som verkets verksamhet och stora utgifterna skapat.

Mot bakgrund av det är det också slående i vilken litet utsträckning både regeringen och andra politiska företrädare i Riksdagen angripit det resursslöseri p g a ineffektiv verksamhet. Situationen har snarare skapat en ohelig allians mellan politiker och migrationsverkets ledning som i offentlighetens ljus nästan uteslutande håller krampaktigt vid hösten 2015 som förklaringsfaktor till ökade kostnader och långa handläggningstider. Att påstå att händelsen inte var av stor och särskild betydelse vore lika fel som att påstå att händelsen uteslutande var orsak bakom uteblivna effekter av it satsningar eller växande handläggningstider i alla ärendeslag som myndigheten levte med allt sedan 2013.

Tittar man emellertid bortom ytan av ensidiga förklaringar finns andra minst lika viktiga förklaringsfaktorer bakom myndighetens ineffektivitet varav ledarskapsfrågan är central. Efter verkets omorganisation 2015 har styrningen uteslutande utformats och förenklats till resultatorienterade principer. Genom konsekvent premiering av antal tagna beslut per kalenderår på bekostnad av framförhållning i planering och budgetering har kortsiktigheten slagit igenom verksamhetens alla beståndsdelar. De kritiska röster som ifrågasatt sundheten i detta förhållningssätt har både tystnat och tystats av verkets ledningsgrupp som är bunden av gamla allianser och ömsesidigt beroende för att upprätthålla sina positioner. För att framställa ledningen som strategisk och utvecklingsinriktad döljs myndighetens brister bakom ytan av modeorden som digitalisering och processorientering.

En resultatorienterad styrning är per definition varken problematisk eller kontroversiell. Däremot när hanteringen av en komplex och kostnadsdrivande verksamhet decimeras till produktionsmål leder det till konsekvenser som över tid kommer blir allt svårare att hantera och budgetera för.

---

<sup>1</sup> Internrevisionen, 2017-10-15, Granskning av HR frågor i föränderlig verksamhet, Dnr: 1.3.1-2017-106716

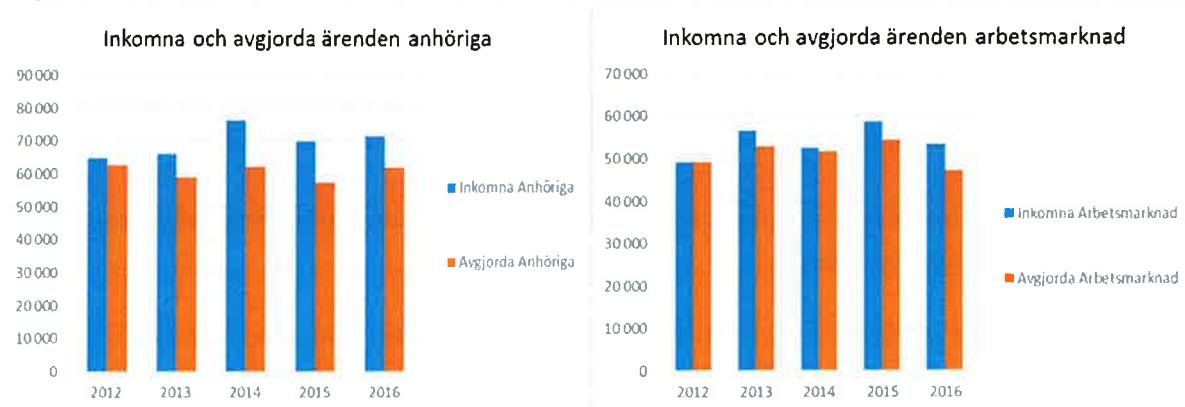
De nästföljande avsnitten kommer med stöd av fakta att belysa vilka konsekvenser enkelriktad resultatstyrning gett på migrationsverkets två största och mest kostnadsdrivande uppdrag, d v s ärendehandläggningen inom tillstånd och asyl.

## Prövning av tillståndsärenden- Anhöriga och arbetstillstånd

*Mångårig oförmåga att korta ner handläggningstider*

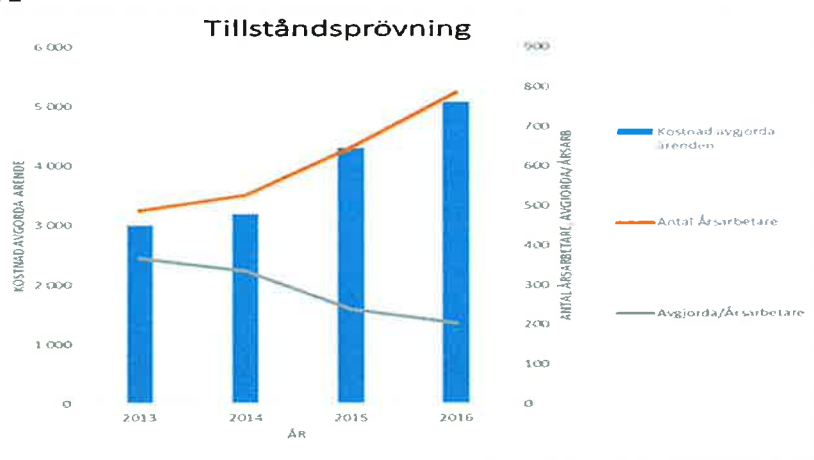
Till skillnad för asylärenden har antalet inkomna tillståndsärenden<sup>2</sup> under de senaste åren varit relativt stabil vilket framgår av bild 1 nedan.

**Bild 1**



Även om inga dramatiska ökningar har skett har väntetiderna blivit allt längre sedan 2014 och kostnaden per avgjort tillståndsärende kontinuerligt ökat, se bild 2.

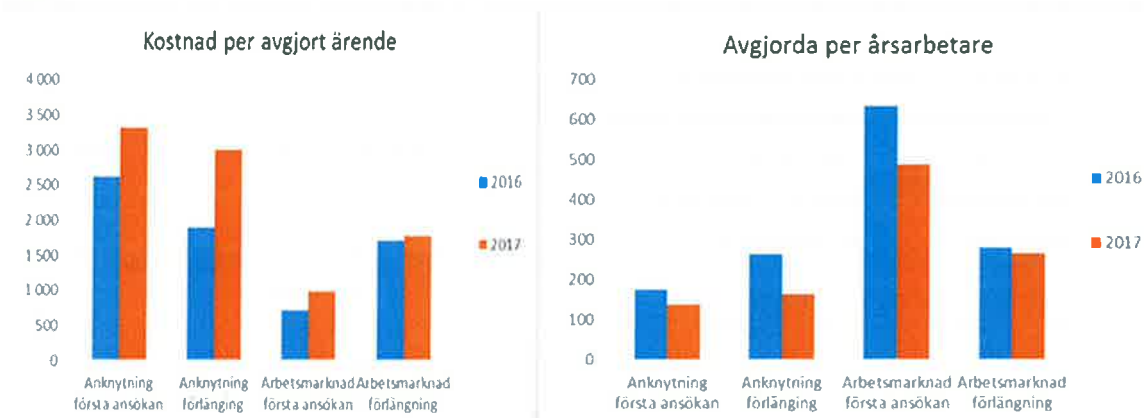
**Bild 2**



En mer detaljerad kostnadsbild för 2016-2017, bild 3, visar att handläggningen av anhörigärenden är mycket dyrare än arbetsmarknadsärenden även om kostnaden inom detta ärendeslag har ökat.

<sup>2</sup> Tillståndsärenden inbegriper anhöriga, arbetsmarknad, studerande och medborgarskap. Statistiken avser de till antal största ärendeslagen d v s arbetsmarknad och anhöriga

Bild 3



I ljuset av detta visas ett exempel på en mycket förenklad och ensidig förklaring kring långa handläggningstider av tillståndsärenden i budgetpropositionen UO:8 Migration 2018:

***”Handläggningstiderna inom tillstånd fortsatte att öka. Anledningen var att migrationsverket prioriterade att avgöra asylärenden.”***

Detta argument har blivit ett återkommande inslag i skrivelser från Migrationsverket och regeringen under de senaste tre åren. Det kanske mest anmärkningsvärda med denna formulering är regeringens acceptans att handläggningen av asylärenden får ske på bekostnad av handläggningstider för till exempel arbetsmarknadsärenden. Asylmålens överordnad som mål är däremot inte explicit uttryckt i förordningen som avser instruktion för Migrationsverket.

Handläggare som ansvarar för arbetstillstånd saknar kompetensen att handlägga asylärenden. Under 2016-2017 har inga tillståndssenheter som handlägger familjeåterföreningar omvandlats till asylenheter. Av bilden 2 framgår tydligt att personalresurser kontinuerligt tillförts för att korta ner handläggningstiderna för tillståndsärenden. Det saknas därmed belägg för detta påstående.

Även Justitieombudsmannen och Svenskt näringsliv har ifrågasatt denna formulering och efter faktaframställning i sina rapporter kommit till följande slutsatser:

Justitieombudsmannen:

*.....svårt att se att detta, i vart fall ensamt, kan förklara de långa handläggningstiderna” vidare konstaterar JO att ” att det tyder på att verket prioriterat enkla ärenden på bekostnad av mer omfattande eller mer komplicerade ärenden på ett sätt som inte är acceptabelt.”<sup>3</sup>*

Svenskt näringsliv<sup>4</sup>:

*Någon grund för att Migrationsverkets påstående om att det är asylinströmningen som orsakar långa handläggningstider för arbetstillstånd tycks därmed inte finnas”.*

<sup>3</sup> JO Kritik mot Migrationsverket för långa handläggningstider i tillståndsärenden och för att regeringsformens krav inte har beaktats när webbansökningar prioriterats: Dnr 5497-2013, sidan 12

<sup>4</sup> Svenskt näringsliv; Rapport- Kartläggning av underliggande orsaker till Migrationsverkets långa handläggningstider avseende arbetstillstånd, mars 2015, sidan 6

De båda rapporterna publicerades före hösten 2015 och oberoende av varandra pekat att verkets prioriteringsordning och styrning lett till ineffektiv ärendehandläggning.

Ärendehandläggningen av tillståndsärenden har blivit allt dyrare sedan myndigheten lanserade elektroniska ansökningar 2012. Efter tre år av it- utvecklingsprojekt 2009-2011 räknades med stora nytto- och effektiviseringsvinster. Merparten av sökanden skulle lämna in digitala ansökningar istället för pappersansökningar och en låg andel webbansökningar skulle behöva kompletteras.

Det fanns dock en svaghet som strategiskt inte omhändertogs under utvecklingsarbetet. Det elektroniska handläggningsstödet utformades på ett standardiserat sätt och utifrån att sökanden skulle vara en homogen grupp. Ärendena kategoriserades utifrån ansökningsskäl och det togs inte hänsyn till exempelvis att det kunde vara sökanden som hade svårt att bifoga giltiga dokument eller inte. Ärendekategoriseringen styrde mer än ärendeinnehåll.

De förväntade effekterna uteblev därmed och särskilt när det gäller ärendeslaget anhöriga. Andelen pappersansökningar uppgick fortfarande till 50 procent och andelen kompletta e-ansökningar blev lägre än väntat, som lägst 22 och högst 59 procent. Den låga andelen kompletta webbansökningar var en tydlig indikator på att digital ansökan var konstruerat på sådant sätt att det blev väldigt lätt för sökanden att göra fel. Felaktig ifylld ansökan skapade utredningskrävande ärenden och långa handläggningstider.

De utredningskrävande ärendena läggs i en ostrukturerad röra. Ärenden som exempelvis skulle med en enkel komplettering kunna avgöras snabbt kan bli liggande mellan 17-24 månader.<sup>5</sup> Om denna ordning skulle råda på en annan statlig myndighet exempelvis Försäkringskassan skulle det innebära att ansökningar om VAB, föräldrapenning, sjukskrivning, barnbidrag skulle finnas i en osorterad hög som handläggare skulle behöva beta av. Det är ytterst osannolikt att denna kostsamma och personalkrävande ordning skulle accepteras i en annan statlig myndighet under 5 års tid.

En sådan (o)ordning på Försäkringskassan skulle med all sannolikhet leda till omfattade protester utanför Sveriges Riksdag. Migrationsverkets målgrupper, d v s anhöriga, skriver desperata mejl till JO och klagar både på långa tider och bristande information från verket. JO godtar fortfarande verkets utnötta argument kring hösten 2015 för att möta anhörigas frustration.

Från ledningens håll har få strategiska insatser initierats för att komma tillrätta med de brister i systemet som ledde till ineffektiv handläggning. I stället har myndigheten haft avarbetningsinsatser som avlöst varandra allt sedan 2014. Migrationsverket har vid olika tidpunkter begärt ytterligare budgetmedel att anställa nya tillståndshandläggare med motivering att balanserna behöver avarbetas innan utveckling och förbättring av handläggning kan sjösättas.

Regeringens möjliga kritik mot denna (o)ordning är formulerat med en mening som också återkommer årligen i regeringens budgetpropositioner:

***”Genomförda utvecklingsinsatser med hjälp av it/digitalisering har ännu inte resulterat i högre produktivitet, trots att detta varit en tydlig prioritering av regeringen. Regeringen gör bedömningen att myndigheten bör stärka sina insatser på området”***

---

<sup>5</sup> <https://www.migrationsverket.se/Kontakta-oss/Tid-till-beslut.html>

Från skattebetalarens perspektiv är regeringens kritik minst sagt i underkant!

Myndigheten har lagt hundratals miljoner på utvecklingsinsatser utan att det gett önskad effekt. Beslut om utveckling, implementering och nyttohemtagningar har inte varit synkroniserade eller samordnade från ledningens håll. Än idag handläggs inte anhörigärenden enhetligt och uppföljningen av produktiviteten och effektiviteten är därmed inte förutsägbar. Generellt leder inte långa handläggningstider till några konsekvenser idag, förutom JO-kritik.

2015 genomfördes en omorganisation med syfte att komma tillrätta med de långa handläggningstiderna genom ökad processorientering och regionalisering. Operativ chef tillika nuvarande GD ansvarade för resultatet, kvalitetschefen för utvecklingen av processerna. Detta samarbete präglades av konkurrensen för egennyttan på bekostnad av den gemensamma nyttan. Statskontoret har också belyst detta i sin utvärdering av verkets omorganisation som kommer att beröras länge fram.

I den nya organisationen förfogade den operativa chefen över 90 procent av myndighetens resurser och den resultatorienterade styrningen fick ännu större fäste. Anhörigärenden flyttades landet runt mellan de olika regionerna. När handläggningstiderna såg bättre ut i en region fick de ärenden från en annan region för att jämna ut tiderna och balanserna. Ett ärende fick då hanteras av många handläggare. Denna styrning av ärendena tillämpades både på anhöriga och arbetstagare.

Bättre resultat på kort sikt premierades på bekostnad av insatser som på längre sikt skulle åtgärda de mångåriga bristerna i ärendehandläggningen. Det blev stort produktionstryck på enhetscheferna som nu tog genvägar i systemet genom att manuellt leta efter enkla ärenden för att skapa fler pinnar. Äldre och mer utredningskrävande ärenden blev ännu äldre.

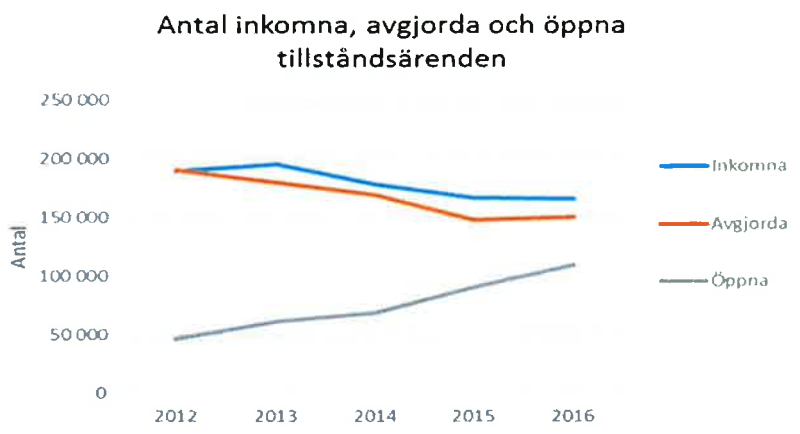
Effekten av det blev en ytterligare handlings- och avarbetningsplan för anhöriga som Migrationsverket lämnade till regeringen 2017 med målet att ta beslut i de äldsta ärendena. 80 procent av 87 000 beslut ska vara ärenden inkomna före 1/1-2017 men principen tillämpas inte konsekvent och nya och lätta ärenden avgörs för att komma upp till resultatet.

***Eftersom denna suboptimering fått fäste i styrningen borde ansvariga politiker därmed inte enbart fråga hur många beslut som fattades utan vilka ärenden som avgjorts när verket redovisar sina resultat.***

För bakom ett uppnått produktionsmål kan gömma sig ännu större kostnadspost vilket kan åskådliggöras av bilden 4 nedan. När man systematiskt använder enkla ärenden för att förbättra resultatet på kort sikt bli de svårare ärendena allt fler och man kommer aldrig ur avarbetningen. Med avarbetning som styrmedel har verket sedan 2014 enbart kortsiktigt lyckats angripa symptomen utan att förmå, med strategiska insatser, att angripa rotorsakerna som lett till ineffektiv ärendehandläggning från början.



Bild 4



Mellan 2012-2016 har ca 373 000 ansökningar om familjeåterförening inkommit till Migrationsverket. Under samma period har ca 327 000 beslut tagits i den befintliga ordningen. En uppskattning för kostnaderna kan redovisa med ett enkelt räkneexempel:

Genomsnittlig kostnad per avgjort ärende 2013-2016 x antal avgjorda anhöriga ärenden 2012-2016

$$3\ 885\ \text{kr} \times 327\ 000\ \text{ärenden} = 1\ 270\ 395\ 000\ \text{kr}$$

Det enkla räkneexemplet visar att enbart i ärendekategorin anhöriga har funnits stor potential i de effektiviseringsvinsterna som uteblivit.

Denna kostnad kan sättas i perspektiv med de 200 mkr i effektiviseringskrav som regeringen ålagt verket i budgetpropositionen hösten 2016 inför 2017. Ett krav som Migrationsverkets ledning helt enkelt låtit bli att göra under förvärdning att det skulle påverka produktionen negativt.

Det förvånar ytterst att ansvarsutkrävandet från regeringen i frågan uteblivit då tilldelade budgetmedel i miljardklass äts fortfarande upp av ledningens oförmåga att angripa ineffektiviteten med rätt åtgärder och prioriteringar.

## Arbetsmarknadsärenden

### *Att underlätta behovsstyrd arbetskraftsinvandring?*

Nuvarande likt tidigare ledning på Migrationsverket har främst varit asylorienterad. Arbetsmarknadsfrågorna har inte haft lika framträdande plats i organisationen och utvecklingsfokus har varit relativt smalt. De framgångsrika insatserna som återrapporterats i myndighetens årsredovisningar har uteslutande handlat om digitalt handläggningsstöd för tillfälliga arbetstillstånd för bärplockare; en utvecklingsinsats som prioriteringsmässigt troligtvis inte gav den största effekten för att bidra till den svenska konkurrenskraften där arbetskraftsinvandringen är av stor betydelse.

Många fall kring orimligt långa handläggningstider och kompetensutvisningar har rapporterats i media. Skärpt lagstiftning och domstolspraxis är argument som flitigt används av verkets representanter. Politiker har också nästan uteslutande agerat utifrån lagstiftningsperspektivet.

Andra faktorer av större betydelse, likt de påvisade bristerna i handläggningen av anhörigärenden, har utelämnats.

Handläggningen av arbetsmarknadsärenden, likt anhöriga, styrs också utifrån prioriteringsordningen som bygger på kortsiktighet och produktion. Även i det här ärendeslaget har prioritering av enkla ärenden varit rådande operativ princip där företagare inom samma bransch och med samma kompetensbehov har behandlats olika.

Hur företagare och arbetstagare sorteras i systemet samt brist på överblickbarhet bidrar till att utfallet av handläggningen blir olika. Inkomna arbetsmarknadsärenden sorteras som certifierade (37 procent), övriga (30 procent) kontrollbranscher (20 procent) samt bärplockare (3 procent). Med denna indelning missgynnas många företag redan i initialt skede och leder till längre väntetider för företagare där det inte alltid är motiverat.

Som exempel kan tas företagare som betecknas som övriga ärenden och utgör 30 procent av alla inkomna ärenden. I Migrationsverkets handläggningssystem (E3) är det svårt att få överblick kring vilka företag kategoriseras som övriga då många branscher är representerade. Både arbetsgivare som skulle kunna tillhöra nya kontrollbranscher samt kunskapsintensiva branscher som inte vill anlita certifieringsombud sorteras hit. Effekten blir att kunskapsintensiva företag som inte kvalificerar sig till certifieringen, eller inte har råd att betala, nedprioriteras och får vänta länge på att anställa än de certifierade, även om båda företagen är i behov av samma kompetens.

Ett annat exempel är företag i kontrollbranscher. Arbetsgivare verksamma i kontrollbranscher är överrepresenterade bland myndighetens äldre ärenden. Detta gäller oavsett om det är förstagångssökande eller om de haft ett flertal ansökningar utan anmärkning. Arbetsgivare kan exempelvis vara ett stort företag, en kommun eller ett nystartat företag.

Utfallet för arbetsgivare som hamnar under kategorin kontrollbranscher och övriga beror således i hög grad på inom vilken bransch denne verkar, snarare än om vem som är arbetsgivare och hur väl arbetsgivaren sköter sin verksamhet.

Att dagens system ger olika utfall är något som Riksrevisionen<sup>6</sup> också noterat i rapporten som bl. a. granskat om arbetsgivare ges goda förutsättningar att anställa arbetskraft från tredje land. Riksrevisionen noterar följande:

*”Skillnaderna i handläggningstider för arbetstillstånd har ökat under senare år. Skillnaderna mellan olika ärendekategorier ter sig större än vad som är motiverat av ärendenas olika karaktär. För vissa ärendekategorier är handläggningstiderna orimligt långa. Exempelvis var under perioden 2012–2015 medianhandläggningstiden för ett beviljande i städbranschen fem månader, dvs. för ärenden där underlagen varit tillfyllest och villkoren uppfyllda. Både handläggningstider generellt och skillnaderna mellan olika ärendekategorier har dessutom ökat. Även om det kan förklaras av omprioriteringar hos Migrationsverket till följd av den ökade flyktinginvandringen hösten 2015, är konsekvenserna problematiska för de arbetsgivare och arbetstagare som får vänta.*

Brist på företagarfokus i kategoriseringen och styrningen av arbetsmarknadsärenden summeras kärnfullt av Svenskt näringsliv:

---

<sup>6</sup> Riksrevisionen, Ett välfungerande system för Arbetskraftsinvandring (RIR 2016:32)

Ett system som för att certifiera eller "friskförklara" seriösa arbetsgivare i branscher under särskild kontroll saknas.

Hur företagare kategoriernas visar att det från verkets sida saknas strategisk förhållningsätt till uppdraget där både arbetsmarknadens behov och företagarperspektivet i handläggningen behöver omhändertas. De finns en överbyggnad av kontrollmoment och juridifiering i handläggningen som sker på bekostnad av att underlätta och hjälpa till företagare att lämna in rätt underlag. Det är snarare att avsaknaden av dessa perspektiv i styrningen som lett till ineffektiv handläggning överlag än skärpt lagstiftning som återkommande används som huvudargumentet.

Eftersom handläggningen av arbetsmarknadsärenden ej är enhetlig eller oförutsägbar har många företagare blivit nöjda att i allt högre grad anlita certifieringsombud som garanterat att få anställda i tid. Antalet involverade ombud i ansökningar har mellan 2010 till 2015 ökat kraftigt från 18 till 6150. Ombudsverksamheten har fått kompensera verkets brister i att hjälpa företagare att skapa goda förutsättningar till rekrytering av arbetskraft från tredje land.

Tabellen nedan visar vilket utfall det blir för företagare och arbetstagare beroende på inom vilken kategori de hamnar i.

Period: 2017 Januari-oktober

Ansöknings- omgång	Ärendekategorier	Inkomna	Avgjorda	Genomsnitt tid från ansökan till beslut	Beviljade	Andel beviljade av totalt avgjorda	Andel beviljade efter prövning i sak*
Förstagångs- ansökningar	Certifierade företag	5 521	5 591	22	5 386	96%	98%
	Särskilda beviskrav	2 923	4 037	229	1 980	49%	53%
	Bärplockare	3 090	3 090	23	3 081	100%	100%
	Övriga arbetstagare	4 488	4 515	186	2 926	65%	74%
	<b>Totalt</b>	<b>16 022</b>	<b>17 233</b>	<b>114</b>	<b>13 373</b>	<b>78%</b>	<b>82%</b>
Förlängnings- ansökningar	Certifierade företag	3 152	3 957	123	3 447	87%	97%
	Särskilda beviskrav	1 814	3 209	496	1 780	55%	59%
	Bärplockare						
	Övriga arbetstagare	2 542	2 479	342	1 892	76%	82%
	<b>Totalt</b>	<b>7 508</b>	<b>9 645</b>	<b>304</b>	<b>7 119</b>	<b>74%</b>	<b>80%</b>
<b>Summa</b>		<b>23 530</b>	<b>26 878</b>	<b>182</b>	<b>20 492</b>	<b>76%</b>	<b>82%</b>

Först kan noteras att skillnaden i väntetiden mellan förstagångsansökan och förlängningar i alla kategorier. Det är en effekt av verkets uttalade prioritering att första ansökan ska gå före förlängning då vid förlängningstillfället är arbetstagaren redan i Sverige. Hänsyn tas därmed inte till att medarbetare behöver resa i tjänsten eller av familjeskäl samt att det kan bli problem för familjerna när de ska nyttja tillgång till välfärden. Det innebär också att förstagångs- och förlängningsansökan av samma sökande behandlas som två av varandra oberoende handläggningsmoment. Det finns ingen vägledning eller instruktion för företagare som exempelvis skulle kunna lämna in underlag löpande för att få snabbt beslut när förlängningen blir aktuellt. Istället görs en granskning tillbaka i tiden och i det sammanhanget har många kompetensutvisningar skett utifrån små missar.

Tittar man på kontrollbranscher utgör dessa cirka 20 procent av alla ärenden och det är främst denna kategori där skärpt kontroll har tillämpats. Mot bakgrund av det är det svårt att hålla vid argumentet att skärpt lagstiftning huvudsakligen lett till längre handläggningstider då dessa ärenden utgör en minoritet av totalen. Tittar man på normala ärenden är beviljandeandelen

mycket hög, 74 respektive 82 procent vilket är tecken på att många rekryteringar kommer från bristyrken men är utanför certifieringen. Men trots det är genomsnittlig tid från ansökan till beslut 186 respektive 342 dagar för förlängningar vilket också med all tydlighet visar hur företag utanför certifieringssystemet missgynnas. Den höga beviljandeandelen och långa handläggningstider är också indikator på att överbyggnaden av kontrollmoment i handläggningen troligtvis inte är befogad. I likhet med anhörigärenden finns även en hög andel beslutsklara arbetsmarknadsärenden som blir liggande i över ett år.

För att komma tillrätta med längre handläggningstider har verket i mars 2017 lämnat till regeringen en handlingsplan för kortare handläggningstider för arbetsmarknadsärenden<sup>7</sup>. Det är en främst en avarbetningsplan med produktionsmål i fokus. För att kunna skapa enklare ärenden i systemet har verket öppnat upp för fler företagare att bli certifierade. Med detta förhållningssätt lägger myndigheten ansvaret på företagarna att skapa snabbare handläggning. Istället för ta fram ett handlägningsförfarande där kompletta ansökningar ska lättare komma igenom systemet skapas nya genvägar till lätta beslut.

Det är ett exempel på hur fel det kan slå och vilka konsekvens där blir för företagare när resultatstyrningen tillämpas för att komma tillrätta med långa handläggningstider. Ombuden i nuläget är enda garant för en företagare att få anställa kompetent personal i tid vilket borde ge myndigheten ett underbetyg hur den omsätter målet med att underlätta behovsstyrt arbetsmarknadsbehov.

## Asyl

### *Vidgående effekter av styrande prioriteringsordning efter hösten 2015*

Även om tillståndsärenden till antal är långt fler än asylärenden har kalenderårsstyrda resultatmål inom asyl haft störst effekt både på statens kostnader samt en rad samhällssektorer.

Effekterna av den handlägningsprioriteringsordning som verket genomförde under andra halvåret 2016 gör sig nu påmind på många plan. Den mest aktuella är regeringens senaste lagförslag om att de ensamkommande som drabbats av de långa handläggningstiderna ska få en ny möjlighet till uppehållstillstånd för studier på gymnasial nivå.

Efter hösten 2015 stod Migrationsverket onekligen inför en stor utmaning. Myndigheten fick full finansiering på 50 miljarder från regeringen att hantera utmaningen vilket gav ledningen ett generöst handlingsutrymme att utforska ett antal kostnadseffektiva alternativ. Syrier, afghaner och irakier var de tre största grupperna, vars asylärenden verket prövat under många år. Det fanns därmed en medvetenhet och kunskap kring både svårighetsgraden och komplexiteten i handläggningen kring de olika grupperna. Vissa asylsökande grupper var mer kostnadsdrivande än andra och inte minst ensamkommande barn. Specialiserade barnenheter med särskild kompetens som enbart hanterade denna grupp fanns sedan tidigare på plats.

I början av 2016 lämnade Migrationsverket prognosen om att 120 000 asylbeslut skulle tas under 2016. Målet togs fram i den operativa verksamheten och dåvarande operativa chef fick ett särskilt utpekade ansvar för måluppfyllelsen av generaldirektören Anders D.

---

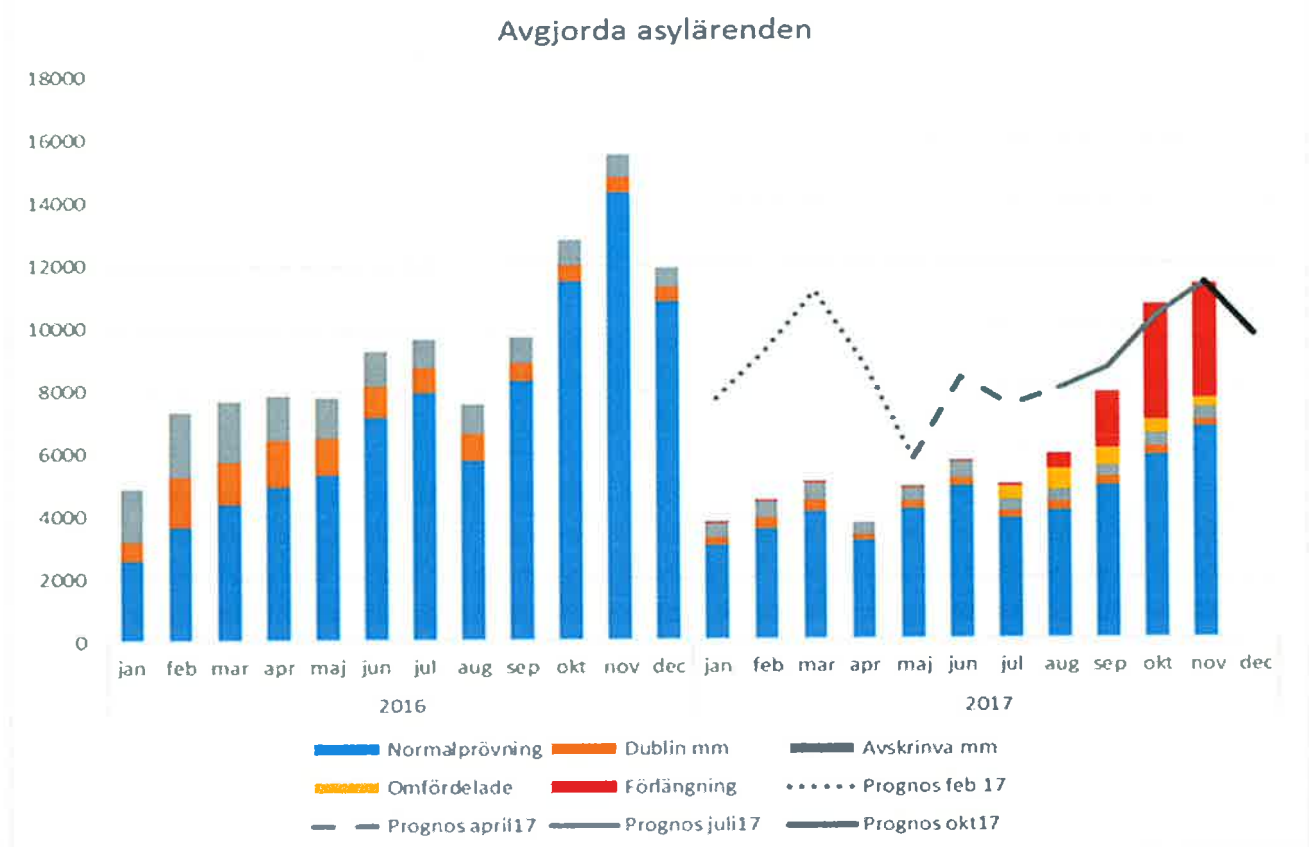
<sup>7</sup>Återrapportering enligt regleringsbrev- Handlingsplan nationell, Studerande och Anknätningsärenden, 2017-03-27

Men denna operativa bedömning hade en stor svaghet, nämligen att den inte byggde på välavvägda konsekvensanalyser eller handlingsalternativ. En sådan fråga gällde inte minst hanteringen av ensamkommande barn vars boendekostnader motsvarade hälften av Migrationsverkets budget på ca 25 miljarder. Denna aspekt är särskilt viktig att framhålla då barnenheterna avskaffades och ensamkommande barn skulle, enligt den operativa principen, handläggas av alla enheter trots att många nya handläggare var nyanställda och saknade kompetensen.

Något förenklat byggde 120 000 målet på antagandet att ett antal anställda skulle avgöra ett antal beslut. Att kompetensförstärka och taktiskt utforma handläggningen utifrån de olika sökandegrupperna för bästa kostnadseffektiviteten var en icke fråga i detta sammanhang. Det är okänt om regeringen efterfrågat underlag kring kostnadseffekter som en vald handläggingsprioritering skulle kunna ge.

Bilden 5 visar att efter första fem månader 2016 blev antalet avgjorda ärenden mycket lägre än vad som prognostiserats. Av bilden framgår också att resultatet de fem första månaderna förbättrades avsevärt genom enkla ärenden, d v s att många sökanden tog tillbaka sin ansökan samt Dublin. Bedömningen om 120 000 beslut blev därmed ett alltmer orealistisk mål och det blev en stor press på den operativa verksamheten. I september utsågs den operativa chefen som tillförordnad generaldirektör efter Anders Danielsson avgång. Kort därefter togs beslutet att alla syriska, d v s lätta ärenden skulle letas fram i systemet för att uppnå 120 000 mål vilket också framgår av bilden som visar hur antalet beslut ökar kraftigt efter september månad.

**Bild 5**



Tabell 2 visar att få syriska ärenden fanns kvar i slutet av 2016 medan knappt några ärenden som avser ensamkommande barn från Afghanistan avgjorts. Det bör även beaktas att i de 4 000 tagna beslut som avser afghaner ingår även avskrivna ärenden och Dublin. Vissa ensamkommande har även skrivits upp i åldern under 2016 och flyttats över till vuxenhandläggningen. Mot bakgrund av det finns skäl att anta att knappt några beslut i den ordinarie handläggningen har tagits avseende afghaner.

**Tabell 2**

Öppna ärenden	Januari 2016	December 2016
Syrier	51 338	5 627
Ensamkommande barn Afghanistan	22 110	18 000

En befogad fråga som regeringen rimligtvis borde ha funderat kring är om 120 000 enkla beslut var den mest kostnadseffektiva åtgärden då ett dygn för ett ensamkommande barn under asyltiden var i genomsnitt 1 900 kr ? Att alla ensamkommande barn inte kunde få ett beslut i tid givet situationen 2015 var ett rimligt antagande. Men att nedprioritera denna sökandegrupp med sådan medvetenhet kan vara svårt att rättfärdiga utifrån statens uppkomna utgifter och reaktioner som uppstått kring långa handläggningstider i efterhand.

En annan konsekvens av detta agerande blev att när prövningspersonalen enbart styrdes på att fatta beslut skedde det på bekostnad av bokningen av nya asylutredningar. För asylsökande afghaner blev en tidsförskjutning i handläggningen upp till 8 månader då det bl. a uppstod tolkbrist p g a ärendemängden. Långa handläggningstider för ensamkommande var inte enbart en konsekvens av otillräcklig prövningskapacitet utan hur ledningen med kortsiktiga insatser valde att uppnå resultatet under 2016. En indikation på att regeringen ändå haft acceptansen för detta förfarande kan utläsas av något milda kritik riktat till Migrationsverket i regeringens budgetproposition för 2018 :

*Vid utgången av 2016 väntade 72 000 asylsökande på beslut i första instans, att jämföra med drygt 154 000 vid utgången av 2015. En anledning till det stora antalet avgjorda ärenden var att presumtiva bifall prioriterades. Ett betydande antal utredningskrävande ärenden är inte avgjorda och kommer att handläggas under 2017. Det kan förvärra bristen på tolkar och offentliga biträden. Regeringen anser därför att det viktigt att myndigheten har ett mer långsiktigt, hållbart och strategiskt perspektiv på styrningen av verksamheten.*

Att ca 8 000 anställda på verket fick vittna och vara med om denna suboptimering bidrog till minskat förtroende för ledningens förmåga. När tillförordnad generaldirektör dessutom kommunicerade medialt att verket har "höjt sin förmåga att fatta beslut" har det i realiteten handlat om att asylhandläggare varit under stor produktionspåfrestning under hösten 2016. Den höjda förmågan uppnåddes inte med välavvägda strategier utan med hjälp med insatser som gav kortsiktig effekt.

Även dåvarande migrationsminister Morgan Johansson anslöt sig till positivistiska budskap. Ministern hoppades på normala handläggningstider- tre till fyra månader för alla asylsökande under hösten 2017.

Men den av t f generaldirektören uttalade höjda förmågan föll platt bara efter några månader. Inför 2017 stod myndigheten inför än ännu större utmaning med enbart svåra ärenden och handläggare som i stort sett bara var vana att handläggare syriska ärenden. Vid den tidpunkten har ett antal handläggare arbetat i över två år att ens fått grundläggande utbildning.

Därför blev februariprognosen om 105 000 avgjorda ärenden för 2017 starkt ifrågasatt internt av verkets experter och stabsfunktioner. I analysen togs inte hänsyn till hur kompetensen och ärendesammansättningen skulle påverka det uppsatta målet. Förmågan till planering, analys och realistiska bedömningar försvagades allt mer efter agerandet under 2016 och det var mycket svårt att hävda sig i kritiken mot en t f generaldirektör som besitter en retorisk förmåga utöver det vanliga.

Bilden 5 visar också hur grov överskattade prognoserna var i början av 2017 i förhållande till utfallet. Felaktiga prognoser som gav dålig budgetefterlevnad. Där löftet om målet till att komma ner till 3-4 månades handläggningstider till hösten 2017 kommer att nås först om ett år. Där genomsnittlig handläggningstid ökade från 461 dagar 2016 till 693 dagar 2017. Där resultatet i slutet av innevarande år nu återigen räddas av enkla ärenden, i detta fall förlängningar. Men att räkna in dessa ärenden minskar inte mottagningskostnaderna eftersom dessa personer redan är bosatta i kommunerna.

Likt migrationspolitiska propositioner har verket prognoser brustit i ekonomiska analyser och trovärdiga skattningar. Riksrevisionen har påtalat vikten av välunderbyggda och träffsäkra konsekvensanalyser för att undvika fördyrningar.<sup>8</sup> När bedömningar är svagt underbyggda går inte tillförlitlighet att bedöma. I det avseende har även statens expertmyndighet inom migrationen lidit av samma tillkortakommande.

Det fanns också en annan omständighet som styrde behovet av att upprätthålla bilden av ledningens fortsatta handlingskraft i måluppfyllelsen som kommunicerade i prognosen 2017. En omständighet som är lika känslig som kontroversiellt att beröra men som ändå många anställda kände till; nämligen att t f generaldirektör vid denna tidpunkt ansökte om tjänsten som generaldirektör. En form av egenjävighet i generaldirektörens beslutsfattande och den alltför positiva kommunikeringen av de uppnådda resultaten 2016 var svåra att avfärda helt inom organisationen.

### **Statskontorets utvärdering av Migrationsverkets omorganisation**

När regeringen gav Statskontoret uppdrag att utvärdera Migrationsverkets omorganisation väcktes en förväntan inom organisationen att utvärderingen skulle mer genomgripande synliggöra bristernas genomgående effekter. De analyser, slutsatser och rekommendationer som kom i Statskontorets rapport i april 2017 togs emot med stort intresse internt. Även om utvärderingen till övervägande del fokuserade på myndighetens struktur har rapporten på ett tydligt sätt belyst den rådande problematiken på verket. Avsaknad av långsiktig strategisk styrning, stort utrymme till tolkningar, dubbla styrsignaler, bristande uppföljning är exempel på omständigheter som många anställda kände igen i sin vardag.

---

<sup>8</sup> Riksrevisionen; Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut

Omorganisationer i sig är sällan ett tillräckligt medel för att åstadkomma förändringar om ledarskapskulturen förblir intakt. Ett mer lyckat resultat blir när chefer omprövar gamla sanningar vilket har varit väldigt svårt för verkets ledning.

En kärna av tongivande chefer på nyckelpositioner som ledde verksamheten innan 2015 var även delaktiga när omorganisationen skulle sjösättas. De fick nya funktioner och några andra rekryterades externt. Statskontoret har särskilt belyst den operativa chefens och kvalitetschefens roll.

I statskontorets rapport kan läsas följande:<sup>9</sup>

### ***Operativa chefens mandat skapar problem***

*Migrationsverket har lagt all kärnverksamhet under en chef, vilket är ovanligt för stora myndigheter. Statskontoret bedömer att det skapas obalans av att det finns en operativ chef som ansvarar för närmare 90 procent av myndighetens årsarbetskrafter.*

### ***Kvalitetsavdelningen får inte genomslag***

*Statskontoret konstaterar att kvalitetsavdelning, som ansvarar för myndighetens löpande förbättringsarbete, i allt för hög grad saknar legitimitet i regionerna. Den operativa delen av organisationen upplever att kvalitetsavdelningen inte förstår verksamhetens behov.*

Efter omorganisationen hade verket en av regeringen formellt utsedde generaldirektör och en operativ chef som i realiteten informellt styrde myndigheten. När en chef disponerar över 90 procent av resurserna är det svårt att komma framåt i utvecklingen om ett uttalat vilja till samarbetet inte finns. Brist på samsyn och samarbete uteblev och stället pågick en maktkamp mellan resultatstyrningen och så kallade processorienteringen och den externt rekryterade kvalitetschefen förblev marginaliserad i sin roll. Maktkampen gick ut över verksamhetens behov och Statskontorets rekommendationer om att avskaffa båda avdelningar var ett konstruktivt och välkommet förslag.

En aspekt som Statskontoret inte aktivt berört i sin utvärdering var ledarskapskulturen. Många chefer var vid det här laget smittade av sina intressekonflikter och förblev lojala mot sina tidigare beslut. Merparten av de externt rekryterade cheferna på huvudkontoret hade svårt att få sitt fotfäste och lämnade verket. Därför vändes alla blickar mot regeringen inför den stundande tillsättningen av den nye generaldirektören. Utifrån rådande ledningskulturen på verket skulle hen ha ett gediget uppdrag framför sig.

Regeringen utsåg den operative chefen till en ny generaldirektör. En ytterligare omorganisation ska nu genomdrivas med samma laguppställning av nyckelchefer som genomdrev omorganisationen 2015. Den nye generaldirektören ska omsätta statskontorets rekommendationer vilket innebär att avveckla sin tidigare avdelning och tidigare konkurrenten kvalitetsavdelningen.

---

<sup>9</sup> Statskontoret- Utvärdering av Migrationsverkets nya organisation



Objektiviteten och legitimiteten i detta uppdrag är problematisk utifrån flera aspekter. Den första är hur generaldirektören nu pratar om den operative chefen i tredje person inför sina anställda, som ett sätt att friskriva sig från de beslut han tagit och det ansvar han haft. Den andra är de chefer som byggt upp sin egen uppförsbacke ska för andra eller tredje gången genomdriva organisationsförändringar och få nya titlar. Den tredje är att det finns risk att de som varit lojala generaldirektören i den gamla organisationen kommer att få bättre utfall i neddragningstider.

Så myndighetens anställda får även fortsättningsvis beskåda en såpopera i offentlighetens regi. Ett ytterligare tillskott blir en ny överdirektör som kommer i början av januari. Återstår att se hur och om hon kommer att lyckas att få ett fotfäste mellan de etablerade chefsallianserna.

