

Pontus Thor, pontus.thor@dom.se, 036-15 56 77

## Långsiktig prognos rörande måltillströmning till Förvaltningsrätten i Stockholm

### Uppdraget

Utredningen om den yttre underrättsorganisationen i Stockholm län önskar input rörande den framtida måltillströmningen till Förvaltningsrätten i Stockholm i syfte att utgöra en del av beslutsunderlaget för utredningen. Ett liknande uppdrag har tidigare erhållits från Förvaltningsrätten i Göteborg med anledningen av en planerad om-/tillbyggnad. Detta PM har samma upplägg som det som tagits fram för Göteborg men är anpassat utifrån förutsättningarna vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Även Förvaltningsrätten i Malmö har önskat och kommer erhålla ett liknande PM.

### Historisk målutveckling<sup>1</sup>

Från 2001 fram till 2005 fanns en stigande trend av antalet inkomna mål till Förvaltningsrätten i Stockholm, se diagram 1. Ökningen drevs framförallt av ett stigande antal socialförsäkringsmål och bidragsmål, medan skattemålen låg relativt stabilt första halvan av 2010-talet. Även målkategorierna mängdmål och övriga mål bidrog till ökningen<sup>2</sup>. Åren därefter vände målinflödet nedåt fram till 2008. Förhållanden under dessa år var omvända, med ökat antal skattemål, medan bidragsmålen stagnerade samt övriga mål och mängdmål minskade. Den mest framträdande minskningen uppvisade dock socialförsäkringsmålen, inte minst 2008 då obligatorisk omprövning infördes för samtliga ärenden vid Försäkringskassan. Efter 2008 följde två år av uppgång då antalet socialförsäkringsmål steg mycket kraftigt (regeländringar samt balansavarbetningar vid Försäkringskassan) kombinerat med tilltagande ökning av bidragsmålen och en tillfällig extrem ökning av LOU-målen (2010). 2011 blev det åter ett hack i kurvan då antalet skattemål och socialförsäkringsmål (efter höga nivåer 2010) minskade. Under de senaste två åren har målen återigen vänt uppåt och nådde 2013 det högsta antalet under hela 2000-talet. Detta trots att den till antalet enskilt största målkategorin vid början/mitten av 2000-talet, socialförsäkringsmål, nådde sina lägsta nivåer för mätperioden just 2013. De främsta orsakerna till den kraftiga måltillströmningen 2013 är nya högstanivåer för skatte-, bidrags- och övriga mål. Efter att ha nått nya lägstanivåer 2011 har skattemålen ökat med 45 procent på två år vid förvaltningsrätten i Stockholm. Ökningen kan framförallt härledas till enskilda måltyper, såsom mål rörande skattereduktion för hushållsarbete och momsmål

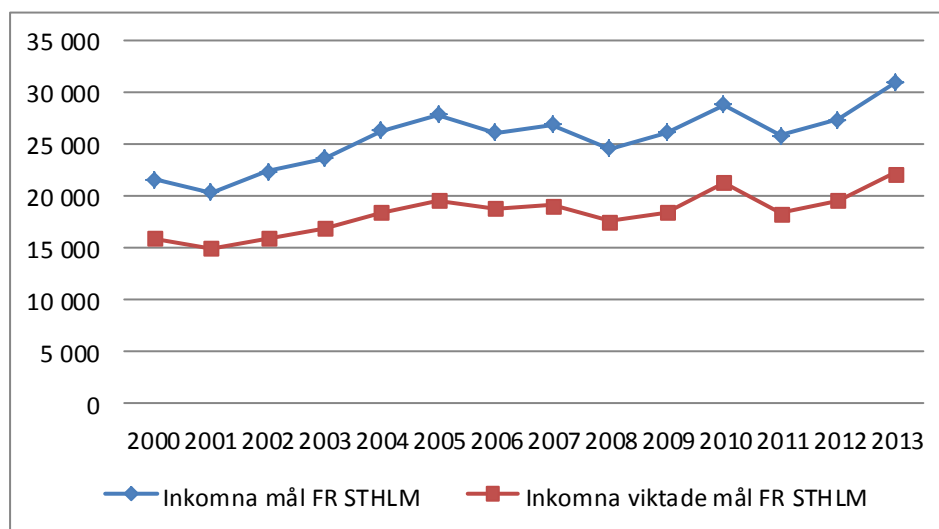
<sup>1</sup> I detta stycke exkluderas migrationsmål & mål om trängselskatt

<sup>2</sup> Målutveckling enskilda målkategorier se bilaga 1

(de så kallade tryckerimålen). Målkategorin övriga mål, som legat stabilt sett till antal under ett antal år, ökade dryga 60 procent 2013 till följd av ett högt inflöde av mål rörande lärarlegitimationer. Bidragsmålen i sin tur har haft en stigande trend under större delen av 2000-talet och har ökat med 140 procent. Målkategorin är nu den till antalet största vid Förvaltningsrätten i Stockholm.

Tilläggs kan att utvecklingen under 2000-talet ser likartad ut även om målen viktas<sup>3</sup>.

Diagram 1. Inkomna oviktade och viktade mål vid Förvaltningsrätten i Stockholm



Jämförs målutvecklingen vid Förvaltningsrätten i Stockholm med förvaltningsrätterna totalt (exklusive Stockholm) kan en delvis samstämmig utveckling ses, se diagram 2. Fram till 2004 ökade antalet mål både på totalen och vid Förvaltningsrätten i Stockholm. För förvaltningsrätter exklusive Stockholm nåddes det högsta antalet inkomna mål just 2004, och antalet mål har därefter legat relativt stabilt bortsett från en viss nedgång 2008 (socialförsäkringsmålen kraftiga nedgång). Förvaltningsrätten i Stockholm fortsatte öka fram till 2005 och har åren därefter haft en mer ryckig utveckling, där enskilda år av ökat målinflöde följts av minskat. Domstolen har ökat två år i rad och nådde som sagt 2013 sin högsta notering, till skillnad från övriga förvaltningsrätter som uppvisar svagt minskat målinflöde de tre senaste åren. Antal inkomna mål har ökat 15 procent vid förvaltningsrätterna (exkl. Stockholm) mellan åren 2000-2013, medan motsvarande siffra i Stockholm är 43 procent (2013 kan eventuellt ses lite som ett "extremår" vid Förvaltningsrätten i Stockholm då många enskilda måltyper ökade kraftigt. 2010 uppvisas det näst högsta målinflödet, en ökning med 33 procent jämfört år 2000).

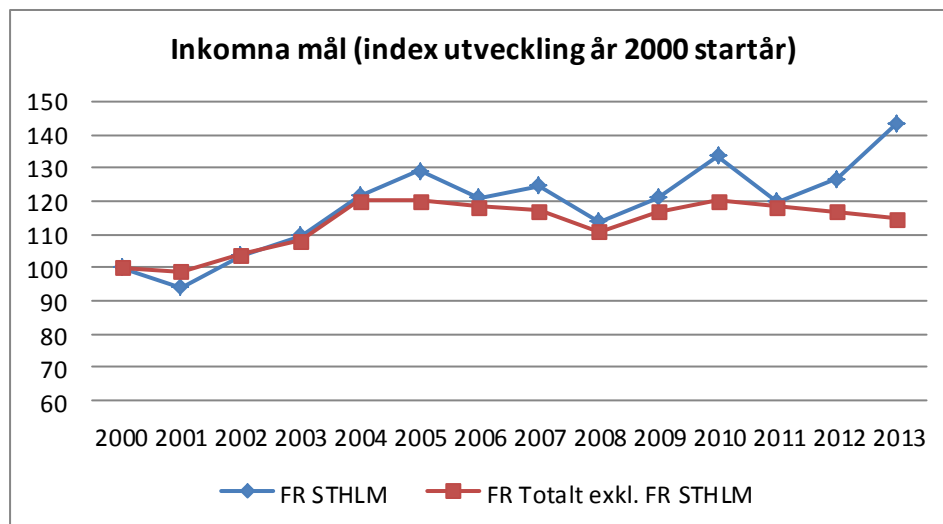
Studeras enskilda målkategorier<sup>4</sup> är utvecklingen för socialförsäkringsmålen och bidragsmål snarlik vid Stockholm som för förvaltningsrätter totalt. Antalet socialförsäkringsmål vände nedåt tidigare i Stockholm (efter 2005), men de senaste

<sup>3</sup> Vikter från 2013 års budgetarbete

<sup>4</sup> Se bilaga 1

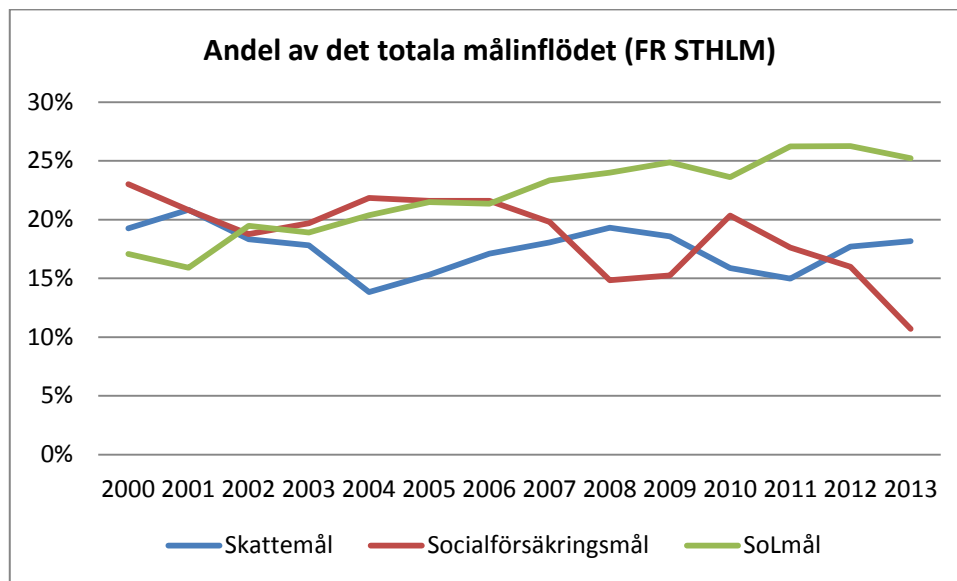
årens tvära upp- och nedgångar är gemensam. Bidragsmålen har en tydlig ökande trend vid båda under större delen av 2000-talet där Stockholm uppvisar en något kraftigare tillväxt. Även skattemålen har en relativt samstämmig utveckling även om skattemålen ökat betydligt kraftigare i Stockholm under 2012-2013 (se förklaring ovan). Psykiatrimålen hade en likartad utveckling fram till 2008. Därefter har antalet mål fortsatt öka svagt i Stockholm (dock minskning 2013) medan utvecklingen vänt svagt nedåt vid övriga förvaltningsrätter. För de övriga förtursmålen är utvecklingen likartad, med stigande antal LVU-mål och oförändrat målinflöde vad avser LVM-målen. Även LOU-målen uppvisar likheter med stigande antal. Båda målkategorierna mängdmål och övriga mål har legat relativt stabilt under större delen av 2000-talet vid förvaltningsrätten i Stockholm, bortsett från en kraftig ökning av övriga mål 2013 (se förklaring ovan). Vid övriga förvaltningsätter har antalet mål varierat mer mellan åren men det är även där svårt att se någon tydlig trend.

Diagram 2. Utveckling inkomna mål FR Stockholm och totalt (exkl.. FR Stockholm)



Sett till enskilda målkategoriernas **andel** av den totala måltillströmningen är det framförallt socialförsäkringsmålen som sjunkit medan bidragsmålen andel ökat under 2000-talet vid Förvaltningsrätten i Stockholm, se diagram 3. I början och mitten av 2010-talet utgjorde socialförsäkringsmålen drygt 20 procent av det totala målinflödet vid domstolen, medan det 2013 endast utgjorde 11 procent. Även mängdmålen har en något vikande utveckling andelsmässigt från att enskilda år utgjort tolv procent av målinflödet, de senaste åren ligga kring sex procent. Bidragsmålen har stadigt ökat sin andel från 16-17 procent i början av 2000-talet till nuvarande utgöra cirka en fjärdedel av samtliga mål. Jämfört med övriga förvaltningsrätter har Förvaltningsrätten i Stockholm en högre andel skatte- och övriga mål, medan andelen psykiatrimål är lägre i Stockholm.

Diagram 3. Andelmässig utveckling för skatte-, socialförsäkrings- och bidragsmål vid förvaltningsrätten i Stockholm



## Framtiden

### Historisk målutveckling vs framtida målutveckling

Svårigheten och lämpligheten att göra prognoser varierar med innehållet och längden. Att göra prognoser över exempelvis nativitet, åtminstone under kortare tidshorisont är relativt enkelt, medan exempelvis framtida målutveckling vid domstolar är komplext, inte minst på lång sikt. En anledning till detta är självklart att måltillströmningen åtminstone delvis är målstyrd, ej prognosstyrd. Ett vanligt sätt att göra prognoser är att basera dem på den historiska utvecklingen. Detta kan göras med mer eller mindre avancerade statistiska modeller alternativt att med en mer ”okulär besiktning” kompletterad med känd information försöka sig på en framskrivning.

Genom att studera historisk målutveckling för de enskilda målkategorierna vid Förvaltningsrätten i Stockholm kan potentiellt scenarier skapas. Tillförlitligheten i dessa varierar mellan målkategorierna och självklar sjunker sannolikheten att de slår in med antalet år framåt man tittar. Vad avser de arbetsmässigt historiskt sett mest resurskrävande målkategorierna socialförsäkrings- och skattemål framträder två delvis olika utvecklingar. Socialförsäkringsmålen har under större delen av 2000-talet varierat relativt kraftigt, inte minst de senaste 5-6 åren. Lämpligheten att exempelvis använda statistiska modeller för att skriva fram målinflödet är låg. Det har de senaste åren skett en relativt stor förändring av sjukförsäkringssystemen som på kort sikt inneburit att ett mindre antal personer är ”inne i systemen”, något som gett effekt på målinflödet. Nu stiger sjukskrivningskostnaderna igen, med cirka 1 miljard 2013 och ytterligare prognostiserat knappt 3 miljarder 2014.<sup>5</sup> Hur antalet mål kommer utvecklas på lång sikt styrs troligen mycket av politisk vilja i kombination med hur folkhälsan utvecklas. Ytterligare en försvå-

<sup>5</sup> ”Stress bakom ökade sjukskrivningar” SVD 21 augusti 2013

rande faktor är att Sverige har stora långsiktiga fluktuationer i den totala sjukfrånvaron jämfört med andra länder, något Försäkringskassan är satt att utreda orsaken till<sup>6</sup>. Trenden med ökad psykisk ohälsa är också en faktor som potentiellt kommer påverka, likaså skiftningar i invandringen och den gruppens fysiska och psykiska status. Vad avser skattemålen har de legat relativt jämnt under 2000-talet även om en kraftig, troligen tillfällig, ökning skett under 2013. Antalet mål har under en längre tid varierat mellan 4000-5000 skattemål per år vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Skatteverket har en långsiktig plan att fokusera mer på större, komplicerade ärenden tillsammans med förebyggande åtgärder vilket gett till följd att antalet ärenden och mål till domstol sjunker. Bibehålls denna strategi och är framgångsrik finns potential att antalet skattemål stabiliseras på en nivå i nivå med de senaste årens. Enskilda år kan dock målökningen tillta precis som för 2013, då förändringar medfört stor målökningen för enskilda måltyper.

Vad avser övriga målkategorier har bidragsmålen en långsiktigt ökande trend. Bortsett från enstaka år av nedgång har antalet bidragsmål ökat. Antalet biståndsmål är till viss del konjunkturbundet men också påverkat av andelen biståndshushåll i landet/regionen. Rapporter från Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen visar att antalet biståndshushåll ökat de senaste åren och att allt fler fastnar i ett långvarigt biståndsmottagande orsakat av bland annat långvarig arbetslöshet. Vad avser vårdmålen har som påtalats psykiatrimålen en svagt stigande målutveckling de senaste åren, likaså LVU-målen, medan inflödet av LVM-målen legat stabilt. Den långsiktiga framtida utvecklingen är delvis politiskt styrd, men påverkas potentiellt också av förhållningssätt och tillgång till droger i samhället, konjunktur med flera faktorer. Lagen om offentlig upphandling har utsatts för mycket kritik de senaste åren och sannolikheten för att den delvis ändras är troligen hög, något som kommer ske redan 2014. Därmed omöjliggörs i princip en prognostisering av antalet mål (se vidare rörande LOU-mål under rubriken "Koncentration LOU-mål). Vad avser mängdmålen består de idag till ungefär hälften av körkortsmål. Allt fler forskare visar på faktumet att antalet körda kilometer minskar i västvärlden (begreppet peak car har lanserats). Detta gäller även Sverige där antalet körda kilometer minskat de fyra senaste åren<sup>7</sup>. Detta skulle potentiellt kunna vara en faktor som skulle kunna bidra till minskat antal körkortsmål. Det finns också vissa oklarheter för tillfället vad avser dubbelbestraffning vid körkortsrelaterade mål och polisens framtida trafikstrategi, något som potentiellt skulle kunna påverka måltillströmningen. Antalet måltyper inom målkategorin Övriga mål är stort vilket gör prognoser på längre sikt mycket svårt, men antalet har legat relativt stabilt större delen av 2000-talet.

---

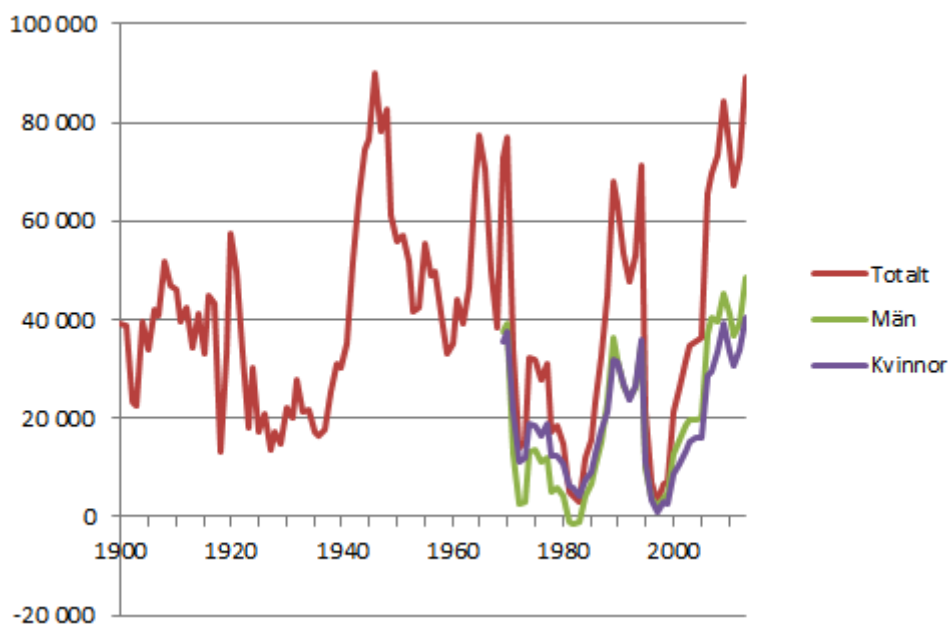
<sup>6</sup> "Stress bakom ökade sjukskrivningar" SVD 21 augusti 2013

<sup>7</sup> Se bland annat <http://www.automotorsport.se/artiklar/nyheter/20130730/svenska-bilister-kor-allt-mindre>

## Befolkningsutveckling<sup>8</sup>

Den sista december 2013 uppgick Sveriges befolkning till 9 644 864 personer, vilket innebär en ökning med 88 971 personer jämfört med året innan. Folkökningen är den antalsmässigt största som uppmätts mellan två enskilda år sedan 1946. Till följd av stor invandring från länder med oroligheter, bland annat Syrien och Somalia, var invandringen till Sverige under 2013 den högsta någonsin med 115 845 personer<sup>9</sup>. Folkökningen har stigit brant under 2000-talet från i princip nolltillväxt till dagens nivåer. Värt att notera att denna utveckling dock ej är unik, utan tvära kast har skett under framförallt andra halvan av 1900-talet. Vad som är utmärkande är de senaste årens höga nivåer för utvandring men framförallt invandring.

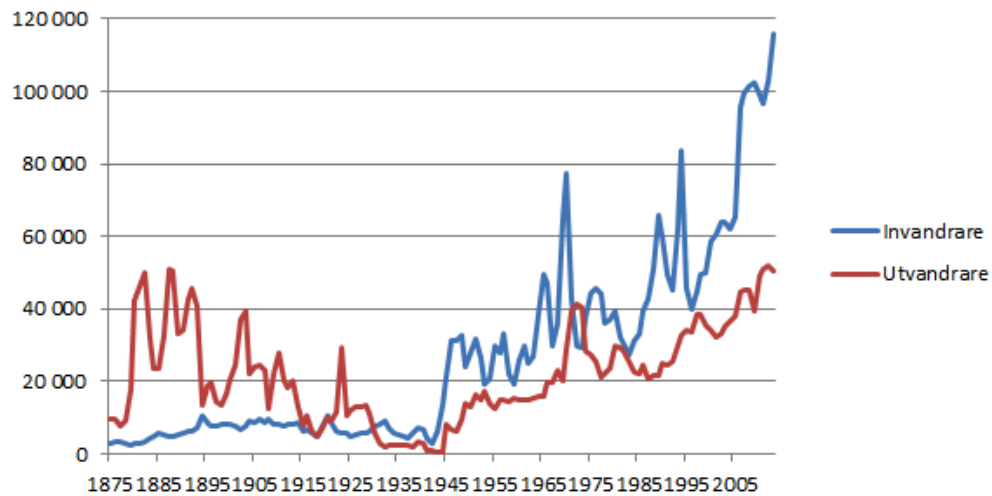
Diagram 5. Folkökning i Sverige 1900-2013. Källa SCB.



<sup>8</sup> Underlaget i stycket består av samtliga inkomna mål exkl. migration och trängselskatt där annat ej nämns. Anledningen till att migration är exkluderat är att målkategorierna endast funnits begränsad tid vid Förvaltningsrätterna. Vad avser befolkningsstillväxt är dock invandring en viktig parameter. Underlaget för befolkningsutveckling kommer från SCB.

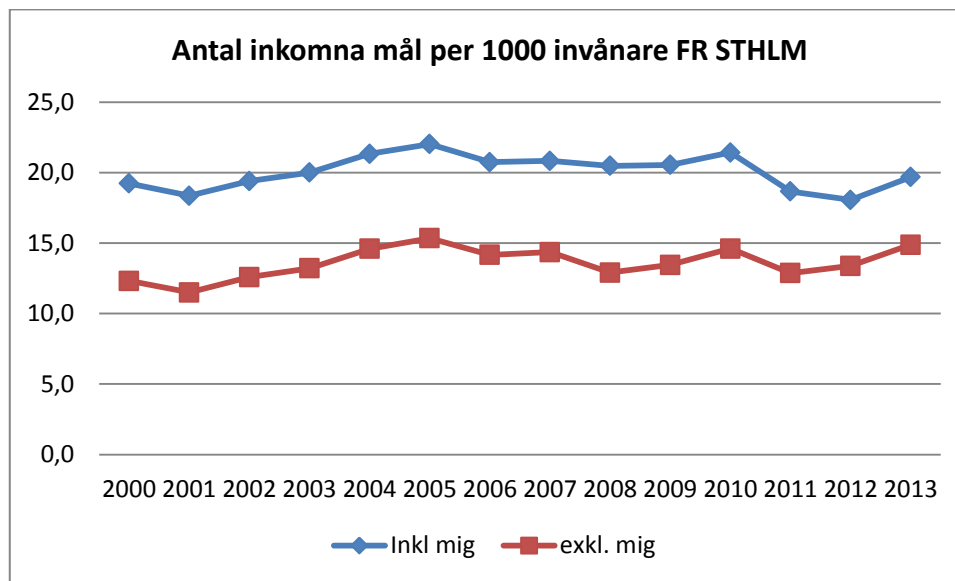
<sup>9</sup> Pressmeddelande från SCB 2014-02-19

Diagram 6. Invandring och utvandring 1875-2013. Källa SCB



Vid en studie av befolkningsförändringen under åren 2000-2013 i Förvaltningsrätten i Stockholm domkrets framträder en bild av ökande befolkning. Befolkningen steg med 18 procent mellan 2000-2013. Befolkningsökningen har tilltagit de senaste åren. Under perioden 2000-2005 ökade befolkningen i snitt med 0,71 procent per år, cirka 12 600 personer/år. Under åren 2006-2013 steg ökningstakten till i snitt 1,68 procent/32 500 personer per år. Antal inkomna mål per 1000 invånare ökade från 12,3 år 2000 till 15,3 2005. Därefter har antalet mål ej ökat i paritet med befolkningsökningen, utan har legat mellan 12,9 till 14,6 för åren 2006-2012, för att nå 14,9 2013 efter den kraftiga målökningen. Inkluderar migrationsmålen (för åren 2000-2007 har ett snitt på inkomna mål 2008-2013 använts) är utvecklingen likartad. En liknande utveckling vad avser befolkningen kan ses för riket i stort (exklusive domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm). Befolkningen har ökat med drygt sex procent mellan åren 2000-2013 och befolkningstillväxten har varit som kraftigast 2006-2013 (0,57 procent/42 100 personer per år).

Diagram 7. Antal inkomna mål (inklusive och exklusive migrationsmål) per 1000 invånare vid Förvaltningsrätten i Stockholm

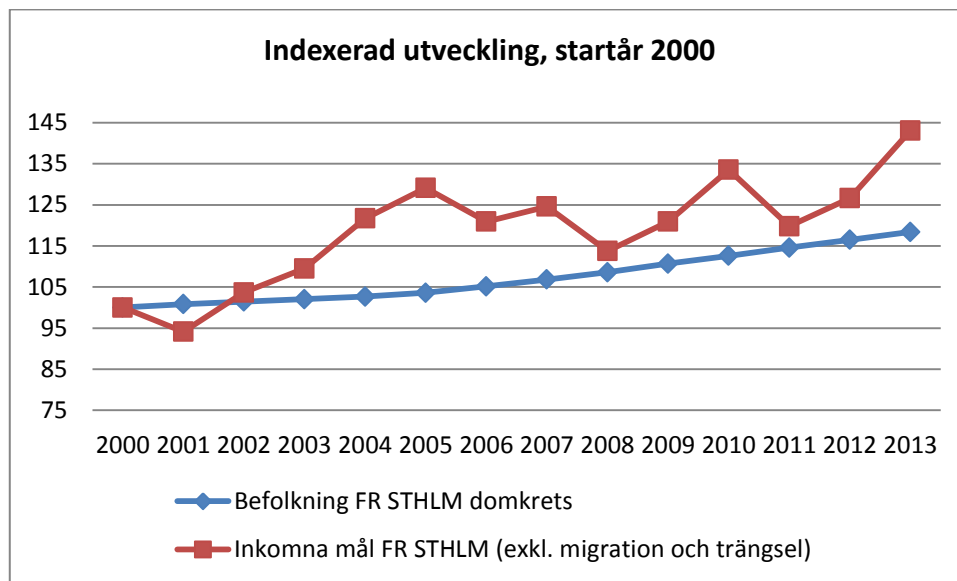


Finns det då ett samband mellan ökande befolkning och fler inkomna mål till förvaltningsrätterna? Vid en korrelationsanalys av variablerna befolkning och inkomna mål vid Förvaltningsrätten i Stockholm framträder en något komplex bild ur statistisk synvinkel. För åren 2000-2005 finns ett mycket starkt statistiskt samband (0,93<sup>10</sup>), inkomna mål ökar i princip konstant, likaså befolkningen. Åren, 2006-2012, uppvisar dock ett svagt samband (0,35), där andra förklaringsvariabler bör sökas (läggs det något avvikande, sett till måltillströmning, året 2013 till stiger korrelationen till 0,65 för åren 2006-2013). Målökningen avtar och pendlar upp och ner, medan befolkningstillväxten tilltar under perioden. Ett liknande resultat påvisas om migrationsmålen inkluderas vid Förvaltningsrätten i Stockholm (uppskattas för åren 2000-2007) samt vid analys av hela befolkningen samt samtliga förvaltningsrätters inkomna mål (exklusive befolkning och inkomna mål i domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm). Faktum är att korrelationen blir än lägre vid inkludering av migrationsmål och är lägre för riket totalt (exklusive Stockholm) än för förvaltningsrätten i Stockholm. Detta visar att det finns ytterligare faktorer än de rent befolkningsmässiga som starkt påverkar måltillströmningen (exempelvis de stora förändringarna i antalet inkomna socialförsäkringsmål för perioden 2008-2013). Rimligen är dock den framtida befolkningsutvecklingen en (av flera) parameter som kommer avgöra målutvecklingen vid domstolen.

<sup>10</sup> Ett perfekt statistiskt samband har korrelationsvärdet 1,0.



Diagram 8. Indexerad utveckling av inkomna mål samt befolkning vid Förvaltningsrätten i Stockholms domkrets



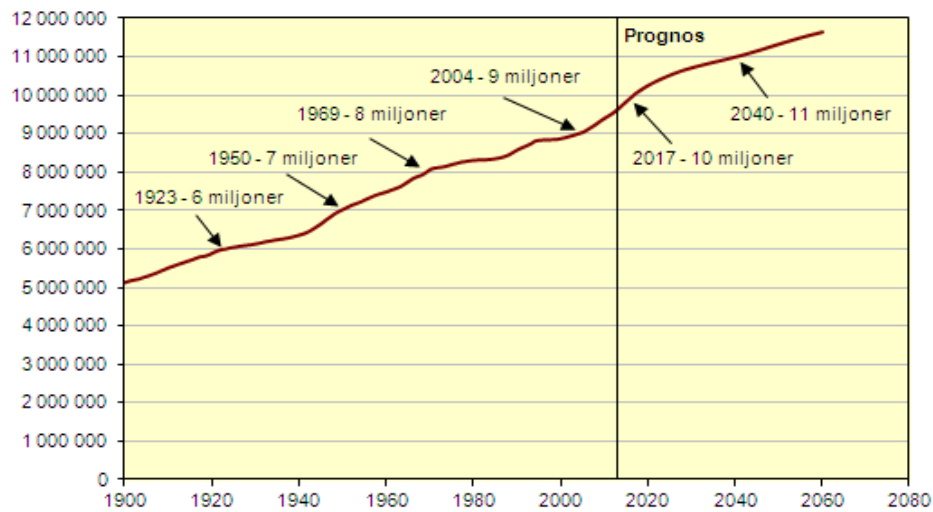
### Befolkningsprognos

Även om befolkningstillväxt ej allena är den styrande faktorn för ökat antal mål till förvaltningsrätterna är det av intresse, inte minst vid uppskattningar på lång sikt av måltillströmningen, att ta denna i beaktning.

SCB prognostiserar i sin senaste längre prognos<sup>11</sup> att Sveriges befolkning redan 2017 passerar 10 miljoner. Då har det tagit 13 år för befolkningen att öka med en miljon. En folkökning på en miljon har aldrig tidigare skett så fort. Nästa miljongräns, 11 miljoner, beräknas vara uppnådd år 2040. I slutet av prognosperioden, år 2060, beräknas befolkningen ha ökat till 11,6 miljoner. SCB gör även än längre prognoser och år 2100 prognostiseras Sveriges befolkning ha passerat 13 miljoner invånare.

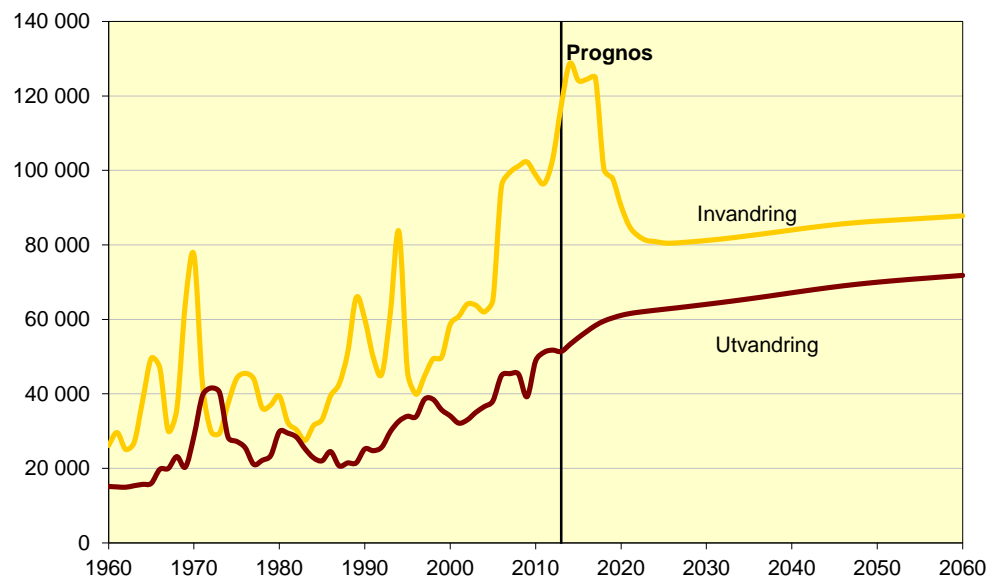
<sup>11</sup> Sveriges framtida befolkning 2013-2060  
[http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_354086.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease_354086.aspx) . SCB

Diagram 9. Befolkningsutveckling och prognos i Sverige 1900-2060



De senaste årens snabba folkökning kan delvis förklaras av stor invandring. De närmaste åren antas invandringen ligga på fortsatt höga nivåer. På längre sikt antas dock invandringen minska samtidigt som antalet utvandrare förmodas öka, men under hela prognosperioden antas att fler invandrar än utvandrare. Idag är nästan 1,5 miljoner eller 15 procent av befolkningen född utomlands. År 2060 beräknas 18 procent eller drygt två miljoner vara födda utanför Sverige.

Diagram 10. Antal personer som har/beräknas invandra och utvandra Sverige 1960-2060



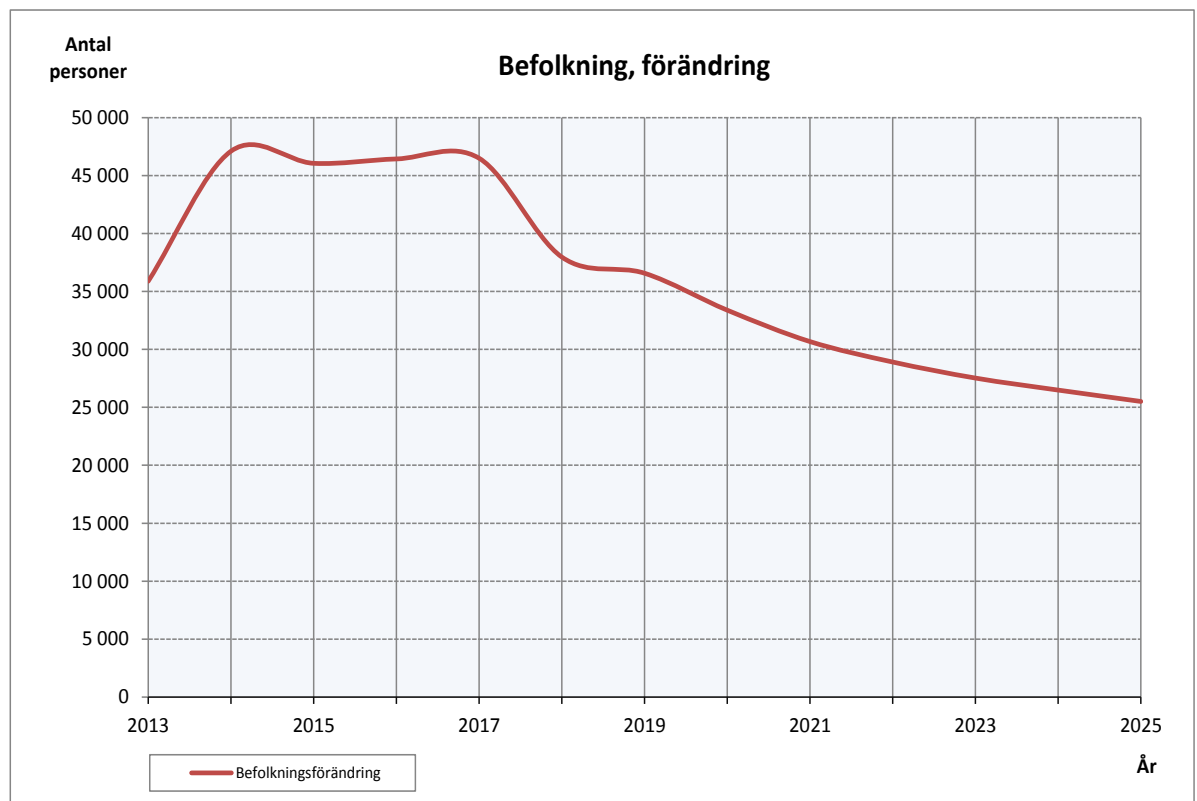
Folkökningen förklaras också av många födda barn. Antalet beräknas öka fram till början av 2020-talet. En anledning är att de stora födelsekullarna födda runt 1990 kommer upp i barnafödande åldrar. Ytterligare en faktor som lyfts fram är ökad livslängd. I framtiden förväntas befolkningens åldersstruktur förändras. Befolkningen bedöms öka i alla tre åldersklasserna: 0–19, 20–64 samt 65 år och

äldre. Störst är ökningen i den äldsta åldersklassen och 2060 förväntas det vara drygt 1 miljon fler i dessa åldrar än det är idag. Antalet barn och unga och antalet i de mest förvärvsaktiva åldrarna kommer att öka med ungefär en halv miljon vardera. Denna utveckling medför att andelen äldre väntas öka och andelen i de mest yrkesaktiva åldrarna väntas minska samtidigt som andelen barn och unga kommer att vara lika stor som idag.

Sammantaget pekar prognoserna för en snabb ökning av befolkningen de närmsta åren, därefter en något lägre ökningstakt. Ett antal frågeställningar föds ur detta. Dels hur kommer den fortsatt prognostiserade urbaniseringen påverka måltillströmningen. Ungefär 70 procent av folkökningen prognostiseras till de tre storstadslänen av vissa prognosinstitut. Vidare hur kommer den allt högre andelen äldre i befolkningen påverka måltillströmningen? Därtill kommer frågan hur de närmsta årens höga invandring påverkar måltillströmningen?

Hur kommer då befolkningen utvecklas i domkretsen för Förvaltningsrätten i Stockholm? Enligt SCB:s befolkningsprognos för Stockholms län kommer antalet invånare öka med närmare 50 000/år de närmsta åren. Därefter prognostiseras en något mer modest och avtagande ökning fram till 2025. Antal invånare bedöms öka från 2013 års dryga 2,1 miljoner till knappt 2,6 miljoner år 2025, en ökning med dryga 430 000 invånare, 20 procent.

Diagram 11. Befolkningsprognos Stockholms län, förändring per år.



För att få korrekt underlag för domsagan för Förvaltningsrätten i Stockholm får kommunerna Norrtälje, Sigtuna och Upplands-Väsby exkluderas och Gotland inkludras. Befolkningen bedöms då öka från 2013 års knappa 2,1 miljoner till 2025 års knappa 2,5 miljoner, en ökning med drygt 410 000 invånare, även här 20 procent.

## Eventuell omfördelning av mål vid förvaltningsrätterna

### Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av förvaltningsprocessen (DIR 2013:49)

En utredning är tillsatt för att utreda en rad frågor kopplade till skattemål och förvaltningsprocessen. Utredningen ska lämna sitt förslag december 2014. Kortfattat ska utredaren bland annat titta på nedanstående.

Utredaren har getts i uppdrag att överväga ett antal organisatoriska och processuella frågor, bland annat frågan om en ökad specialisering av skattemålshandlingen i domstol. Utredaren ska även i övrigt överväga åtgärder för att modernisera och effektivisera förvaltningsprocessen, bland annat genom flexibla sammansättningsregler i domstolarna och ökade möjligheter att överlämna mål mellan domstolar i syfte att utjämna arbetsbördan. I uppdraget ingår också att överväga om sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätten som första domstolsinstans. Utredaren ska undersöka i hur många domstolar specialisering av skattemålshandlingen förekommer och hur arbetet är organiserat. Vidare ska utredaren analysera om specialiseringen har fått någon effekt i fråga om kvaliteten på avgörandena, handläggningstiderna och rekryteringen av domare. Utredaren ska också analysera om ytterligare specialisering behövs för att stärka rättssäkerheten och om det bör åstadkommas genom koncentration i fråga om vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter och kammarrätter, i form av särskilda domstolar, eller genom specialisering inom domstolen. En annan fråga att ta ställning till är om alla eller vissa skattemål ska hanteras särskilt och om särskild kompetens bör eftersträvas inom vissa ämnesområden, t.ex. företagsbeskattning, koncernbeskattning och mervärdesskatt.

Det som potentiellt skulle kunna påverka måltillströmningen direkt till Förvaltningsrätten Stockholm är om utredaren föreslår och det sedan beslutas att:

- Möjligheten ökar att överlämna mål mellan domstolar
- Koncentration av vissa eller alla typer av skattemål till vissa förvaltningsrätter
- Sekretessmålen bör överklagas till förvaltningsrätt som första instans.

Då utredningen nyligen tillsatts och att det i fråga om de två första punkterna skulle det röra sig om rena spekulationer om, och i sådana fall hur många skattemål, en eventuell förändring skulle kunna medföra för Förvaltningsrätten i Stockholm.

Ett flertal tänkbara scenarier finns och för att få ett grepp om volymen följer här ett potentiellt scenario: **Samtliga skattemål centraliseras till de idag tre**

**största förvaltningsrätterna.** 2011-2013 inkom det i snitt knappt 14 600 skattemål till landets förvaltningsrätter. Av dessa inkom vardera cirka 2 000 till Förvaltningsrätten i Göteborg och Malmö, och knappt 4 800 till Förvaltningsrätten i Stockholm. Övriga förvaltningsrätter fick således in drygt i snitt 5 800 mål 2011-2013. Om dessa 5 800 skattemål skulle fördelas utifrån dagens fördelning mellan Göteborg, Malmö och Stockholm skulle det innebära ett måltillskott om dryga 4 000 skattemål till Förvaltningsrätten i Stockholm, dvs. en ökning med dryga 45 procent.

Vad avser sekretessmålen är kammarrätterna idag första instans. Efter att ha legat kring cirka 800 mål/år under ett antal år steg antalet 2010-2011 och fortsatte öka även 2012-2013 till cirka 1 000 mål. Av det totala antalet sekretessmål inkom cirka hälften till Kammarrätten i Stockholm. En likartad ökande trend som vid kammarrätterna totalt kan urskiljas vid kammarrätten i Stockholm de senaste åren.

### Koncentration LOU-mål

I betänkandet ”Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12) föreslås en rad åtgärder, bland annat en koncentration av upphandlingsmålen till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt.

Vilka förvaltningsrätter som skulle komma i fråga behandlas inte. Av remissvaren att döma finns vissa instanser som förespråkar en centralisering, exempelvis Skatteverket, medan andra motsätter sig detta, exempelvis Domstolsverket. Ytterligare en faktor som kan påverka beslutet om en eventuell ändring är frågan om en eventuell förändring av skattemåls- och sekretessmålsfördelningen. Detta gör det svårt att i dagsläget dra några slutsatser. Görs en beräkning utifrån samma scenario som för skattemålen enligt ovan, dvs. de tre största förvaltningsrätterna får samtliga LOU-mål, så skulle det innebära ett tillskott av cirka 750 LOU-mål till Förvaltningsrätten i Stockholm. Det skulle innebära en fördubbling av dagens målinflöde av LOU-mål vid domstolen.

### Numerära scenarier

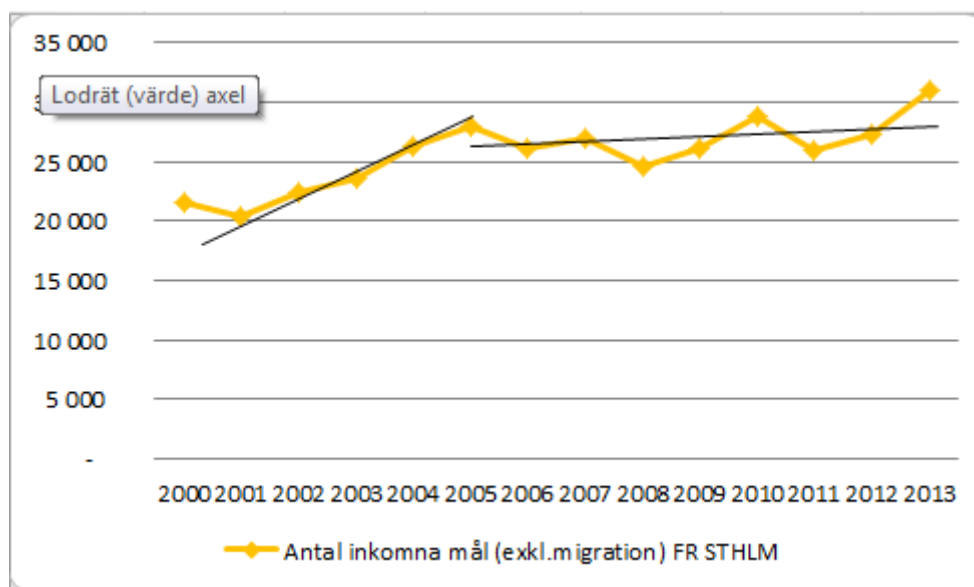
På lång sikt kan ett stort antal tänkbara scenarier ställas upp rörande den framtida måltillströmningen till Förvaltningsrätten i Stockholm. Nedan presenteras tre scenarier utifrån historisk målutveckling, nämnda utredningar rörande skatte- och LOU-mål samt befolkningsförändring. Se i första hand scenarierna som räkneexempel. I scenarierna 1 och 2 är ej migrationsmålen inkluderade då dessa mål lämpar sig mycket dåligt för långsiktiga prognoser (se vidare under stycke ”Migrationsmål”)

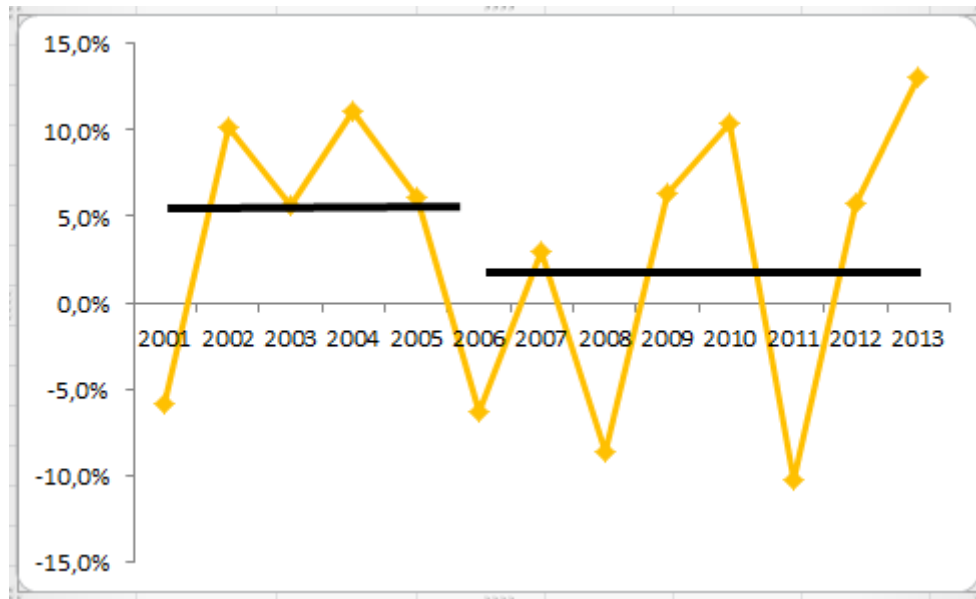
**Scenario 1:** Antal inkomna mål 2014-2035 utvecklas i motsvarande takt som mellan hittills under 2000-talet. Den genomsnittliga målökningen 2000-2013 är 3,1 procent. Som tidigare påtalat kan 2013 ses som något avvikande då det var en mycket kraftig målökning sett till tidigare år. Exempelvis var den genomsnittliga målökningen 2000-2012 2,3 procent. I scenariot nedan används därför en målökning om 2,7 procent.

Tabell 1. Målutvecklingsscenario (exklusive migrationsmål) baserat på genomsnittlig målutveckling 2000-2012 samt 2000-2013)

År	Ink mål	År	Ink mål	År	Ink mål
2000	21 613	2012	27 364	2024	41 500
2001	20 347	2013	30 926	2025	42 600
2002	22 411	2014	31 800	2026	43 800
2003	23 671	2015	32 700	2027	44 900
2004	26 306	2016	33 500	2028	46 200
2005	27 903	2017	34 500	2029	47 400
2006	26 138	2018	35 400	2030	48 700
2007	26 926	2019	36 300	2031	50 000
2008	24 588	2020	37 300	2032	51 300
2009	26 138	2021	38 300	2033	52 700
2010	28 861	2022	39 400	2034	54 200
2011	25 890	2023	40 400	2035	55 600

Antal inkomna mål i detta scenario stiger med drygt 24 700 mål, knappt 80 procent fram till 2035 jämfört med dagens målnivåer. Denna siffra bör tolkas med stor försiktighet och mer som ett enkelt räkneexempel. Exempelvis avviker den genomsnittliga målökningen mycket vid en jämförelse av olika tidsperioder vid Förvaltningsrätten i Stockholm. Målen ökade tämligen konstant fram till 2005 men har därefter legat relativt stabilt, minskningar har följts av ökning, bortsett från det senaste årets ökning, se diagram nedan. Den genomsnittliga målförändringen 2000-2005 var 5,4%. Motsvarande siffra för 2006-2013 var 1,6% och för perioden 2006-2012 0%. Denna ojämna utveckling visar på ytterligare ett skäl att användandet av en genomsnitt målförändring för att prognostisera den framtida i detta fall bör användas med stor försiktighet.





**Scenario 2.** Antal inkomna mål 2014-2035 utvecklas i motsvarande takt som den genomsnittliga utvecklingen mellan åren 2000-2012 respektive 2000-2013. Det motsvarar som beskrivit ovan en genomsnittlig målökning om 2,7 procent. Utöver det tillfaller samtliga skattemål och LOU-mål från 2015 de idag tre största förvaltningsrätterna. Målen fördelas utifrån dagens fördelning mellan Stockholm, Göteborg och Malmö (snitt 2011-2013). För förvaltningsrätten i Stockholm innebär det 4 000 extra skattemål respektive 750 extra LOU-mål per årsbasis. Dessa räknas sedan upp med 2,7 procent precis som övriga inkomna mål. Utöver detta antas förvaltningsrätterna bli första instans för sekretessmål. För Förvaltningsrätten i Stockholm antas det medföra 500 mål/år (+ uppräknning på årsbasis).

Tabell 2. Målutvecklingsscenario (exklusive migrationsmål) baserat på genomsnittlig målutveckling 2000-2012 samt 2000-2013 + LOU- och skattemål fördelas på de tre största förvaltningsrätterna + förvaltningsrätterna blir första instans för sekretessmål.

År	Ink mål	År	Ink mål	År	Ink mål
2000	21 613	2012	27 364	2024	48 300
2001	20 347	2013	30 926	2025	49 600
2002	22 411	2014	31 800	2026	51 000
2003	23 671	2015	38 000	2027	52 300
2004	26 306	2016	39 000	2028	53 800
2005	27 903	2017	40 100	2029	55 200
2006	26 138	2018	41 200	2030	56 700
2007	26 926	2019	42 300	2031	58 200
2008	24 588	2020	43 400	2032	59 800
2009	26 138	2021	44 600	2033	61 400
2010	28 861	2022	45 800	2034	63 100
2011	25 890	2023	47 000	2035	64 800

Antal inkomna mål i detta scenario stiger med knappt 34 000 mål, en dryg fördubbling av antalet mål fram till 2035 jämfört med dagens målnivåer.

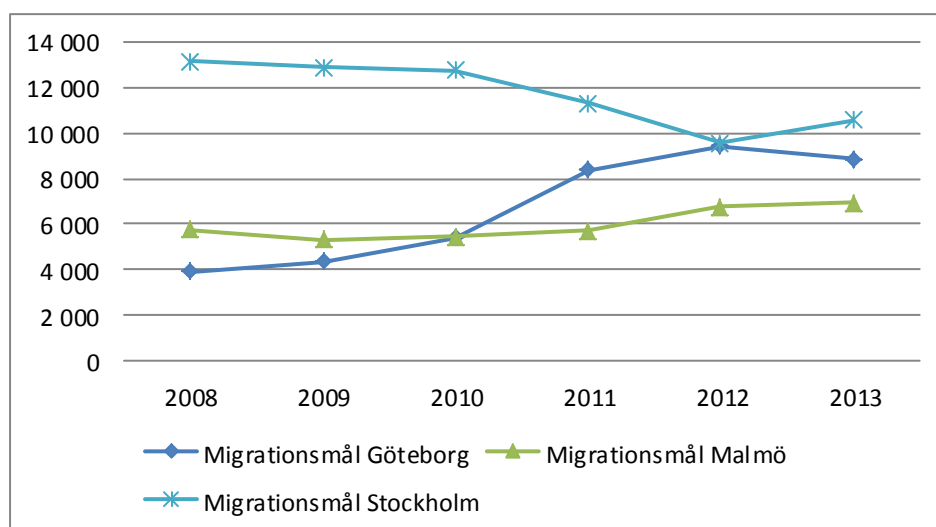
**Scenario 3:** Även om det vid en korrelationsanalys ej syns starka statistiska samband mellan mål- och befolkningsutveckling vid domsagan för Förvaltningsrätten i Stockholm kan det ändå vara intressant att göra ett enkelt scenario utifrån SCB:s befolkningsprognoser. Som tidigare påtalats är det troligen så att befolkningsutvecklingen är **en** parameter som kommer avgöra den framtida målutvecklingen, tillsammans med en rad andra.

För perioden 2000-2013 inkom det i snitt 20,05 mål per 1000 invånare (i detta scenario inkluderas migrationsmål). Används detta tal tillsammans med prognosen över befolkningsutvecklingen skulle antalet mål **2020 landa på drygt 47 000**, dvs en ökning med cirka 6 400 mål/16 procent jämfört 2013. **För 2025 skulle antalet mål stanna vid knappt 50 000**, dvs en ökning med drygt 9 000 mål/22 procent jämfört 2013. Som jämförelse har antalet mål (exklusive migration och trängselskatt) ökat med 21 procent mellan 2000-2013.

### Migrationsmål

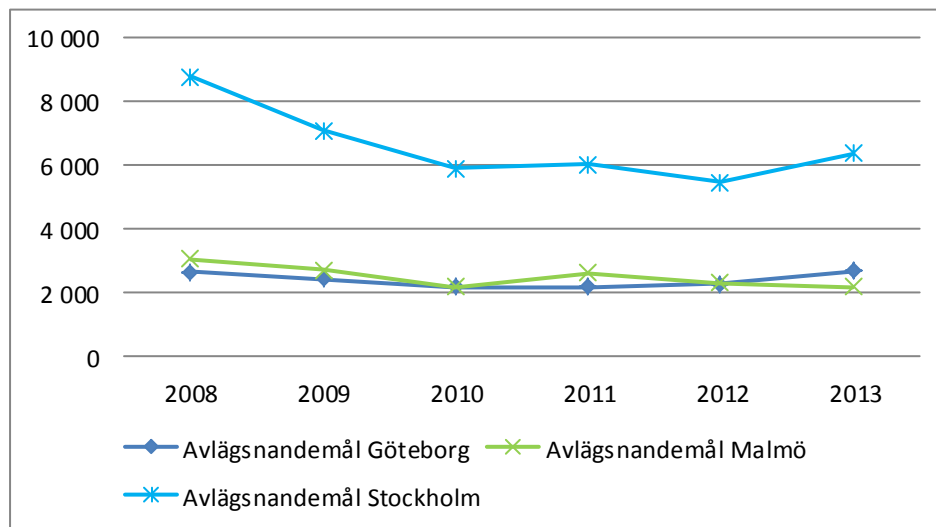
Tittar man på utvecklingen av inkomna migrationsmål de senaste åren (2008-2013) har antalet mål legat kring 23-26 500. Av dessa har cirka 40 procent (2012-2013) varit avlägsnandemål. Förvaltningsrätten i Stockholm har haft en nedåtgående trend som bröts 2013 då antalet migrationsmål ökade åter (i diagrammet nedan är inkomna mål till migrationsdomstolen i Luleå 2013 adderade till Stockholm, samt medborgarskapsmål som inkommit adderade till Förvaltningsrätten i Malmö och därmed reducerade från Stockholm för samtliga år, för att underlätta jämförbarheten över tid).

Diagram 7. Inkomna migrationsmål 2008-2013





Antalet avlägsnandemål uppvisar en likartad trend där antalet minskade 2009-2010 för att därefter ligga relativt jämnt och öka 2013 vid Förvaltningsrätten i Stockholm.



Att prognostisera måltillströmning för enskilda målkategorier är mycket svårt, detta gäller i synnerhet migrationsmål. Tillsammans med Migrationsverket gör Domstolsverket kontinuerligt prognoser för asylmål som sträcker sig innevarande år samt fyra påföljande åren. Den senaste prognosen (feb 2013) visar inga dramatiska förändringar av antalet asylmål för perioden 2014-2017. Att prognostisera för mer än innevarande år samt följande år innebär dock en hög grad av osäkerhet, något även Migrationsverket påtalar i sina prognoser. En plötsligt uppblussande konflikt, regeländringar etc. kan snabbt förändra asylflödena kraftigt. SCB gör långsiktiga prognoser för invandring (se diagram under stycket ”Befolkningsprognos”). Detta visar på en fortsatt kraftig invandring de närmsta åren. Prognosen baseras på ökad asylinvandring samt en fortsatt arbetskrafts- och anhöriginvandring. Därefter förväntas asyl- och anhöriginvandringen röra sig mot en mer långsiktig nivå som ligger under dagens nivå. Samtidigt minskar invandringen från EU som en följd av den demografiska utvecklingen i många av dessa länder. Ett flertal länder har haft en lång period av lågt barnafödande vilket leder till att det i framtiden finns färre personer i de åldrar då det är vanligt att utvandra.

## Slutkommentar

Sammantaget kan konstateras att det på lång sikt är ytterst komplext att sia om den framtida måltillströmningen. Att göra det för en enskild förvaltningsrätt höjer dessutom komplexiteten ytterligare. Det finns en rad kända, men med stor sannolikhet också okända faktorer, som potentiellt kan påverka måltillströmningen. PM:et är en ansats att beröra några potentiella påverkansfaktorer. Det finns en rad ytterligare faktorer som skulle kunna ligga till grund för scenarier exempelvis förtroendet för domstolarna och rättsväsendet, viljan att klaga, förmågan och tillgängligheten att tillförska sig information, värderandet av den egna ti-

den, ändrad sammansättning av befolkningen, med flera faktorer. Önskar man fördjupa sig inom denna typ av områden finns en rad framtidsstudier som potentiellt kan ge input<sup>12</sup>. Sanningen är att det troligen finns lika många, eller än fler, idag okända faktorer (påverkade av politiska beslut, förändringar i samhället, miljön mm) än de idag kända, som kommer påverka måltillströmningen för landets förvaltningsrätter på lång sikt.

---

<sup>12</sup> Se exempelvis Institutet för framtidsstudier, Copenhagen Institute for future studies, Kairos Future mfl.

## Bilaga 1

Inkomna mål per målkategori 2000-2013 vid Förvaltningsrätten i Stockholm samt totalt övriga förvaltningsrätter.

